

**Seminarbericht**  
**Terrorismus und Terrorismusbekämpfung**

herausgegeben von

Hans-Ulrich Derlien  
Stefan Frank  
Florian Lang

Bamberg, August 2005

Copyright: Herausgeber sowie für die einzelnen Kapiteln die Verfasser

## **Inhalt**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Vorwort</b>   | 4   |
| <b>Definition und Typen von Terrorismus</b>  |     |
| Simone Prühl, Der Begriff Terrorismus  | 5   |
| Michael Zweier: Typen von Terrorismus (Thesen)   | 23  |
| Protokoll  | 26  |
| <b>Ablauf des Anschlags vom 11. September 2001</b>   |     |
| Rüdiger Fiebig, Kommunikations- und Befehlsstruktur der amerikanischen<br>Luftverteidigung am 11. September 2001 | 28  |
| Anmerkung  | 46  |
| <b>Al-Qaida vor und nach dem 11. September 2001</b>  |     |
| Tomislav Delinic, Al Qaida vor und nach dem 11. September 2001   | 49  |
| Martin Messingschlager, Osma bin Laden als Charismatiker? (Thesen)   | 66  |
| Sara Kleyer, Arafat als charismatischer Herrscher? (Thesen)  | 69  |
| Protokoll  | 71  |
| <b>"The Attack Looms"</b>  |     |
| Christian Baumann, Planung und Vorbereitung des 11. Septembers   | 73  |
| Protokoll  | 85  |
| <b>Organisation des Al-Qaida-Hauptquartiers</b>  |     |
| Raiko Grieb, Das Hauptquartier von Al-Qaida –<br>Entwicklung und Organisation von 1988 bis 2001                  | 89  |
| Protokoll  | 112 |
| <b>Al Qaida: Netzwerk oder Bürokratie?</b>   |     |
| Protokoll  | 115 |
| Anmerkung  | 117 |
| Schaubild: Global Terror Network   | 119 |
| <b>Personal und Finanzen</b>   |     |
| Ulf Berlinger, Personal – Wie erfolgt die Rekrutierung<br>und Sozialisation von Al-Qaida Mitgliedern?            | 121 |
| Hannah Dahl, Die Attentäter von 9/11 (Thesen)  | 139 |
| Protokoll  | 142 |
| Anmerkung, Personalfunktionen bei Al-Qaida   | 144 |
| <b>Filterprozesse und Koordinationsmängel im Vorfeld von 9/11</b>  |     |
| Margret Hornsteiner, Filterprozesse (Thesen)   | 147 |
| Protokoll  | 150 |
| <b>Die Reorganisation des US-Systems nach 9/11:</b>  |     |
| <b>Department of Homeland Security</b>   |     |
| Markus Heindl, Das Department of Homeland Security   | 153 |
| Protokoll  | 171 |
| Organigramm: National Intelligence   | 173 |



## Vorwort

Aus aktuellem Anlaß und ausgehend vom verwaltungswissenschaftlichen Gehalt des 9/11 Commission Report (2004) habe ich gegen Ende des Wintersemesters 2004/2005 bei den Studenten des Hauptstudiums das Interesse an einem Seminar sondiert, das sich mit diesem Thema in die curriculare Veranstaltung "Ausgewählte Probleme der öffentlichen Verwaltung" einfügen würde. Daraufhin fand am 4. Februar 2005 eine Vorbesprechung statt, aus der, basierend auf Vorschlägen des Lehrstuhls, die endgültige Disposition unter Berücksichtigung der Interessen der Teilnehmer hervorging (s. Anhang). Die Idee, über die Diskussion der Sitzungen Protokolle anzufertigen, entstand erst zu Beginn des Sommersemesters.

Von den ursprünglich angemeldeten 30 Teilnehmern waren 26 (darunter vier Soziologen) regelmäßig anwesend, und an der Abschlußbesprechung nahmen noch 23 Kommilitonen teil. Alle Teilnehmer wirkten mit einem Referat, einem Korreferat oder einem Protokoll am Seminar mit. Insgesamt wurden 16 Leistungsnachweise (durch schriftliches Referat) erworben, von denen sieben als sehr gut oder gut bewertet wurden.

Wegen des Inhalts und der gemeinsamen Leitung wurde am 4. Mai eine Zwischenevaluation durchgeführt. In der letzten Sitzung sollte eine abschließende Evaluation stattfinden; das Ergebnis der Aussprache findet sich im letzten Protokoll.

Im folgenden werden die Ergebnisse des Seminars in der Reihenfolge des Themenplans präsentiert.<sup>1</sup> Dabei handelt es sich um unterschiedliche Texte:

- Die guten Referate sind mit leichten redaktionellen Änderungen in vollem Umfang enthalten, ergänzt um das Protokoll und gegebenenfalls Dokumente;
- in den anderen Fällen geben wir nur die Thesenpapiere der Referenten wieder sowie das Protokoll und gegebenenfalls Dokumente.

August 2005

HUD

---

<sup>1</sup> Bei zwei früheren Gelegenheiten sind wir schon einmal so verfahren:  
Seminarbericht "Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern" (1991);  
Seminarbericht "Regierung und Verwaltung im Spiegel der Medien" (1999).

## **Simone Prühl**

### **Der Begriff Terrorismus**

#### **Gliederung**

1. Einleitung
2. Begriffsexplikation von „Terrorismus“
  - 2.1 Arbeitsdefinition
  - 2.2 Geschichtlicher Überblick
    - 2.2.1 Geschichte des Terrorismusbegriffes
    - 2.2.2 Geschichte des Terrorismus
  - 2.3 Die terroristische Methode
    - 2.3.1 Intentionen
    - 2.3.2 Adressaten
    - 2.3.3 Zielobjekte
  - 2.4 Klassifikationsmöglichkeiten terroristischer Gruppen
    - 2.4.1 Aktionsradius terroristischer Gruppen
    - 2.4.2 Motive terroristischer Gruppen
3. Abgrenzung von Terrorismus zu verwandten Phänomenen
  - 3.1 Abgrenzung zu Krieg
  - 3.2 Abgrenzung zu Guerilla/Partisanen
  - 3.3 Abgrenzung zu Staatsterrorismus
4. Terrorismus zwischen Beschreibung und Zuschreibung
  - 4.1 Unterschiedliche Benennung aus sachlichen Gründen
  - 4.2 Unterschiedliche Benennung aus taktischen Gründen
5. Fazit

#### Literaturverzeichnis

## 1. Einleitung

Fällt im Moment das Schlagwort Terrorismus, wird damit sofort Al Quaida assoziiert. Die Aufmerksamkeit gegenüber dem Phänomen hat sich durch die Anschläge am 11.09.2001 verstärkt, aber nicht erweitert, sondern eher beschränkt auf eine bestimmte Spielart und das damit verbundene Bedrohungspotential. Unmittelbar nach dem Ereignis sicherten nahezu alle Staaten der U.S.-Regierung ihre Unterstützung im ‚war against terrorism‘ zu. In der Welle der Solidaritätsbekundungen ging jedoch unter, dass keine Einigkeit darüber herrscht, was unter dem Begriff zu fassen ist. Selbst in den USA gab es verschiedene Sichtweisen<sup>2</sup>, und ein Bericht des Außenministeriums erkennt an, dass es momentan keine Definition gibt, die weltweit akzeptiert wird. Nahezu jeder Staat, jede Organisation, viele Wissenschaftler haben ein eigenes Verständnis von Terrorismus.

Doch warum? Handelt es sich um ein derart vielschichtiges Phänomen, dem mit einer klaren Definition nicht beizukommen ist? Die vorliegende Arbeit möchte eine solche Definition von Terrorismus treffen, gleichzeitig aber auch zeigen, warum diese so schwer festzulegen ist. Terrorismus als soziales Phänomen ist nicht nur in der Geschichte in immer neuen Formen aufgetaucht, sondern ist auch heute ein komplexes Thema, das sich ständig wandelt. Dass die Auffassungen, welche Taten als terroristisch gelten unterschiedlich sind, kann daher durchaus sachlich begründet werden. Allerdings sind es häufig auch strategische Erwägungen, die für die unpräzise Verwendung des Begriffs sorgen. Dieser wird nicht nur genutzt, um einen Sachverhalt wissenschaftlich zu beschreiben, sondern auch instrumentalisiert, um Taten zu diskreditieren, Reaktionen zu bewirken und eigenes Verhalten zu legitimieren.

Um dies näher auszuführen, habe ich die vorliegende Arbeit in drei Blöcke unterteilt. Im ersten Kapitel wird der Versuch unternommen, den Begriff Terrorismus klar zu definieren und näher zu erklären. Nach der Präsentation einiger in Wissenschaft und Politik gängiger Deutungen wird eine für diese Arbeit gültige Definition abgeleitet. Diese wird im Anschluss empirisch ausgeführt durch einen Abriss der Geschichte sowie die Beschreibung tendenzieller Gemeinsamkeiten und Klassifikationsmöglichkeiten von Terrorismus. Das zweite Kapitel soll eine Abgrenzung zwischen Terrorismus und verwandten Phänomenen wie Krieg und Guerilla vornehmen, und das dritte abschließend zeigen, wie sich die unterschiedlichen Standpunkte gegenüber der Frage, wer oder was als terroristisch zu bezeichnen ist, erklären lassen. Dabei werden sowohl sachliche Abgrenzungsprobleme beleuchtet, vor allem aber machtpolitische Erwägungen bei der Begriffsverwendung dargestellt.

## 2. Begriffsexplikation von „Terrorismus“

“Definitions of terrorism are usually complex and controversial ... and no single theory can cover them all.”<sup>3</sup> Für eine wissenschaftliche Debatte ist es jedoch notwendig, eine klare Definition zu finden. Im Folgenden möchte ich mich darauf beschränken, eine für diese Arbeit gültige Arbeitsdefinition abzuleiten aus existierenden Auffassungen in Politik und Wissenschaft. Diese Definition wird nachfolgend näher erklärt und empirisch unterfüttert durch einige Bemerkungen über die Geschichte des Terrorismus(begriffes) und dessen Wandel, bevor anschließend Gemeinsamkeiten als auch mögliche Klassifizierungskriterien für als terroristisch bezeichnete Gruppen dargestellt werden. Augenmerk wird hier vor allem gelegt auf die Vorgehens- und Wirkungsweise sowie die Zielsetzung und Zielobjektauswahl von Terrori-

<sup>2</sup> Vgl. Hoffman 2002, S. 47. Nach den Anschläge vom 11.09. gab es auch in der offiziellen Sprachpolitik der USA verschiedene Phasen: Unmittelbar danach sprach George Bush von ‚terrorist acts‘ und ‚acts of mass murder‘, tags darauf bereits von einem ‚kriegerischen Akt‘. Vgl. DGAP 2004.

<sup>3</sup> Siehe Encyclopaedia Britannica.

sten, die bei nahezu allen Gruppen ähnlich liegen. Unterschieden werden drei Aktionsradien und drei Motive, anhand derer sich terroristische Gruppen einordnen lassen.

## 2.1 Arbeitsdefinition

Terrorismus ist ein soziales Phänomen und als solches vielschichtig. Doch was ist allen terroristischen Taten gemein? Für eine sinnvolle Analyse ist es nötig, jenseits des Alltagsverständnisses eine klare Definition zu finden. Diese möchte ich herausarbeiten aus existierenden Auffassungen, die jeweils unterschiedliche Facetten betonen.

Der erster Versuch, den Begriff im Internationalen System einheitlich zu definieren, wurde 1937 vom **Völkerbund** unternommen, der Terrorismus bezeichnete als „all criminal acts directed against a State intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public.“<sup>4</sup>, allerdings wurde die damals formulierte Konvention nie allgemein akzeptiert.

Unter dem Eindruck der Anschläge vom 11.09. suchte im Dezember 2001 auch der **EU-Rat** einen einheitlichen Standpunkt und bezeichnete eine „terroristische Organisation“ als „einen Zusammenschluss von mindestens zwei Personen auf Dauer mit der Absicht, terroristische Handlungen zu begehen. Eine „terroristische Handlung“ ist eine Straftat, die der Art nach ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann, mit dem Ziel, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation unberechtigterweise zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“<sup>5</sup>

Knapper formuliert die **CIA**: „Terrorism means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience“.<sup>6</sup>

Alle drei Deutungen müssen sich gegen den Vorwurf verteidigen, nicht wissenschaftlich ein Phänomen fassen zu wollen, sondern aus einem bestimmten politischen Interesse heraus entwickelt worden zu sein. Vor allem die Auffassung des CIA ist häufig kritisiert worden, da sie Attentate auf militärische Einheiten vom Terrorismusvorwurf befreit und auch die Existenz von Staatsterrorismus ausschließt.

Eine wissenschaftliche Begriffsbestimmung wollte **Schmid** finden, der 109 bestehende Worterklärungen auf Gemeinsamkeiten hin untersucht und folgende Synthese bildet: "Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action employed by (semi) clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby - in contrast to assassination - the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly or selectively from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organization), victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought"<sup>7</sup>.

Ich möchte jenseits dieser unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen für die vorliegende Arbeit eine **Minimaldefinition** von Terrorismus treffen, die sich an Waldmann und Hoffman

<sup>4</sup> Vgl. UNODC 2005.

<sup>5</sup> Siehe EU-Rat 2005.

<sup>6</sup> Siehe CIA 2005.

<sup>7</sup> Siehe Schmid 1988, S. 28.

orientiert und terroristische Taten fasst als *planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge oder die Androhung derselben gegen symbolische Ziele einer politischen Ordnung aus dem Untergrund heraus, mittels derer allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft für die Erreichung der jeweiligen Zielvorstellungen erzeugt werden sollen*<sup>8</sup>. Das Ziel, indirekt durch die Erzeugung von Angst durch Gewalt zu wirken, ist allen terroristischen Gruppen gemein, weshalb es sinnvoll scheint, Terrorismus als **Methode** zu verstehen, bei der Handlungen gegenüber Zielen mit Symbolwert vollzogen werden, die über die direkten physischen Folgen hinaus wirken. Terrorismus als organisiertes, zielbewusstes und systematisches Handeln<sup>9</sup> wird bestimmt durch das ‚Wesen der Tat‘, nicht das ‚Wesen der Täter‘.<sup>10</sup>

## 2.2 Geschichtlicher Überblick

Bereits ein Vergleich der ersten Begriffsbeschreibung durch den Völkerbund mit der des EU-Rates einige Jahrzehnte später zeigt, dass der Begriff einem Bedeutungswandel unterlag. Der nachfolgende geschichtliche Überblick soll zeigen, dass sich die Ausdrucksformen und die Motive von Terrorismus ständig geändert haben und auch heute noch im Wandel befinden.

### 2.2.1 Geschichte des Terrorismusbegriffes

Erstmalig Verwendung fand der Begriff Terrorismus bei den **Jakobinern**. Damals noch nicht negativ besetzt, wurde er genutzt, „um sich selbst in Wort oder Schrift im positiven Sinne darzustellen“.<sup>11</sup> Das ‚régime de la terreur‘ wurde errichtet zur Durchsetzung von Ordnung anlässlich einer Phase voll Unruhe im Anschluss an die Revolution von 1789. Es richtete sich nicht – wie nachfolgend fast immer – gegen einen Staat, sondern ‚terreur‘ wurde verwendet als Instrument der Herrschaft, ausgeübt durch den kürzlich etablierten Staat<sup>12</sup> mit dem Ziel der Schaffung einer neuen, besseren Gesellschaft. Mit dem Sturz Robespierres war der Terror vorüber und wurde nachfolgend nun verstanden als Synonym für ‚Schreckensherrschaft‘.

Im Zuge des 19. und 20. Jahrhunderts mit seinen Kämpfen um Selbstbestimmung, nationale Unabhängigkeit und Emanzipation des Bürgertums ändert sich die Bedeutung erneut. In einer Zeit der Entstehung von Nationalstaaten und Kapitalismus mit all den damit verbundenen Verwerfungen und Umwälzungen entstand auch ein geistiges Klima, in dem radikale politische Projekte auf fruchtbaren Boden fielen, zumal mit dem Niedergang der Erbmonarchie der Staat die religiöse Rechtfertigung seiner Existenz verlor und nur noch ein von Menschen geschaffenes Konstrukt war. In dieser Zeit entstand eine neue Ära des Terrorismus, die sich nun gegen den Staat richtete und umstürzlerische Aktionen systematischer wie individueller Art beinhaltete. Erste theoretische Schriften, die die Vorlage für das heutige Verständnis liefern, entstehen im Umfeld kommunistischer und **anarchistischer Gruppierungen**.

Heute ist der Begriff „Terrorismus“ noch stärker negativ konnotiert und steht für organisierte Brutalität, Angst und Illegitimität. Terrorismus wird in der Politik als „Ausschlussbegriff“ verwendet, ein Terrorist ist eine persona non grata, die nicht als akzeptabler Verhandlungspartner wahrgenommen, sondern kriminalisiert wird.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Siehe Waldmann 1998, S. 10.

<sup>9</sup> Vgl. Hoffman 2002, S. 17, Terrorismus ist für Hoffman nie spontan oder willkürlich, sondern ‚zweckrational‘.

<sup>10</sup> Vgl. Jenkins 1975, S. 2; was später in Kapitel 4 noch relevant sein wird.

<sup>11</sup> Vgl. Laqueur 1987, S. 19f. Dass das erste europäische ‚Terror-Regime‘ gemäß der für diese Arbeit verwendeten Definition gar nicht in die Kategorie Terrorismus fällt, da es eben nicht aus dem Untergrund heraus gewalttätig gegen ein System handelt, unterstreicht die Problematik des Begriffes.

<sup>12</sup> Vgl. Hoffman 2002, S. 16.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu z.B. Münkler 2002, S. 175.



## 2.2.2 Geschichte des Terrorismus

Terrorismus ist jedoch keine Erfindung der Moderne, sondern trat bereits in der Antike auf, ohne damals schon so bezeichnet zu werden. Rapoport nennt die Praxis des Tyrannenmords als wichtigen Traditionsstrang<sup>14</sup>; daneben sind es jüdische **Zeloten**, die in der von Römern beherrschten Provinz Judäa Repräsentanten der ‚Besatzungsmacht‘ auf Straßen und Plätzen erdolchten und so Unmut demonstrierten, Angst verbreiteten, die Angreifbarkeit der Besatzer zeigten und heute als ‚Urform des Terrorismus‘ gelten.

Die moderne Version des gegen den Staat gerichteten Terrorismus trat in Europa erstmals Ende des 19. Jahrhunderts bei anarchistischen Gruppen vor allem in Russland auf. Organisationen wie **Narodnaya Wolya**<sup>15</sup> forderten die Zarenherrschaft heraus und wollten die Apathie gegenüber Verelendung und Unterdrückung aufbrechen. Bis zum Ersten Weltkrieg hielt man das Phänomen terroristischer Verbände deshalb ausschließlich für „links“ gerichtet. Während es in beiden Weltkriegen nur wenige terroristisch aktive Verbände gab, gründeten sich zwischen den Kriegen diverse nationalistische und oft **antisemitische Bewegungen**, die im Zuge der angestrebten „nationalen Erneuerung“ Politiker wie 1922 den deutschen Außenminister Walter Rathenau ermordeten. Daneben gründete sich aus einer gänzlich anderen Motivationslage heraus 1919 die **IRA**, die lange Zeit in Europa das Bild vom Terrorismus bestimmte. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden Ende der 60er Jahre als radikale Fortsetzung der Studentenbewegung anarchistisch-kommunistische Gruppen wie die **RAF** oder die Roten Brigaden in Italien.

Die nach dem Fall der Mauer veränderte weltpolitische Lage führte jedoch nicht nur zu einem Wandel der Kräftebalance zwischen den Mächten, sondern auch zur Auflösung der meisten ideologisch-terroristischen Gruppen wie der RAF 1998.

Als wichtiger Wendepunkt der Terrorismusgeschichte gilt der Anschlag von Palästinensern auf israelische Sportler während der Olympischen Spiele 1972 in München, war es doch das erste Mal, dass Menschen terroristischen Anschlägen außerhalb ihres Heimatlandes zum Opfer fielen. Weltweit nehmen seit den 70er Jahren fundamentalistisch motivierte terroristische Vereinigungen zu, ebenso die Zahl der Opfer. Bisheriger Höhepunkt war der Anschlag des 11.09.2001, bei dem über 3000 Menschen starben.

## 2.3 Die ‚terroristische Methode‘

Die Definition betonte, dass sich als terroristisch bezeichnete Gruppen vor allem durch eine ähnliche Methode und eine ähnliche Zielsetzung auszeichnen, was im folgenden näher erklärt werden soll. Ziel wird hierbei nicht nur als Intention verstanden, sondern auch als Zielperson, als Adressat und als Zielobjekt.

### 2.3.1 Intentionen

Terrorismus arbeitet laut Definition aus dem Untergrund heraus und bietet Gruppen, für die offenes Aufbegehren kaum erfolgversprechend ist, eine Wirkungschance, weshalb er oft verstanden wird als Verlegenheitsstrategie schwacher Gruppen.<sup>16</sup> Der **Schockeffekt** ist zentraler Bestandteil terroristischer Logik. Terroristen haben kaum das Ziel, einen Staat territorial zu erobern, sondern wollen ‚das Denken besetzen‘<sup>17</sup>, weshalb „terroristische Anschläge oftmals

<sup>14</sup> wobei der Mord an Cäsar als erstes historisches Beispiel gewertet wird. Vgl. Waldmann 1998, S. 40f.

<sup>15</sup> Vgl. Zur Darstellung der Narodnaya Wolya neben Camus 1950 auch Waldmann 1998, S. 51ff.

<sup>16</sup> Vgl. Waldmann 1998, S. 11.

<sup>17</sup> Siehe Wördemann 1977, S. 14.

sorgfältig so gestaltet [werden], dass sie die Aufmerksamkeit der ... internationalen Presse auf sich ziehen“<sup>18</sup>.

Diese Erregung von Aufmerksamkeit geht in der Praxis unterschiedliche Wege. Manche Gruppen wollen die Bevölkerung verunsichern, wofür sich die Geiselnahme von Zivilisten als geeignet erwiesen hat. Der Staat wird bloßgestellt, er kann seine Bürger nicht schützen und verliert seine legitimierende Funktion. Andere Gruppen wollen Drittstaaten auf ihre Situation aufmerksam machen und hoffen, dass sich diese für ihre Belange bei der Regierung einsetzen, andere wollen Gefangene freipressen oder begehen bestimmte Aktionen als eine Art Beschaffungskriminalität, indem sie Banken überfallen, um sich die Mittel für weitere Aktionen zu sichern. Zudem geht Terrorismus davon aus, dass Taten mit Gegenmaßnahmen beantwortet werden. Der Staat soll zu scharfen Reaktionen herausgefordert werden, die ihn diskreditieren und seinen ‚wahren Charakter‘ zeigen<sup>19</sup>. Indirekt wird gehofft, dass er zu Vergeltung greift und die bisher passive Bevölkerung gegen sich aufbringt, eine Strategie, die von der Eta als Aktions-Repressionsspirale titulierte wurde.

Die hohe Brutalität der Taten entspringt also nie simplen Sadismus. Gewalt dient nicht nur als Weg, den Gegner direkt zu schwächen und ‚seine Truppen‘ zu besiegen, sondern als Methode, um Botschaften zu transportieren. Vielzitiert ist die Feststellung, Terrorismus sei vor allem anderen eine „**Kommunikationsstrategie**“.<sup>20</sup>

### 2.3.2 Adressaten

Waldmann geht aus von **zwei Adressaten**, die durch terroristische Aktionen erreicht werden sollen. Offensichtlich ist, dass mit den Taten die Betroffenen, also die als **Gegner** wahrgenommenen Angegriffenen angesprochen werden, wobei hier nicht nur die Entscheidungsträger, sondern vor allem auch die **Zivilbevölkerung des Feindes** ins Visier genommen wird. Man möchte dem Opfer seine Verwundbarkeit vor Augen führen und kommunizieren, dass die Fortführung der von den terroristischen Gruppen abgelehnten Handlungen oder die Präsenz als Okkupationsmacht nicht erwünscht ist und dauerhaft bekämpft werden wird, bis ein freiwilliger Rückzug und/oder eine Änderung der Politik erfolgt. Dies ist in der Praxis selten erfolgreich, oft sind für die Gegner die Kosten des Terrorismus zwar hoch, die einer Politikänderung aber höher.

Deshalb transportiert jeder terroristische Angriff auch eine zweite Botschaft, die sich nicht an die Gegner, sondern an den sogenannten „**zu interessierenden Dritten**“ wendet, de facto also an eine Öffentlichkeit, von der man sich Zustimmung und evtl. Unterstützung erhofft. Ein erfolgreicher Anschlag führt vor Augen, dass Auflehnung gegen ein als unveränderlich wahrgenommenes System möglich ist. Durch diese Demonstration versucht Terrorismus nicht nur, sein Anliegen publik zu machen, sondern auch seine „Zielgruppe“, also diejenigen für die er zu kämpfen vorgibt und die ihm Legitimationsbasis sind, zur Aktion zu bewegen. Die meisten terroristischen Gruppen träumen davon, die Vorhut einer späteren Massenbewegung zu sein, und die Vorführung der Verwundbarkeit des Gegners soll nicht nur diesen schwächen, sondern auch ‚die eigenen Truppen‘ aktivieren. So geht die Rote Armee Fraktion in einer ihrer Schriften davon aus, „dass eine bewaffnete Gruppe, so klein sie auch sein mag, bessere Aussichten hat, sich in eine große Volksarmee zu verwandeln, als ein Gruppe, die sich darauf beschränkt, revolutionäre Lehrsätze zu verkünden.“<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Siehe Jenkins 1975, S. 16.

<sup>19</sup> Vgl. Hoffman 1999, S. 47f.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu vor allem Waldmann 1998.

<sup>21</sup> Siehe Peters 1991, S. 135.

Welcher der beiden Kommunikationsadressaten als wichtigerer Ansprechpartner gilt, ist von Fall zu Fall verschieden, dennoch lassen sich Regelmäßigkeiten ausmachen. Münkler beispielsweise führt aus, dass sich die Botschaft tendenziell eher an die angegriffene Gruppe richtet, wenn davon ausgegangen wird, dass diese relativ kurzfristig zum Einlenken gebracht werden kann, während sie sich eher an den zu interessierenden Dritten richtet, wenn man nicht von kurzfristigen Erfolgen träumt, sondern eher hartnäckiger Kampf zermürben und später zum Sieg führen soll.<sup>22</sup>

### 2.3.3 Zielobjekte

Um die genannten Intentionen zu erreichen, wurden die Anschlagziele ursprünglich **symbolisch** gewählt, wobei das Repertoire von Banküberfällen, Sachbeschädigung oder Attentaten bis hin zu Geiselnahmen und Großaktionen wie der Besetzung von Botschaften reicht. Es ging nicht darum, eine große Zahl an Opfern zu bewirken oder den Staat durch die Tat unmittelbar ändern zu wollen, was unter den Voraussetzungen der Moderne wenig erfolversprechend ist.<sup>23</sup> Die Zielobjekte waren nicht von individueller Relevanz, sondern Buback und Schleyer wurden Opfer, weil sie als Symbole des Systems galten. Die Zielauswahl lediglich unter Repräsentanten oder Symbolen geschieht zum einen aus moralischen Gründen, wie sie Camus für die Narodnaya Wolya beschreibt<sup>24</sup>, aber auch mit dem Kalkül, den angestrebten Identifikations- und Mobilisierungseffekt bei den eigenen Anhängern nicht zu gefährden. So zielten Gruppen wie die IRA lange hauptsächlich auf Personen und Gebäude, die den Staat repräsentierten, während niemand zu Schaden kommen sollte, der dem zu interessierende Dritten zugerechnet werden könnte oder diesem nahe steht.

Diese Beschränkung bei der Auswahl der Zielobjekte lässt in der heutigen Zeit zunehmend nach. Der Anschlag vom 11. September hatte zwar auch einen hohen Symbolwert durch die Auswahl der Ziele, der Tod von Zivilisten wurde jedoch in Kauf genommen/bewusst herbeigeführt, um der Strategie der Schreckensverbreitung zu entsprechen. Ein anderes Beispiel, bei dem der Tod von Zivilisten einkalkuliert wurde, beschreibt Simone Beauvoir<sup>25</sup> unter Rückgriff auf einen Fall aus Nantes 1941. Dort wurde der Militärgouverneur der Stadt ermordet, woraufhin das Regime 50 Zivilisten als Geiseln nahm und deren Ermordung androhte, sollten sich die Attentäter nicht stellen. Diese blieben im Untergrund, die Geiseln wurden erschossen. Dieses Verhalten der Terroristen ist laut Beauvoir wirkungsvoller, da die Ungerechtigkeit den Hass auf die Besatzer weiter schüren und die Bildung von Widerstandsgruppen beschleunigen würde, eine Denkrichtung, die von der Eta Aktions-Repressionsspirale genannt wurde.

Als Trend kann man eine zunehmende Entpersönlichung der Anschläge feststellen. Statt selektiver Zielauswahl wird der **Opferkreis ausgeweitet**. Man kann schließen, dass heute die Intention ‚Schreckensverbreitung‘ eine größere Bedeutung hat als der Versuch, Sympathie zu gewinnen und die eigene Identifikationsgruppe aufzurütteln.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Münkler 2002, S. 181.

<sup>23</sup> Die Mörder Cäsars glaubten, mit dessen Ermordung den Staat retten zu können; der Herrscher war der Staat, ein neuer Mann sollte den Untergang verhindern (Vgl. Scheffler 1997, S. 188.) Durch das Aufkommen komplexer Ordnungssysteme ist die Macht heute verteilt. Unter diesen Voraussetzungen ist es wenig sinnvoll, Politiker zu ermorden in der Hoffnung, den Staat unmittelbar zu verändern.

<sup>24</sup> Vgl. Camus 1950. In ‚Les Justes‘ greift Camus auf ein Attentat der Gruppe zurück, die einen Großfürsten töten will, vor dem Bombenwurf aber zurückschreckt, als sie feststellt, dass ihr Zielobjekt von seinen Töchtern begleitet wird. Anhand dieser Situation illustriert Camus das Beispiel des ‚moralischen Terroristen‘.

<sup>25</sup> Vgl. Beauvoir 1963.

<sup>26</sup> Vgl. Waldmann 1998, S. 49.

## 2.4 Klassifikationsmöglichkeiten terroristischer Gruppen

Diese Zielsetzungen sind fast allen terroristisch genannten Gruppen gemein. Dennoch gibt es auch diverse Möglichkeiten, sie zu unterscheiden und Typen zu bilden. Quantitative Ansätze<sup>27</sup>, welche die Zahl der verfolgten Ziele untersuchen, sollen hier vernachlässigt werden zugunsten zweier qualitativen Klassifizierungen, die nach geographischer Ausdehnung und nach Motivation differenzieren.

### 2.4.1 Aktionsradius terroristischer Gruppen

Die Unterscheidung nach räumlicher Ausdehnung differenziert zwischen drei Typen und wurde erst vor einigen Jahren aktuell. Ursprünglich fielen alle terroristischen Organisationen in die Gruppe des **nationalen** Terrorismus, dessen Handlungsradius und Zielsetzung sich auf das Territorium eines Staates beschränkt. Dies ist die klassische Form des Terrorismus, wie sie über Jahrhunderte praktiziert wurde. Der **internationale** Terrorismus ist jünger und hat zwar staatsinterne Ziele, geht mit seinen Aktionen jedoch über die Grenzen eines Landes hinaus, was einerseits zu breiterer Aufmerksamkeit, andererseits auch dazu führt, dass unbeteiligte Dritte zu Opfern werden, wie es für die palästinensische Hamas oder auch die Abu Sayaff auf den Philippinen typisch ist. Als Beginn des Internationalen Terrorismus sieht man in der Wissenschaft häufig die Ereignisse bei den Olympischen Spielen von München an; da dies der erste Anschlag außerhalb des eigenen Landes war. **Transnationaler** Terrorismus schließlich ist die jüngste Form, bei der typischerweise der Aktionsradius kaum beschränkt wird, sondern ein großer Teil der Welt als Schauplatz dient. Im Gegensatz zum Internationalen Terrorismus wird hier nicht auf innerstaatliche Änderungen jedweder Art, sondern auf Änderungen der internationalen Ordnung gezielt. Ihre Mitglieder rekrutieren sich oft aus verschiedenen Ländern und bilden ein ‚informelles Netz‘, das dezentral und weltweit agiert, statt nur innerhalb eines Staates oder für den Zusammenbruch eines nationalen Gesellschaftssystems zu kämpfen. Seit dem 11. September ist die bekannteste Gruppe dieser Spielart die Al Quaida, die sich zusammensetzt aus „24 terroristischen Untergruppen, die weitgehend in dem Netzwerk aufgegangen sind oder intensiv mit ihm zusammenarbeiten“<sup>28</sup>. Sie bekämpft keinen Nationalstaat, sondern den ‚westlichen Imperialismus‘. Insbesondere den USA als Führungsnation des ‚westlichen Abendlands‘ werfen sie vor, der restlichen Welt ihre Werte und Normen zu oktroyieren und sie gleichzeitig auszubeuten.<sup>29</sup>

### 2.4.2 Motive terroristischer Gruppen

Bisher wurde gezeigt, dass nahezu alle Formen von Terrorismus verwandt sind bezüglich dem Ziel, Schrecken zu verbreiten zur Durchsetzung ihrer Ideen. Unterschiede treten jedoch auf bei der Frage, was genau diese Ideen sind. In der wissenschaftlichen Debatte wird deshalb versucht, terroristische Vereinigungen anhand ihrer Motive zu typisieren und zu unterscheiden zwischen sozialrevolutionären Gründen, ethnisch-nationalistischem Antrieb und religiösen Motiven.<sup>30</sup>

**Ideologisch-gesellschaftspolische** Gruppen berufen sich zum Teil expressiv verbis auf Marx und kommunistische Folgeideologien, und es waren gewaltbereite Anarchisten, die im 19. Jahrhundert das Konzept des Terrorismus theoretisch formulierten. Erste Formen des rechten Terrorismus entstanden in Europa zwischen 1918 und 1930 in der Folge des Ersten Weltkriegs.

<sup>27</sup> Diese Klassifizierung unterscheidet zwischen single- und multiple-issue-Gruppen, wobei erstere für ein Ziel kämpfen (militante Abtreibungsgegner), letztere einen Motivkomplex verfolgen. Vgl. Hirschmann 2001, S. 8.

<sup>28</sup> Siehe Spiegel 2001, online.

<sup>29</sup> Vgl. Heine 2001, S. 152f.

<sup>30</sup> Generalisierung siehe Hoffman 2002, S. 30ff.

ges - beispielsweise die Eiserne Garde in Rumänien - während nach 1945 meist ‚linke‘ Gruppen wie die RAF, die belgischen Cellules Communistes Combattantes oder die französische Action Directe der Regierung den Kampf angesagt hatten. Gemeinsamer Nenner aller ist, dass sie die momentane Gesellschaftsform und die dahinterstehende Ideologie ablehnen. Sie streben eine grundlegende Umgestaltung der politischen Realität an und stellen dem bestehenden Gesellschaftsmodell ein eigenes entgegen. Allgemeingültige Werte und Normen werden negiert, Vertreter dieser Spielart des Terrorismus kämpfen gegen die herrschende Staatsform, die sie als Unterdrückung empfinden,<sup>31</sup> sowie auf linker Seite „gegen das entmenschte System des Spätkapitalismus mit der Waffe in der Hand“<sup>32</sup> oder „gegen Kapitalismus, Imperialismus und globale Ungleichheit“<sup>33</sup>. Ihrem Selbstverständnis nach vertreten sie die ökonomisch wie politisch Ausgebeuteten dieser Welt, was ihnen gerade im Zuge der 68er-Bewegung Unterstützung einbrachte. Heute und spätestens mit dem Zusammenbruch des Sozialismus, der immer als ‚besseres Gesellschaftsmodell‘ dem bestehenden entgegengestellt wurde, ist die Zahl der aktiven Gruppen in Europa rückläufig, so löste sich 1998 die RAF auf.

Der moderne Staat basiert auf dem Prinzip des Gewaltmonopols und der Demokratie sowie auf dem Gefühl einer gemeinsamen Identität. Fehlt diese, kann das Bedürfnis nach Abgrenzung entstehen, weshalb die Entwicklung des Nationalstaats auch die Geburtsstunde des **nationalistisch-separatistischen** Terrorismus ist. Manche Gruppen wie die baskische Euzkadi Ta Azkatasuna (Eta) kämpfen für die Schaffung eines eigenen Nationalstaats, andere wie die Irish Republican Army (IRA) für den Anschluss ihres Gebietes an einen anderen Nationalstaat. In ihrem Kampf berufen sie sich stets auf nationale Identität, die ihrer Meinung nach in dem Staat, in dem sie leben und den sie bekämpfen, unterdrückt wird. Hervor gehen die national-separatistischen Gruppen meist aus einer friedlichen Protestbewegung der ethnischen Minderheit gegen die Diskriminierung durch den Staat. Der Rückhalt in der Bevölkerung hängt stark mit dem Verhalten der Regierung gegenüber der Minderheit zusammen. So verliert die Eta deutlich an Unterstützung, seit die spanische Regierung Partizipations- und Freiheitsrechte eingeräumt hat.<sup>34</sup>

Ursprungsregion **religiöser Fundamentalisten** ist nicht, wie die heutige Konzentration auf islamischen Terrorismus nahe legt, der arabische Subkontinent. Seinen Anfang nahm der religiöse Terrorismus moderner Prägung in den USA, wo sich im 19. Jahrhundert die ersten protestantisch-fundamentalistischen Gruppen bildeten. Bis heute sind Organisationen wie die Christian Patriots oder die Christian Defense Coalition aktiv und versetzen die Bevölkerung in Schrecken. Jüngstes Beispiel sind Drohungen der Fundamentalisten, im Zusammenhang mit dem Fall Schiavo Anschläge auf medizinische Einrichtungen und Ärzte durchzuführen, die Sterbehilfe ermöglichen.<sup>35</sup> Erst später bildeten sich auch aus anderen Weltreligionen fundamentalistische Gruppen, die in den letzten Jahren massiven Zulauf erlebten und nicht erst seit dem 11. September im Fokus zahlreicher Untersuchungen stehen.

Gemeinsam ist den meisten religiösen Terrorgruppen, dass sie ihre Interpretation der jeweils ‚Heiligen Schrift‘ und daraus abgeleitete Normen als absolut ansehen. Meist ist es die grundsätzliche Lebensweise der Moderne, die sie bekämpfen, als Sünde und dem Untergang geweiht betrachten und der sie ihre eigene Lebensform entgegenstellen, die auf festen Grundsätzen – meist religiösen Dogmen - beruht und keinerlei Abweichungen akzeptiert. Gewalt wird bei dieser Spielart des Terrorismus „nicht nur religiös gerechtfertigt, sie ist sogar von Gott

<sup>31</sup> Vgl. Laqueur 1987, S. 300-302.

<sup>32</sup> Siehe Baumann 1980, S. 52.

<sup>33</sup> Siehe Straßner 2004, S. 360.

<sup>34</sup> Vgl. Waldmann 1998, S. 81f.

<sup>35</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung 2005, Nr. 75, S. 3.

geboten.<sup>36</sup> Auch wenn es sich bei den fundamentalistischen Gruppen meist um relativ neue Bewegungen handelt, berufen sie sich auf eine glorreiche Vergangenheit. Früher lebten die Menschen in einem Paradies, heute haben sie den von Gott vorgegebenen Weg verlassen und seien dem Untergang geweiht.<sup>37</sup>

Dass diese verschiedenen Motive in der Praxis nicht immer klar unterscheidbar sind, sondern häufig eine Mischung zu finden ist, erschwert die Einordnung terroristischer Gruppen.

### 3. Abgrenzung von Terrorismus zu verwandten Phänomenen

Kaum eine der bisher zur Illustration herangezogenen Organisationen nannte sich selbst terroristisch. Meist bezeichnen sich die Gruppen als Freiheitskämpfer etc. Um ihn sinnvoll verwenden zu können, sollte man den Terrorismusbegriff deshalb nicht nur definieren, sondern auch explizit konstatieren, wo die Grenzen zu verwandten militärischen Strategien verlaufen. Deshalb soll im Folgenden versucht werden, Terrorismus von Krieg und Staatsterror sowie von Guerilla- und Partisanenkampf abzugrenzen.

#### 3.1 Abgrenzung zu Krieg

Clausewitz definiert Krieg als „Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen“<sup>38</sup>. Dies gilt auch für Terrorismus; gemein ist beiden Formen der politischen Auseinandersetzung daneben die Strategie sowie das psychologische Moment, auf Willen und Denken des Gegners einzuwirken. Krieg allerdings ist in Abgrenzung zu Terrorismus zu verstehen als gewaltsamer **Massenkonflikt**, der ein gewisses Maß an **Kontinuität** der Kampfhandlungen aufweist und bei dem zumindest auf einer Seite Streitkräfte der Regierung beteiligt sind.<sup>39</sup> Zudem gilt Krieg als **völkerrechtlicher Zustand**, aus dem alle Beteiligten Rechte und Pflichten herleiten können, während bei terroristischen Aktionen keinerlei ‚Rechtssicherheit‘ besteht. In eine ähnliche Richtung geht die Definition von „Schlacht“, die verstanden wird als Messen der moralischen und **physischen Kräfte** mit Hilfe letzterer. Terrorismus hingegen sei ein „mit minimalen physischen Kräften erfolgreicher Angriff unmittelbar auf die moralische Potenz der Gegenseite“<sup>40</sup>, da ein Angriff kriegerischer Art aufgrund des ungleichen Kräfteverhältnisses zum Scheitern verurteilt wäre.

Ein Unterscheidungskriterium terroristischer Vereinigungen gegenüber anderen gewaltbereiten Gruppen ist die Verweigerung der Anerkennung des Staates und seines Gewaltmonopols. Dies trennt sie von Hooligans, die auch Gewalt anwenden, damit aber nicht den Staat per se in Frage stellen, vor allem aber von Kriegsparteien, bei denen staatliche Truppen meist gegen staatliche Truppen kämpfen, das Gewaltmonopol also anerkannt wird und der gegnerische Staat nicht prinzipiell als illegitim gilt, sondern andere Interessen zum Angriff führen.<sup>41</sup>

#### 3.2 Abgrenzung zu Guerilla/Partisanen

Fällt die Abgrenzung zum Krieg schon schwer, wird die Grenzziehung zur Guerilla noch heikler<sup>42</sup>. Beide Phänomene bezeichnen irreguläre Kampftechniken und können zusammen-

<sup>36</sup> Siehe Laqueur 1987, S. 151.

<sup>37</sup> Vgl. Küenzlen 1992, S. 256.

<sup>38</sup> Siehe Carl von Clausewitz 1980: Vom Kriege, zitiert nach Münkler 2002, S. 176f.

<sup>39</sup> Vgl. DGAP 2004.

<sup>40</sup> Siehe Münkler 2002, S. 177.

<sup>41</sup> Diese Differenzierung zwischen Krieg und Terrorismus wird nicht von allen geteilt; Hoffman zum Beispiel spricht schon im Titel seines Buches vom ‚Terrorismus als unerklärtem Krieg‘.

<sup>42</sup> Während sich religiöse und ideologische Gruppen relativ klar abgrenzen lassen, wird die Grenze zwischen Guerilla und separatistischem Terrorismus schwierig zu ziehen sein.

hängen. Waldmann verweist darauf, dass terroristische Anschläge sowohl den Auftakt als auch den Ausklang eines Guerillafeldzuges bilden können, Carl Schmitt sprach einmal von ‚Terrorismus als dem Krieg der Partisanen‘. Ausschlaggebend für die Unterscheidung beider Phänomene sind letztlich andere Kriterien wie Ausgangssituation, Zielsetzung, Vorgehen und Unterstützung bei der Bevölkerung.

Wie Terroristen handeln auch Partisanen aus der Position numerischer Unterlegenheit heraus und sind nicht in der Lage, reguläre Schlachten in einem regulären Krieg zu schlagen. Letztlich handelt es sich dennoch um verschiedene Formen des Aufstands. Partisanenkampf ist eine militärische Strategie mit dem Ziel der ständigen Belästigung und letztlich physischen Vernichtung des Feindes. Während Terroristen vereinzelte, spektakuläre und symbolische Aktionen wählen, agieren Partisanen mittels kleinerer, **regelmäßiger, lokal verteilter Anschläge** auf Wachposten, Eisenbahngleise etc. Sie richten ihr Augenmerk nicht nur auf die moralische Unterwanderung des Gegners, sondern dessen faktische Machtbasis in Form von Truppen und Infrastruktur soll geschwächt werden. Sie zielen mit ihren Aktionen primär gegen die tatsächlichen Unterdrücker, während Terrorismus tendenziell auch Unbeteiligte und Zivilisten zum Opfer wählt. Zudem haben Guerillas stets das Ziel, ein bestimmtes **Territorium zu besetzen**, wohingegen Terroristen selten territoriale Interessen haben.

Terroristen können keine dauerhafte Kleinkriegsstrategie durchhalten, da sie personell dünner ausgestattet sind als Guerilla, wollen dies aber auch nicht. Dies widerspräche zum einen der Idee, Gewalt nicht inflationär einzusetzen, um bemerkenswert und außergewöhnlich zu bleiben. Zum anderen ist ein abstraktes Bedrohungsszenario, in dem irgendwann und irgendwo irgendein Anschlag stattfinden wird, für das Anliegen der Terroristen, Angst und Schrecken zu verbreiten, wohl effektiver. Wördemann bringt dies auf die griffige Formel: „Der Guerilla will den Raum, der Terrorist dagegen das Denken besetzen.“<sup>43</sup>

Neben dem Ziel der Territorialbesetzung sowie der Methode des dauerhaften Kleinkrieges kann als drittes Unterscheidungskriterium dienen, dass Partisanen und Guerilla meist über ein bestimmtes **Rückzugsgebiet** verfügen, in dem das staatliche Gewaltmonopol nicht greift. Die RAF konnte sich nirgends in Deutschland sicher fühlen, während südamerikanische Guerillagruppen Lager aufschlagen können in Regionen ihres Landes, die mit höchster Wahrscheinlichkeit nicht angegriffen werden. Dass dieses Gebiet existiert, hat nicht nur Gründe in der Schwäche des jeweiligen Staates, sondern erklärt sich auch mit der Haltung der Bevölkerung. Während Terroristen zwar häufig davon träumen, die **Solidarität** und Unterstützung der Bevölkerungsgruppe, für die sie zu kämpfen vorgeben, zu haben oder doch zumindest zu wecken, können sich Partisanen in der Mehrzahl tatsächlich auf die Bevölkerung verlassen, die sie schützt, deckt und versorgt, was auch damit zusammenhängt, dass Partisanen eher als Terroristen die Scheidelinie zwischen Zivilisten und Kombattanten respektieren und der eigenen Bevölkerung nicht das Gefühl der Bedrohung vermitteln.

Abschließend kann man jenseits faktischer Unterschiede festhalten, dass der Begriff Terrorismus eindeutig negativ, Guerilla und Partisan jedoch eher positiv konnotiert sind. Letzteren unterstellt man legitime Absichten und gesteht ihnen meist zu, eine Art ‚verzweifelten Kampf gegen Ungerechtigkeit‘ zu führen.

### 3.3 Abgrenzung zu Staatsterrorismus

Ob man im Zusammenhang mit staatlichen Terrorregimen überhaupt von Terrorismus reden kann, bleibt umstritten. Wie gezeigt bildeten die Jakobiner durch Selbstzuschreibung die

<sup>43</sup> Siehe Wördemann 1977, S. 14.

Grundlage für den Terrorbegriff in Europa. Zweifelsohne können auch Staaten und Regierungen terroristische Methoden anwenden, indem sie mit Todesschwadronen gegen Widerstand vorgehen oder mittels Einschüchterung und Angstverbreitung gegen die eigene Bevölkerung agieren. Beispiele dafür gibt es genug, angefangen bei Stalin, über Mussolini und andere rechtsdiktatorische Regime, in denen die Zivilbevölkerung zum Opfer wird. Kennzeichen sind der Einsatz von Gewalt durch Geheimpolizei oder Militär, willkürliche Hinrichtungen mit dem Ziel der Abschreckung weiterer möglicher Opposition und andere Mittel terroristischer Art außerhalb eines rechtsstaatlichen Rahmens. Das wichtigste Argument, diese Form der Gewaltanwendung dennoch nicht als Terrorismus im Sinne obiger Definition zu verstehen erwächst aus der Tatsache, dass hier nicht aus dem Untergrund heraus eine kleine Minderheit gegen einen mächtigen Gegner vorgeht, sondern der Staat selbst sich aus einer **offiziellen Machtposition** heraus terroristischer Mittel bedient, um seine Stärke zu erhalten, statt – wie es typisch für Terrorismus ist – irgendeine Form revolutionärer Veränderung und Umwälzung zu bewirken.

#### 4. Terrorismus zwischen Beschreibung und Zuschreibung

Die vorangegangenen Kapitel zeigten, dass Terrorismus ein vielschichtiges Phänomen ist, dessen endgültige Definition sich ebenso schwierig gestaltet wie eine trennscharfe Abgrenzung von verwandten Phänomenen. Neben den definitorischen Fragen fällt auf, dass die Bezeichnung als Terrorist nicht kontinuierlich vollzogen wird, sondern sich im Zeitverlauf ändern kann, zum anderen verschiedene Personen zum gleichen Zeitpunkt eine Gruppe terroristisch nennen, andere hingegen nicht. Nach dem Attentat auf die **Olympischen Spielen 1972** unterbreitete zum Beispiel der damalige Generalsekretär der Vollversammlung den Vorschlag, die UNO solle „angesichts der terroristischen Gewalt kein ‚stummes Betrachter‘ bleiben, sondern sich aktiv an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen. Während die Mehrheit der westlichen Mitglieder den Vorschlag unterstützte, widersetzte sich eine afrikanische und arabische Minderheit. Nicht alle als Terroristen bezeichneten Gruppen seien Terroristen. Freiheitskämpfer, die gegen Ausbeutung und Unterdrückung kämpfen, würden so von den Herrschenden stigmatisiert. Die internationale Gemeinschaft sei moralisch und rechtlich verpflichtet, den Befreiungskampf zu fördern.“<sup>44</sup> Mit einer Verdammung des Terrorismus würde die UN „die Macht der Starken über die Schwachen sowie der etablierten Gebilde gegenüber ihren nicht-etablierten Herausfordern bestätigen.“<sup>45</sup> Bis heute hat die UNO keine ‚Konsensdefinition‘ gefunden<sup>46</sup>, was nicht nur sachliche, sondern vor allem machtpolitische Gründe hat. Beide sollen nachfolgend dargestellt werden.

##### 4.1 Unterschiedliche Benennung aus sachlichen Gründen

Terrorismus ist ein vielschichtiges Phänomen, das sich aufgrund vielfältiger Ausdrucksformen, aber auch steter Veränderung von Ausrichtung und Vorgehen einer endgültigen Definition leicht entziehen kann. Bei der Legion der existierenden Definitionen ist es durchaus möglich, dass Staaten aus primär **sachlichen Gründen** bestimmte Gruppen als terroristisch bezeichnen, andere hingegen nicht.

Welche der genannten Merkmale müssen zum Beispiel vorliegen, um von Terrorismus zu sprechen? Müssen es alle sein, oder reicht eine bestimmte Kombination? Wie geht man um mit neuen Formen von Terrorismus, die noch nicht in das Definitionsschema passen? Ur-

<sup>44</sup> Vgl. Parry 1976, S. 552.

<sup>45</sup> Vgl. Hoffman 1999, S. 39.

<sup>46</sup> Auch die letzte Vollversammlung im März empfahl, die Definition endlich vorzunehmen und die bestehenden zwölf verschiedenen Anti-Terrorismus-Konventionen, die lediglich konkrete ‚Fälle‘ und Reaktionsmöglichkeiten beschreiben, zu verallgemeinern. Vgl. Le Monde 22.03.2005.



sprünglich wurde nur von Terrorismus gesprochen, wenn dieser innerhalb eines nationalstaatlichen Rahmens stattfand. Erst durch die Zunahme von Attentaten durch neue Gruppen, die sich nicht an diese ‚ehernen Regeln‘ hielten, wurde die Definition erweitert und nun auch ausgedehnt auf supranationale Aktionen. Zudem wurde als wichtigstes Kriterium für Terrorismus **symbolische Gewalt** gewählt. Doch kann man ohne weiteres erkennen, ob es sich bei einem Anschlag um symbolische oder instrumentelle Gewalt handelt, wie sie für Guerilla typisch ist? Ebenfalls gibt es keine Einigkeit bei der Frage, ob Terrorismus immer von einer Gruppe begangen werden muss. Wenn Terrorismus als organisierte Handlung einer Gruppe definiert wird, können **Einzeltäter** wie der sogenannte Una-Bomber Theodore Kaczynski nicht als Terroristen bezeichnet werden, auch wenn sie vielleicht ebenfalls bestimmte politische Ziele verfolgen, aus dem Untergrund heraus agieren etc. Genauso heikel ist die Frage, wie **rational** bestimmte Handlungen sind. Wer sollte von außen beurteilen, ob bestimmte ‚politische‘ Ziele verfolgt werden oder purer Wahn überwiegt als Motivation? All dies sind Punkte, die erklären können, warum zu einem bestimmten Zeitpunkt über eine bestimmte Gruppe oder Handlung kein Konsens in der Etikettierung besteht.

Interessanter ist jedoch die Frage, inwiefern sich die Zuschreibung im Zeitverlauf aus sachlichen Gründen ändern kann. Bekanntes Beispiel ist Arafat, der lange als Terrorist in den Medien behandelt wurde, Jahre später jedoch als Staatsmann galt und sogar den Friedensnobelpreis bekam. Kann man diese veränderte Wahrnehmung sachlich begründen? Man kann. Solange Terrorismus nicht als Wesen der Täter<sup>47</sup> verstanden wird, sondern lediglich als bestimmte **Methode** oder Handlungsweise, die einer spezifischen Zielverfolgung dient, muss man anerkennen, dass Personen, die früher terroristische Taten begingen, nicht mehr als Terroristen gelten, sobald sie diese Taten nicht mehr begehen, sondern ihre Ziele erreicht haben oder aber mit anderen Methoden verfolgen. Intuitiv werden viele diesem Standpunkt widersprechen. Alle Bemühung um eine wissenschaftliche und wertfreie Definition kann nichts daran ändern, dass Terrorismus immer normativ betrachtet wird. Spezifisch an terroristischen Handlungen gerade in Abgrenzung zu Krieg und Guerilla ist, „dass die ausgeübte Gewalt nicht nur als illegal, sondern auch als politisch und moralisch illegitim verurteilt wird.“<sup>48</sup> Somit fließt ein ethisches Kriterium ein in die Ächtung als terroristisch, die damit abhängig ist vom eigenen moralischen Standpunkt. Die Frage, nach welchen Maßstäben Gruppen beurteilt werden sollen, kann hier nicht geklärt werden. Wichtig ist aber, dass es kaum **objektive Normen** gibt, die als Maßstab dienen könnten, sondern diese meist interkulturell oder temporär sind. Gewalt von Mitgliedern der eigenen oder einer befreundeten Gruppe wird eher akzeptiert, während Gewaltakte der „Feinde“ verstärkt wahrgenommen werden. Die Einschätzung, wer Terrorist ist, hängt immer von den eigenen Normen und Werten ab.

## 4.2 Unterschiedliche Benennung aus strategischen Gründen

Es zeigt sich also, dass Terrorismus immer unter einem relativ individuellen Blickwinkel betrachtet wird und bestimmte Gruppen als terroristisch gelten, andere hingegen nicht. Die oben aufgeführten Argumente spielen jedoch eher in der akademischen Debatte eine Rolle. In der Praxis zeigt sich, dass Terrorismus immer vor dem Hintergrund der eigenen Interessen definiert wird. Im politischen Alltag sind es weniger sachliche Gründe, sondern vor allem strategische und machtpolitische Erwägungen, die zu der unterschiedlichen Etikettierung zu einem bestimmten Zeitpunkt oder im Zeitverlauf führen; Terrorismus dient auch als **politischer Kampfbegriff**<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Mit „dem Terroristen“ als ‚ewig terroristischen Charakter‘ mit einer bestimmten Prädisposition

<sup>48</sup> Siehe DGAP 2004.

<sup>49</sup> Diesen Begriff verwendet Münkler, um den keinesfalls konsistenten Umgang der Politik mit dem Phänomen Terrorismus zu beschreiben. Vgl. Münkler 2002, S. 175.

Beispielhaft hierfür sind Staaten wie Großbritannien, die über einen längeren Zeitraum hinweg mit Terrorismus konfrontiert waren und häufig die Etikettierung für bestimmte Vorgänge wechselten in Abhängigkeit davon, welche Wahrnehmung ihr gerade passender erschien. Im Umgang mit der IRA schwankten die britischen Regierungen zwischen der Terrorismus-, der Kriegs- und der Kriminalitätsformel<sup>50</sup>, unabhängig von der Art der Anschläge. Die Deklaration des Geschehens als Krieg kann sowohl von der Seite der Angreifer als auch der Angegriffenen ausgehen. Wählen letztere die **Kriegsfloskel**, deutet dies darauf hin, dass sie die Stärke des Gegners anerkennen und die Notwendigkeit umfassender Gegenmaßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen wollen, andererseits auch glauben, dass dem Problem vor allem militärisch beizukommen ist. Etikettiert man einen Angriff als Schlacht oder Krieg, wirkt dieser gravierender, als wenn Begriffe wie Attentat oder Scharmützel verwendet werden. In einem Krieg sind andere, meist weitreichendere Mittel erlaubt, andererseits können Kriege auch am Verhandlungstisch beendet werden, weshalb Waldmann darauf hinweist, dass der Begriff Krieg auch verwendet wird, um die Bevölkerung auf die Möglichkeit einer politischen Verhandlungslösung vorzubereiten.

Werden Terroristen als solche bezeichnet oder gar zu Kriminellen degradiert, dient dies der **Delegitimierung** ihres Anliegens. Kriminelle brechen (meist aus niederen Beweggründen) anerkannte Regeln und machen sich schuldig. Sie werden nicht als politische Kombattanten gesehen, sondern als *persona non grata*, mit der man nicht verhandelt<sup>51</sup>. Der Staat kann ihrer Herr werden mit den üblichen rechtsstaatlich-juristischen Mitteln, Sonderregelungen sind nicht nötig. In gewisser Weise dient das Etikett ‚kriminell‘ der Beruhigung der Bevölkerung und der Legitimierung des eigenen Nichtstuns, denn Kriminelle sind verurteilenswert, aber nicht existenzbedrohend. Im Unterschied zu Kriminellen geht es Terroristen jedoch selten darum, persönliche Vorteile aus ihrem Handeln zu ziehen. Die Legitimation ihrer Handlungen erfolgt über angeblich verfolgte höhere Ziele, nie durch Eigennutz.<sup>52</sup> **Eigennutz** hingegen ist oft ausschlaggebend, wenn Regierungen von Terrorismus sprechen. Deutlich sieht man dies an der Politik der USA, die Gruppen wie Al Quaida als Terroristen verfolgt, UCK-Rebellen hingegen als Freiheitskämpfer unterstützte und zu deren Verbindungen zu den Gotteskriegern von Al-Qaida schweigt.<sup>53</sup> Die USA tolerierte diese Kontakte, da sie im Kosovo auf die Zusammenarbeit mit der UCK angewiesen war. Ebenso eigennützig kann man die Definition von Terrorismus seitens der CIA lesen, die betont, dass es sich um „subnational groups or clandestine agents“<sup>54</sup> handelt und damit die USA und deren Streitkräfte per definitionem vor dem Terrorismusvorwurf schützen kann.

Letztlich kann man mit der Verwendung des Begriffes Terrorismus nicht nur bestimmte Handlungen und Überzeugungen des Gegners delegitimieren, sondern auch eigenen **Legitimation** verleihen. Führt man wie die USA einen Krieg gegen den Terrorismus, macht dies gravierende Schritte unvermeidlich. Die Einschränkung von Grundrechten nicht nur gegenüber Tätern, sondern auch (potentiell) Verdächtigen lässt sich leichter legitimieren, wenn die bestehende Bedrohung entsprechend betont wird oder die spezifische Brutalität der bereits stattgefundenen Tat laufend wiederholt und als terroristisch und damit unmoralisch bezeichnet wird.<sup>55</sup>

Neben all diesen Aspekten muss man sehen, dass Definitionen oft von Siegern gemacht werden. Der sozialrevolutionäre Terrorismus des 19. Jahrhunderts war wenig erfolgreich und hat

<sup>50</sup> Vgl. Waldmann 1998, S. 179f.

<sup>51</sup> Vgl. hierzu z.B. Münkler 2002, S. 175.

<sup>52</sup> Diese Regel gilt nur eingeschränkt für religiöse Suizidattentäter, die sich Zugang zum Paradies erhoffen.

<sup>53</sup> Vgl. Spiegel 2001.

<sup>54</sup> Siehe CIA 2005.

<sup>55</sup> Vgl. zur Interdependenz zwischen Terrorismusbekämpfung und Menschenrechten vgl. Heinz 2004, S. 32-40.

heute noch einen negativen Ruf. Der antikoloniale Terrorismus im 20. Jahrhundert jedoch war durchsetzungsfähig, diverse Länder wurden unabhängig, nachdem mittels terroristischer Methoden gegen die Besetzung gekämpft wurde. Der Erfolg führte nicht nur zur Unabhängigkeit, sondern auch zur nachträglichen Legitimierung der Kombattanten. Arafat ist hierfür das bekannteste Beispiel, ebenso ist das Prinzip bei Paul Kagame zu erkennen, der 1994 die Front Patriotique Rwandais (FPR) nach Kigali führte und dort – vereinfacht formuliert – das genozidäre Regime stürzte. Als er noch das „Rebellenheer“ führte, wurde dieses sowohl von der ruandischen als auch der französischen Regierung, die sich als Schutzmacht verstand, als terroristisch bezeichnet, während viele afrikanische Länder einen Guerillakrieg sahen. Heute ist Kagame Präsident Ruandas und bestimmt nicht nur selbst, wen er als terroristisch bezeichnet, sondern gilt vielen Europäern als Befreier. Die Wahrnehmung als terroristisch ändert sich – könnte man zynisch formulieren – mit Sieg und Niederlage, und so ist letztlich die Definition immer eine **Definition der Sieger**.

## 5. Fazit

Die vorliegende Arbeit wollte nicht nur eine klare Definition von Terrorismus treffen, sondern auch die Schwierigkeiten bei der Verwendung des Begriffes erklären, ohne dabei die Täter zu verklären als Opfer der ‚Machtpolitik der herrschenden Klasse‘. Die Schwierigkeiten ergeben sich aus der Tatsache, dass Terrorismus ein soziales Phänomen und als solches nicht statisch ist. Nicht nur unterlag der Begriff im Verlauf der Geschichte einem Bedeutungswandel, auch die Ausdrucksformen, Ziele, Motive und geographische Ausdehnung ändern sich, so dass immer neue Aspekte in der Definition berücksichtigt werden müssen. Dass es im wissenschaftlichen, politischen und medialen Alltag unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, welche Taten als terroristisch gelten, kann somit durchaus sachlich begründet werden. Ebenso häufig sorgen allerdings strategische Erwägungen für die unpräzise Verwendung des Begriffes, der leicht Gefahr läuft instrumentalisiert zu werden.

Was bleibt nach diesen Einschränkungen und Warnungen vor ‚Definitionshoheit‘ übrig vom Begriff Terrorismus und dem Versuch einer klaren Definition? Obwohl die verschiedenen Varianten des Terrorismus unterschiedliche konkrete Ziele anstreben, kommt dem terroristischen Akt selbst eine derart dominierende Rolle zu, dass die politischen Motive irrelevant erscheinen. Die Mehrheit der Begriffbestimmungen ist sich einig, die „Begehensweise oder den Tatort bzw. das Tatobjekt der terroristischen Tat, ungeachtet der Motive der Täter“<sup>56</sup> zur Grundlage zu erheben. Hüten sollte man sich vor der semantischen Falle, Worte wie terroristisch als Substantive zu verwenden, um eine gesamte Person zu schildern, obwohl das Wort nur spezifische Handlungen und nie ein ganzes menschliches Wesen umfassend beschreiben kann. Als terroristisch gilt eine **spezifische Methode** und Vorgehensweise, eine besondere Kampftechnik, die nicht nur physisch schwächen, sondern vor allem psychisch auslaugen will. Dieser Methode können sich sowohl rein terroristische Gruppen bedienen, aber auch Kriege und Partisanenkämpfe können mit terroristischen Aktionen ‚garniert‘ werden. Dennoch gelingt, wie die Arbeit gezeigt hat, eine Unterscheidung zwischen Terrorismus und verwandten Phänomenen, wenn man sein Augenmerk auf Details richtet.

Letztlich lässt sich feststellen, dass trotz aller Einigkeit bezüglich bestimmter Merkmale von Terrorismus eine Eingrenzung des Wortes immer umstritten bleiben wird, da sich die jeweils Definierenden stets dem Vorwurf ausgesetzt sehen werden, ein Kalkül mit ihrer Definition zu verfolgen. Dieser Mangel an einer mehrheitlich akzeptierten Definition von Terrorismus

---

<sup>56</sup> Siehe Auswärtiges Amt 2005.

macht nicht nur eine wissenschaftliche Verwendung schwierig, sondern ist vor allem auch „a major obstacle to meaningful international countermeasures.“<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Siehe UNODC 2005.

## Literaturverzeichnis

Baumann, Bommi 1980: Wie alles anfang, München.

Beauvoir, Simone 1963: Das Blut der Anderen, Hamburg.

Camus, Albert 1950: Les justes, Éditions Gallimard, Paris.

Heine, Peter 2001: Terror in Allahs Namen. Extremistische Kräfte im Islam, Freiburg.

Heinz, Wolfgang S. 2004: Internationale Terrorismusbekämpfung und Achtung der Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/2004, S. 32-40.

Hirschmann, Kai 2001: Terrorismus in neuen Dimensionen. Hintergründe und Schlussfolgerungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2001, S. 7-15.

Hoffman, Bruce 2002: Terrorismus. Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt am Main.

Jenkins, Brian Michael 1975: „International Terrorism: A New Mode of Conflict“. In: Carlton David, Schaerf, Carlo (Hg.): International Terrorism and World Security, London.

Küenzlen, Gottfried 1992: Feste Burgen: Protestantischer Fundamentalismus und die säkulare Kultur der Moderne. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Parlament B 33, 1992, S. 3-11.

Laqueur, Walter 1987: Terrorismus. Die globale Herausforderung, London.

Münkler, Herfried 2002: Die neuen Kriege, Hamburg.

Parry, Albert 1976: Terrorism: From Robespierre to Arafat, New York.

Peters, Butz 1991: RAF. Terrorismus in Deutschland, München.

Scheffler, Thomas 1997: Vom Königsmord zum Attentat. Zur Kulturmorphologie des politischen Mordes. In: Trotha, Trutz von (Hg.): Zur Soziologie der Gewalt. Kölner Zeitschrift für Soziologie & Sozialpsychologie Sonderheft 37, Opladen, S. 183-199.

Schmid, Alex P./Albert J. Jongman 1988: Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature. Amsterdam/New York.

Straßner, Alexander 2004: Terrorismus und Generalisierung, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 51, Heft 4, S. 359-383.

Süddeutsche Zeitung, Nr. 75: Fast ein heiliger Krieg, 2./3. April 2005, S. 3.

Waldmann, Peter 1998: Terrorismus, Provokation der Macht, München.

Wördemann, Franz 1977: Terrorismus. Motive, Täter, Strategien, München.

## Internetquellen

Auswärtiges Amt 2005: Terrorismusbekämpfung in den Vereinten Nationen, in: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/itb/itb\\_vn.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/itb/itb_vn.html), 28.03.2005.

CIA 2005: <http://www.cia.gov/terrorism/faqs.html> 28.03.2005.

DGAP 2004: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Maier, Daniel et al.: Das Phänomen Terrorismus, in: <http://www.weltpolitik.net/print/1486.html>, 28.03.2005.

EU-Rat 2001: [http://www.bmi.gv.at/oeffentlicherheit/2002/05\\_06/artikel\\_7.asp](http://www.bmi.gv.at/oeffentlicherheit/2002/05_06/artikel_7.asp), 28.03.2005.

UNODC 2005: [http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_definitions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.html), 28.03.2005.

Le Monde, 22.3.2005: M. Annan propose des réformes pour restaurer l'autorité de l'ONU, in: <http://www.lemonde.fr>, 22.03.2005.

Spiegel 39/2001: Chamäleon & Co. In: <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,159880,00.html>, 24.09.2001.

**1. Typen von Terrorismus**

(Welche Formen von Terrorismus gibt es? – Eine Einteilung des Terrorismus ist nach folgenden Merkmalen möglich)

**1.1 Terrorismusformen nach Motivation und Zielsetzung (Ideologie)**➤ Klassisch:➔ ***Sozialrevolutionärer Terrorismus***

- Ziel: ideologische Neuausrichtung der Gesellschaft durch eine revolutionäre Veränderung der gesellschaftlichen und politischen Strukturen im Sinne marxistischer und leninistischer Ideen.
- Beispiel: RAF

➔ ***Ethnisch-nationalistischer Terrorismus***

- unterstreicht gewaltsam die Forderung ethnischer oder politischer Gruppen nach Autonomie, Unabhängigkeit oder Mitbestimmungsrechten
- von allen Formen des Terrorismus die Häufigste
- Beispiele: IRA, ETA oder PKK

➔ ***Religiös motivierter Terrorismus***

- Transfer religiöser Inhalte in einen politischen Zusammenhang.
- Es geht den Gruppen vordergründig auch um eine Veränderung der Gesellschaft, nur ist das Ziel diesmal ein religiöses
- Eine religiöse Motivation benötigt keine rationale Erklärung für das Tun (die Taten werden allein aus religiöser Überzeugung begangen)

➔ ***spezielle Unterform: der „Weltanschauungsterrorismus“***

- Weltanschauungsbewegungen (Sekten und Kulte) sind nicht grundsätzlich mit terroristischen Bewegungen gleichzusetzen
- Gewaltpotenzial und Gewaltbereitschaft der Mitglieder solcher totalitär-strukturierter Bewegungen steigt aber
- Aufzählung prägnanter Charakteristika
- Beispiel: Aum-Sekte Japan

➔ ***Vigilantistischer Terrorismus (Mischform!!!)***

- keine Reinform des Terrorismus, sondern eine Mischform von Terror und Terrorismus
- „Law and Order“ Bewegungen, welche am Staat vorbei, unter Verletzung der bestehenden Gesetze, die bestehende Ordnung zu bewahren suchen
- Beispiel: Ku-Klux-Klan

➤ Sonderfälle➔ ***Rechtsextremistischer Terrorismus***

- vor allem Aufruf zum „eigenständigen Handeln“

➔ ***Terrorismus in Bezug auf „Einzelstreitfragen“, z. B. Ökoterrorismus***

- extreme Militanz kleiner Gruppen, die ihre persönliche Betroffenheit und Attitüden im Rahmen von Einzelstreitfragen durch Terror zum Ausdruck bringen wollen
- diese Gruppen befinden sich zumeist an der Schwelle zum Terrorismus

- Beispiel für „Ökoterrorismus“ in den USA: Mitglieder von „Earth first“

→ **Idiosynkratischer Terrorismus**

- erfolgt durch Einzeltäter
- Motivation und die Ideologie nicht homogen
- Beispiel: der „UNA Bomber“

(Motive und Ideologien müssen nicht in „Reinform“ vorkommen. Auch eine Kombination ist möglich)

## **1.2 Terrorismusformen nach dem Modus Operandi (Art des Handelns/Durchführungsformen)**

(Entscheidend bei der Wahl der Durchführungsform ist die „Reaktionsverbundenheit“ der Terroristen)

- **konventioneller Terrorismus**
  - Entführung von Einzelpersonen und Verkehrsmitteln, Erpressungen, Hinrichtungen und Bombendrohungen bzw. Anschläge
  - Klassische Waffen: „Bomben und Schusswaffen“
  - Wirkungsgrad hoch, Medieninteresse mittelmäßig
  - Beispiel: ETA
- **Superterrorismus**
  - **NBC Terrorismus (auch MVW-Terrorismus)**
    - „Waffen“: Massenvernichtungskampfstoffe
    - Medieninteresse sehr hoch, deshalb wächst das Interesse vieler terroristischen Gebilde an NBC-Terrorismus
    - Beispiel: Aum-Sekte, Tokio 1995
  - **Cyberterrorismus**
    - Manipulation elektronischer Steuerungssysteme
    - Die „Waffen“ sind Computer und Computernetzwerke
    - Medieninteresse hoch
  - **(Infowar = Informationskrieg)**
    - mit Hilfe des Internets verbreiten verbotene Organisationen ihre Botschaft, und veröffentlichen Waffen-Baupläne (etc.)
- **Narcoterrorismus (Mischform)**
  - Anwendung von Methoden des konventionellen Terrorismus (Schutzgelderpressung, Drogenhandel etc. ) und Verbindung zu kriminellen Milieu, Drogenhandel und org. Kriminalität
  - terroristische „Modi Operandi“ werden von mafiösen Strukturen angewandt, und typisch mafiöse Handlungsweisen von terroristischen Gruppen
  - Beispiel: FARC (Kolumbien)
- **Terrorismus mit staatlicher Beteiligung**
  - Staatlich geförderter Terrorismus (Unterstützung durch Angebot von Rückzugsraum, Waffen, Geld, Logistik, etc.
  - Staatlich geduldeter Terrorismus (nur Toleranz, keine Unterstützung)

(Von diesen Formen ist noch der Staatsterrorismus abzugrenzen (ist im eigentlichen Sinne kein Terrorismus))

  - Staatsterrorismus (Staat aktiv agierend, Terror von oben)



### **1.3 Terrorismusformen nach der räumlichen Ausdehnung (Aktionsradius Strategie)**

*(In der historischen Entwicklung des Terrorismus lassen sich 3 Formen erkennen. Alle drei sind bis heute weltweit präsent)*

- **Nationaler Terrorismus**

- wird auch als „interner“ Terrorismus bezeichnet, denn Aktionsradius und Zielsetzung sind auf das Territorium eines Staates beschränkt. Sie verüben nahezu alle Attentate im Inland
- Täter und Opfer sind Angehörige des gleichen Staates oder unterliegen derselben staatlichen Gewalt
- Ziel ist zumeist die Veränderung einer nationalen Ordnung (Ende von Fremdherrschaft/Schaffung eines eigenen Staates) oder eine veränderte Staats- und Regierungsform
- Beispiele: Europa ETA, IRA; USA Christlich fundamentale Milizen. Diese Form ist vor allem auch in Israel/Palästina und Indien/Kaschmir vorherrschend

- **Internationaler Terrorismus**

- Ziele sind zwar Staatsintern, der Aktionsradius geht aber über die Grenzen des Staates hinaus. Bewusste Ausweitung der Anschläge auf nationale Ziele.
- Der internationale operierende Terrorismus attackiert auch die Bürger oder das Territorium eines anderen Staates. Täter und Opfer sind nicht Angehörige des gleichen Staates
- wollen bewusst die internationale Aufmerksamkeit erregen
- Beispiel: palästinensischer Terrorismus seit Ende der 60er Jahre, zum Beispiel Attentat bei den olympischen Spielen 1972 in München

*(Kurze Nennung des Hauptunterschiedes zwischen nationalem und internationalem T.)*

- **Transnationaler Terrorismus**

- Aktionsraum ist ein Großteil der Welt
- Ziel ist eine Änderung der internationalen Ordnung (kein partikulares Ziel)
- Der transnationale Terrorist ist ohne Heimat. Herkunft oder Staatsangehörigkeit sind bedeutungslos.
- Hohes Zerstörungspotenzial, globales Bedrohungspotential
- Beispiel: Al Quaida ist der „Prototyp“ dieses neuen Terrorismus

### **1.4 Abschließende Bemerkungen**

- Problematik der Unterteilung von Terrorismus (Terrorismus ist einem stetigen Wandel unterworfen, Kategorien nie trennscharf etc.)
- Was ist der Nutzen einer Typologie? (für die Bekämpfung des Terrorismus)

---

*Nach jedem der drei großen Einordnungsschemata (Ideologie, Modus Operandi, Aktionsradius) erfolgt ein knappes Fazit, welche „Form“ des Terrorismus jeweils aktuell zunimmt.*

### Protokoll zur Sitzung: Definition und Typen von Terrorismus

Die folgenden Anmerkungen sind als Ergänzungen zu den Referaten zu sehen.

Zur Arbeitsdefinition von Terrorismus:

1. Terrorismus ist eine Methode im Sinne der Definition.

„Unter der terroristischen Methode werden planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge oder die Androhung solcher Anschläge auf Akteure, Infrastruktur oder symbolische Ziele einer politischen Ordnung aus dem Untergrund heraus verstanden, mittels derer allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft für die Erreichung der Ziele in der eigenen Bezugsgruppe erzeugt werden sollen.“

2. Es gibt Menschen, die terroristische Methoden einsetzen, aber in der Regel Amokläufer sind, singulär oder als serial killers.
3. Terroristische Organisation sind solche, zu deren Eigenart die terroristische Methode gehört.

Zu den Typen von Terrorismus:

- Ideologien werden oft nur als Rechtfertigung für anderweitig motiviertes Handeln missbraucht.
- Fragen der Herrschaft sind ebenfalls ein wichtiger Aspekt.
- Der Glaube an die Ideologie wird innerhalb und außerhalb der Organisation anders wahrgenommen.
- Keine Trennschärfe bei Typen.
- Vigilantisten (lat. Wächter) sind eher keine Terroristen, weil sie sich zum Staat bekennen und die Bourgeoise nicht erschrecken. Oft sehen sich diese Gruppen als Hüter von Recht und Ordnung, wie etwa der Ku Klux Klan oder lateinamerikanische Todesschwadronen.



## **Rüdiger Fiebig**

### **Kommunikations- und Befehlsstruktur der amerikanischen Luftverteidigung am 11. September 2001**

#### **Gliederung**

1. Einleitung
2. Befehlsstrukturen und Zuständigkeiten der Entscheidungsträger
  - 2.1 Die Federal Aviation Administration (FAA)
  - 2.2 Das North American Aerospace Defense Command (NORAD)
  - 2.3 Die Entscheidungsträger der Regierung
3. Der Ablauf der Anschläge des 11. September 2001
  - 3.1 American Airlines 11: Boston-Logan → World Trade Center 1 (7.59-8.46 Uhr)
  - 3.2 United Airlines 175: Boston-Logan → World Trade Center 2 (8.14-9.03 Uhr)
  - 3.3 American Airlines 77: Washington-Dulles → Pentagon (8.20-9.37 Uhr)
  - 3.4 United Airlines 93: Newark, NJ → Shanksville, PA (8.42-10.03 Uhr)
4. Das Scheitern des Systems: Ursachen und Folgerungen
  - 4.1 Technische Faktoren des Versagens der Luftüberwachung
  - 4.2 Probleme der Kommunikation zwischen den Entscheidungsträgern
  - 4.3 Institutionelle und psychologische Faktoren
5. Schluss

#### Literaturverzeichnis

#### Anhang

## 1. Einleitung

Die terroristischen Anschläge des 11. September 2001 wurden bereits unmittelbar nach ihrer Ausführung als „neues Pearl Harbor“ bezeichnet, als Sinnbild eines Überraschungsangriffs, der alle Ebenen der staatlichen Gewalt vollkommen unvorbereitet traf. Noch bevor das letzte entführte Verkehrsflugzeug in Pennsylvania abgestürzt war, begann die Suche nach den Verantwortlichen für geheimdienstliche Versäumnisse, verschleppte und ignorierte Warnungen und für Fehler bei der Abwehr der Anschläge. Während sich die Aufmerksamkeit in hohem Maße auf die Maßnahmen im Vorfeld des 11. September konzentrierten, lässt auch eine Analyse der entscheidenden zwei Stunden am Morgen dieses Tages Schlüsse auf die Möglichkeiten zu, solche Anschläge zu vereiteln. Die Betrachtung soll sich dabei weniger den „Fehlern“ widmen, die dabei gemacht wurden, sondern soll vielmehr zunächst das System betrachten, das bestimmte Verwundbarkeiten in sich trug, wird nachzeichnen, in welcher Art die Flugzeugentführer diese Schwächen ausnutzten, und soll abschließend die spezifischen Problemfelder und die getroffenen Maßnahmen zur Ausräumung der vorliegenden Schwächen herausarbeiten.

## 2. Befehlsstrukturen und Zuständigkeiten der Entscheidungsträger

Bevor der eigentliche Verlauf der Anschläge betrachtet wird, sollen nun zunächst die unmittelbar beteiligten Institutionen vorgestellt werden, die für eine direkte Abwehr der entführten Flugzeuge verantwortlich waren. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Verfahrensweisen, die vor dem 11. September bestanden, um im weiteren Verlauf die Schwächen der vorhandenen Befehlsstrukturen und geplanten Maßnahmen genauer analysieren zu können.

### 2.1 Die Federal Aviation Administration (FAA)

Die Bundesluftfahrtbehörde FAA wurde 1958 mit dem *Federal Aviation Act* gegründet, und übernahm die Aufgaben der Regulierung der zivilen Luftfahrt und der Kontrolle des Luftverkehrs in den Vereinigten Staaten. Der Behörde, die seit 1967 Teil des Verkehrsministeriums ist, oblag durch ihre Zuständigkeiten die erste koordinierte Reaktion auf die Flugzeugentführungen des 11. September 2001 (Vgl. FAA).

Im Rahmen der Regelung des Flugverkehrs durch die FAA ist der Luftraum der USA auf insgesamt 22 *Air Route Traffic Control Centers* aufgeteilt, deren Fluglotsen jeweils den Luftverkehr in ihrem Zuständigkeitsbereich vom Boden aus überwachen und kontrollieren. Die Kontrolle geschieht dabei durch ziviles Luftraumüberwachungsradar, vor allem aber durch die Informationen der *Transponder* an Bord von Verkehrsflugzeugen, die kodierte Funksignale mit Flugzeugtyp und Identifikationsnummer sowie der aktuellen Flughöhe an die Kontrollzentren übermitteln, und den Fluglotsen somit eine reibungslose Regelung des Luftverkehrs ermöglichen sollen.

Die Ereignisse des 11. September 2001 spielten sich im Zuständigkeitsbereich von vier Kontrollzentren (*Air Route Traffic Control Centers*) der FAA statt: *Boston, New York, Cleveland, und Indianapolis Center*. Diese unterstehen dem *Air Traffic Control System Command Center* der FAA in Herndon, Virginia, das wiederum der Zentrale der FAA in Washington D.C. untergeordnet ist. Diese beherbergt auch das *Operations Center*, das im Falle außergewöhnlicher Zwischenfälle, darunter auch Flugzeugentführungen, verständigt wird. Die geplante Vorgehensweise bei einer Flugzeugentführung im Luftraum der Vereinigten Staaten sah auch die Anforderung von Unterstützung durch die amerikanische Luftwaffe vor, und beinhaltete sämtliche oben genannten Stellen in der Hierarchie der FAA. Die Besatzung des entführten Flugzeuges hatte dabei die Möglichkeit, die FAA-Controller am Boden auch ohne Funkkontakt über die Ereignisse an Bord zu informieren:

„FAA guidance to controllers on hijack procedures assumed that the aircraft pilot would notify the controller of the hijack via radio communication or by squawking a transponder code of ‘7500’ -- the universal code for a hijack in progress” (9/11 Commission 2004c: 17).

Die Fluglotsen sollten daraufhin die Hierarchie der FAA bis zur Zentrale in Washington durchlaufen, wo ein designierter *Hijack-Coordinator* über das *National Military Command Center* (NMCC) im Pentagon das Verteidigungsministerium formell um Unterstützung ersuchen konnte. Obwohl die FAA damit auf eine begrenzte Koordinierung mit der militärischen Luftverteidigung der USA vorbereitet war, sahen die Szenarien der engen Zusammenarbeit vornehmlich eine Bedrohung von außerhalb des US-Luftraums vor (Vgl. 9/11 Commission 2004c: 14-18):

“While FAA and military air traffic controllers supported DoD contingency plans and exercises, air defense was not considered a role for FAA. FAA air traffic personnel supported DoD efforts to counter threats to the US from outside the country, such as prioritization for air defense fighter intercepts and other DoD support missions, shutdown of navigation aids that might assist incoming enemy aircraft, and restrictions to flight operations not supporting air defense roles. But, again, this support contemplated an airborne threat coming from outside of the US” (Griffith 2004: 1).

## 2.2 Das North American Aerospace Defense Command (NORAD)

Dem *North American Aerospace Defense Command* (NORAD) obliegen die Aufgaben der Überwachung und der Kontrolle des nordamerikanischen Luftraums. NORAD wurde 1958 als gemeinsamer Führungsstab aus Elementen der Luftwaffen Kanadas und der Vereinigten Staaten gegründet, um in der Zeit des Kalten Krieges eine koordinierte Luftverteidigung des gesamten nordamerikanischen Kontinents zu gewährleisten. Zu diesem Zweck unterstanden NORAD neben Kommunikations- und Kommandoeinrichtungen eine Reihe von Radarstationen, Luftwaffenstützpunkten und darauf stationierten Abfangjägern, vornehmlich an der Peripherie des Kontinents, deren Hauptaufgabe die Abwehr eines potentiellen Angriffs durch sowjetische Langstreckenbomber war (Vgl. Eberhart 2004: 2f, NORAD [a], NORAD [b]).

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der daraus folgenden Abnahme der militärischen Bedrohung schwand auch die Bedeutung von NORAD in den militärischen Planungen. Die Zahl der unterstellten US-Luftwaffenstützpunkte wurde von 26 auf sieben verringert, und auch eine Auflösung des Kommandos wurde in Erwägung gezogen. Die Existenz NORADs konnte jedoch durch eine Umorientierung auf neue, „asymmetrische Bedrohungen“ gesichert werden:

„In an effort to preserve their mission, members of the air defense community advocated the importance of air sovereignty against emerging ‘asymmetric threats’ to the United States: drug smuggling, ‘non-state and state-sponsored terrorists,’ and the proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missile technology” (9/11 Commission 2004c: 17).

Doch trotz dieses Bedeutungswandels konzentrierte man sich bei der Ausführung des neuen, erweiterten Auftrages weiterhin auf Bedrohungen von außerhalb der Landesgrenzen, beispielsweise einem Angriff mit Marschflugkörpern von See aus, so dass sowohl der Überwachung als auch der aktiven Kontrolle des Luftraums innerhalb der Vereinigten Staaten durch NORAD nur begrenzte Bedeutung zugemessen wurde:

„Prior to the attacks on our Nation two and one half years ago, our air defense posture was aligned to ‘look outward’ to counter external threats to North America. We considered flights taking off within the U.S. and Canada as “friendly by origin.” Our aerospace warning and control missions were oriented and resourced to detect and identify all air traffic entering North American airspace” (Eberhart 2004: 2).

Der Zuständigkeitsbereich von NORAD ist in drei Regionen unterteilt: Die *Alaskan, Canadian* und *Continental U.S. NORAD Regions* (CONR). Die Kontinental-US-Region umfasst wiederum drei Sektoren, wobei sich die Ereignisse des 11. September im *Northeast Air Defense Sector* (NEADS) abspielten. Die Befehlskette verlief dabei vom NORAD-Hauptquartier in Colorado Springs zur Zentrale der CONR auf dem Luftwaffenstützpunkt Tyndall, Florida,

und von dort zur Zentrale des nordöstlichen Sektors in Rome, New York, dem wiederum zwei Luftwaffenstützpunkte mit jeweils zwei einsatzbereiten Jagdflugzeugen in Alarmbereitschaft unterstanden, Otis, Massachusetts, und Langley, Virginia. Der tatsächliche Befehl zum Alarmstart von Kampfflugzeugen konnte nach der Autorisierung durch die zivilen Entscheidungsträger der Regierung und der Zentrale von NORAD durch den Kommandeur der jeweiligen Region ergehen. Am Morgen des 11. September 2001 standen dem Oberbefehlshaber der *Continental U.S. NORAD Region* damit vier einsatzbereite Jagdflugzeuge im nordöstlichen Sektor zur Verfügung.

Im Rahmen des Auftrages der Luftraumüberwachung kam NORAD auch eine Rolle bei der Bewältigung von Flugzeugentführungen zu. Nachdem die Zentrale der FAA das Verteidigungsministerium formell um Luftunterstützung ersucht hätte, sollte nach Autorisierung durch das Büro des Verteidigungsministers der Einsatzbefehl durch die oben genannte Befehlskette bis zu den Piloten der alarmbereiten Jagdflugzeuge verlaufen. Deren Auftrag sollte dabei die Überwachung und Eskortierung des entführten Flugzeugs sein (Vgl. 9/11 Commission 2004c: 16ff, Eberhart 2004: 3f):

„The protocols did not contemplate an intercept. They assumed the fighter escort would be discreet, ‘vectored to a position five miles directly behind the hijacked aircraft,’ where it could perform its mission to monitor the flight path of the aircraft” (9/11 Commission 2004c: 18).

### 2.3 Die Entscheidungsträger der Regierung

Auch den politischen Entscheidungsträgern der Regierung kam bei der Reaktion auf die Anschläge des 11. September entscheidende Bedeutung zu. Unmittelbar in die Befehlsstrukturen eingebunden waren der Präsident und sein Stellvertreter, der Vizepräsident, sowie das Verteidigungsministerium, das als Schnittstelle zwischen der zivilen FAA-Hierarchie und der militärischen Luftüberwachung durch NORAD fungieren sollte.

Militärische Aktivitäten der amerikanischen Streitkräfte in den USA selbst sind rechtlich streng reglementiert. Um einen Missbrauch des Militärs für polizeiliche Einsätze zu verhindern, wurden bereits frühzeitig entsprechende Gesetze verabschiedet, die jedoch auch eine Reihe von Ausnahmen vorsahen (Vgl. Brennan 2002: 34-38):

„As a result of actions taken by the military in the post-Civil War Reconstruction era, Congress passed the Posse Comitatus Act of 1878 as a broad proscription against soldiers enforcing the law. There are, however, numerous exceptions to the original prohibitions of Posse Comitatus, including statutes permitting counterdrug assistance, disaster relief, counterterrorism involving weapons of mass destruction, and the suppressions of insurrections and rebellions” (Brennan 2002: 36)

Die Genehmigung für die militärische Unterstützung von zivilen Behörden obliegt dabei dem Verteidigungsminister, die Autorisierung zum Einsatz militärischer Gewalt dem Präsidenten oder seinem Stellvertreter, sollte der Präsident von der Befehlskette isoliert sein. Auch im Falle einer Flugzeugentführung sahen die Planungen vor dem 11. September einen Prozess vor, der zum Einsatz militärischer Gewalt alle oben genannten Instanzen durchlaufen sollte. Als Knotenpunkt zwischen den Hierarchien der FAA und des NORAD, deren Strukturen bereits dargestellt wurden, sollte dabei das *National Military Command Center* (NMCC) dienen, eine geschützte Kommunikations- und Kommandoeinrichtung im Pentagon. Die Anforderung militärischer Luftunterstützung sollte das NMCC durch die FAA-Zentrale erreichen, das NMCC wiederum die Genehmigung des Verteidigungsministers einholen, und den Befehl zum Start von Abfangjägern anschließend an die NORAD-Hierarchie weiterleiten. Der tatsächliche Abschuss einer Verkehrsmaschine hätte nach den Planungen den Befehl des Präsidenten erfordert, jedoch sahen die Einsatzszenarien vor dem 11. September 2001 eine solche Bedrohung, wenn überhaupt, nur außerhalb der Landesgrenzen vor (Vgl. 9/11 Commission 2004c: 17f, Tomisek 2002: 1f):

„Prior to 9/11, it was understood that an order to shoot down a commercial aircraft would have to be issued by the National Command Authority (a phrase used to describe the president and

secretary of defense). Exercise planners also assumed that the aircraft would originate from outside the United States, allowing time to identify the target and scramble interceptors” (9/11 Commission 2004c:17 )

### 3. Der Ablauf der Anschläge des 11. September 2001

Nachdem die geplanten Verfahrensweisen und Strukturen für die Bewältigung von Flugzeugentführungen erläutert wurden, wird im Folgenden nun der tatsächliche Ablauf am Morgen des 11. September 2001 betrachtet. Die Erkenntnisse basieren dabei auf einer Reihe von Informationsquellen, darunter die Flugschreiber und Cockpit-Stimmenrecorder der vier Flugzeuge, die Daten der zivilen und militärischen Luftüberwachung, abgehörte Funksprüche von Bord der Maschinen, sowie telefonische Zeugenaussagen von Passagieren und Besatzungsmitgliedern. Die „*National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*”, kurz „*9-11 Commission*” fasste während ihrer 20-monatigen Arbeit diese Daten zu einem detaillierten Gesamtbild der Abläufe zusammen. Die unabhängige, mit Vertretern beider großen Parteien der USA besetzte Kommission, die durch Gesetzgebung des Präsidenten und des Kongresses 2002 gebildet wurde, befragte eine Vielzahl von unmittelbar Beteiligten, und leitete aus den Erkenntnissen auch eine Reihe von Empfehlungen zur Reorganisation von Strukturen und Entscheidungsprozessen ab (Vgl. 9/11 Commission 2004c: xv-xviii).

#### 3.1 American Airlines 11: Boston-Logan → World Trade Center 1 (7.59-8.46 Uhr)

American Airlines Flug 11 startete am Morgen des 11. September um 7.59 Uhr vom Logan International Airport in Boston nach Los Angeles. Die Boeing 767 hatte zwei Piloten, neun Mitglieder des Kabinenpersonals, sowie 81 Passagiere an Bord, darunter auch den Ägypter Mohammed Atta und vier weitere, arabische Flugzeugentführer. 15 Minuten nach dem Start hatte American 11 eine Flughöhe von 26.000 Fuß erreicht und näherte sich in westlicher Richtung der Grenze zum Bundesstaat New York, als der letzte reguläre Funkkontakt mit einem Fluglotsen im *Boston Center* der FAA stattfand. Die unmittelbar darauffolgende Anweisung von *Boston Center* über eine Änderung der Flughöhe wurde von Flug 11 nicht mehr bestätigt. Somit begann die Übernahme des Flugzeugs durch die Entführer um 8.14 Uhr Ortszeit.

Informationen über die Ereignisse an Bord von American 11 erreichten die Entscheidungsträger am Boden durch zwei Kommunikationskanäle, die bis zum Einschlag der Maschine in den Nordturm des World Trade Center voneinander getrennt blieben. Der erste Kanal begann im jeweils zuständigen FAA-*Center*, und durchlief die Hierarchie der zivilen und militärischen Luftraumüberwachung. Er stützte seine Informationen primär auf Daten des zivilen Luftraumüberwachungsradars und sporadischen, einseitigen Funkkontakt mit der Maschine. Der zweite Kanal, der zwar nicht in die Hierarchie für derartige Zwischenfälle eingebunden war, aber letztlich die wertvollsten Informationen über den Verlauf der Entführung lieferte, kam durch zwei Flugbegleiterinnen zustande, denen es gelang, über die Bordtelefone der Maschine Kontakt zu American Airlines aufzunehmen. Die Involvierung der Fluggesellschaften in die Ereignisse des 11. September ist ein Beispiel für den Zusammenbruch der vorgesehenen Befehlsstrukturen. Obwohl diese privaten Akteure für die Abwehr einer solchen terroristischen Bedrohung keine unmittelbare Verantwortung trugen, erwiesen sie sich im Verlauf des Tages als wertvollste Sammelstelle für die Erkenntnisse, die letzten Endes die polizeilichen Ermittlungen in hohem Maße beschleunigen sollten.

So erreichte die Flugbegleiterin Betty Ong um 8.19 Uhr das Reservierungsbüro Südost der American Airlines in North Carolina, noch während *Boston Center* vergeblich versuchte, den Funkkontakt mit American 11 wieder herzustellen. Sie berichtete, dass die Entführer das Cockpit der Maschine übernommen hatten und dass zwei Besatzungsmitglieder mit Messern attackiert worden waren. Die Angestellte der American Airlines, die Ongs Anruf entgegen-



nahm, informierte daraufhin die Verkehrsleitzentrale der Fluggesellschaft in Fort Worth, Texas, deren diensthabender Manager veranlasste, *Boston Center* zu kontaktieren.

Um 8.21 Uhr gelang es Mohammed Atta, dem einzigen Entführer an Bord von American 11 mit Flugausbildung, den Transponder des Flugzeugs zu deaktivieren, was den Fluglotsen am Boden die wichtigsten Informationen über den Status der Maschine entzog. Die Controller konnten zwar auf die eigentlichen Radardaten zurückgreifen, diese machten es jedoch schwierig, die genaue Flugbahn einer einzelnen Maschine inmitten der Vielzahl der übrigen Radarkontakte zu verfolgen:

„Controllers at Centers rely on transponder signals and usually do not display primary radar returns on their scopes. But they can change the configuration of their radar scopes so they can see primary radar returns. In fact, the controllers did just that on 9/11 when the transponders were turned off in three of the four hijacked aircraft” (9/11 Commission 2004c: 16).

Die ersten Hinweise auf eine Flugzeugentführung erreichten die FAA, die über das Telefonat von Bord der Maschine noch nicht informiert war, um 8.25 Uhr über *Boston Center*. Atta wollte in dem Glauben, die Kabinensprechanlage zu betätigen, den Passagieren von American 11 die Anweisung geben, sich ruhig zu verhalten:

„We have some planes. Just stay quiet, and you’ll be O.K. We are returning to the airport. (...) Nobody move. Everything will be O.K. If you try to make any moves, you’ll endanger yourself and the airplane. Just stay quiet” (9/11 Commission 2004c: 19).

Tatsächlich erreichte die Anweisung über den Funk der Maschine *Boston Center*, womit nunmehr auch die FAA von einer möglichen Entführung ausging. American 11 drehte um 8.28 Uhr scharf in Richtung Süden und damit New York ab, und *Boston Center* begann damit, die Information über die Entführung die Hierarchie der FAA hinauf weiterzugeben, zunächst zum *Command Center* in Herndon, das daraufhin das *Operations Center* in der FAA-Zentrale in Washington informierte, womit die offizielle Reaktion der Regierung auf die Anschläge begann. Der erste Kontakt zwischen American Airlines und der FAA fand um 8.31 Uhr statt, was die bis dahin getrennten Kommunikationskanäle erstmals zusammenführte. Sowohl für die Airline als auch die FAA wurde damit der Verdacht einer Entführung bestätigt. Zu diesem Zeitpunkt war es auch Madeline Sweeney, einer zweiten Flugbegleiterin an Bord, gelungen, American Airlines telefonisch zu erreichen. Sie gab dem Büro in Boston Informationen weiter, die die Aussagen Betty Ongs ergänzten (Vgl. Gonzalez 2004: 1f).

Um 8.34 Uhr versuchte die FAA erstmals, militärische Unterstützung anzufordern. *Boston Center* umging die offizielle Hierarchie mit dem Versuch, unmittelbar Kontakt zum Luftwaffenstützpunkt Otis auf Cape Cod aufzunehmen. Drei Minuten später wurde die festgelegte Befehlskette erneut ignoriert, als *Boston Center* sich unmittelbar an die Zentrale des nordöstlichen NORAD-Sektors (NEADS) wandte, womit die Streitkräfte erstmals über die Ereignisse informiert wurden. NEADS befand sich zu diesem Zeitpunkt in der jährlichen Übung, „*Vigilant Guardian*“, was die Reaktionszeit zusätzlich zur Umgehung der langen regulären Befehlskette weiter verringerte:

„In retrospect, the exercise would prove to be a serendipitous enabler of a rapid military response to terrorist attacks on Sept. 11. Senior officers involved in Vigilant Guardian were manning Norad command centers throughout the U.S. and Canada, available to make immediate decisions” (Scott 2002).

Zu dieser Zeit hatte Betty Ong telefonisch bereits mitgeteilt, dass sich die Maschine, die entlang des Hudson River in südlicher Richtung flog, in einem schnellen Sinkflug befand.

Der diensthabende Offizier des NEADS, Colonel Marr, informierte den Oberbefehlshaber der *Continental Region*, General Arnolds in Tyndall, Florida, und bat ihn um Erlaubnis zum Alarmstart der einsatzbereiten Abfangjäger auf dem Stützpunkt Otis. Arnolds umging ebenfalls die Hierarchie, indem er Marr anwies: „To go ahead and scramble the airplanes, and we’d get permission later” (9/11 Commission 2004a: 7) Erst anschließend begann Arnolds damit, seine Vorgesetzten in der NORAD-Befehlskette zu informieren. Der Befehl zum Alarmstart erreichte die Besatzungen um 8.46 Uhr, als die Bodenleitstelle von NEADS nach

dem Radarkontakt von American 11 suchte, um den Abfangjägern ein Ziel zuweisen zu können:

„Marr capsulized the tense moments: ‘The NEADS battle managers get the last known location, estimate [Flight AA11’s] speed and find a green dot that’s not identified. Almost as soon as it’s discovered, it disappears’ (Scott: 2002).

Gleichzeitig endete das Telefonat mit der der Flugbegleiterin Sweeney: „Oh my God, we are way too low“ (9/11 Commission 2004b: 14). American Airlines Flug 11 schlug um 8.46:40 Uhr auf Höhe der 96. Etage in den Nordturm des World Trade Center ein. Sechs Minuten später befanden sich zwei F-15-Jagdflugzeuge des Luftwaffenstützpunktes Otis in der Luft, und wurden einem Warteraum vor der Küste Long Islands zugewiesen (Vgl. 9/11 Commission 2004b: 6-15, Scott 2002, Hebert 2002 50ff).

### **3.2 United Airlines 175: Boston-Logan → World Trade Center 2 (8.14-9.03 Uhr)**

Das zweite entführte Flugzeug des 11. September, Flug 175 der United Airlines, startete um 8.14 Uhr ebenfalls vom Flughafen Boston-Logan in Richtung Los Angeles, als die Übernahme von American 11 gerade begonnen hatte. Die Maschine, ebenfalls eine Boeing 767, beförderte 56 Passagiere und neun Besatzungsmitglieder. Der Pilot des zweiten Entführerteams war Marwan al-Shehhi aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, der genau wie Mohammed Atta vier weitere „Kämpfer“ arabischer Herkunft anführte, die Passagiere und Besatzung in Schach halten sollten.

Kurz nachdem die Maschine ihre Reiseflughöhe erreicht hatte, bat *Boston Center* die Besatzung von United 175, Ausschau nach Flug 11 der American Airlines zu halten, von dessen Entführung die FAA bereits informiert war. Die Piloten der United meldeten den Sichtkontakt zur vermissten Maschine, die sich zu diesem Zeitpunkt bereits im Sinkflug in Richtung New York befand. Nachdem Flug 175 den Zuständigkeitsbereich von *Boston Center* verlassen hatte, informierte die Besatzung *New York Center* darüber, dass sie bereits kurz nach dem Abflug Zeuge der Entführung der ersten Maschine geworden waren, als sie die irrtümliche Funkübertragung Mohammed Attas empfangen hatten. Zwei Minuten nach diesem letzten regulären Funkkontakt von United 175 begann um etwa 8.42 Uhr die Entführung der Maschine.

Nach den Aussagen mehrerer Passagiere und eines Flugbegleiters, denen es genau wie an Bord von American 11 gelungen war, über die Bordtelefone der Maschine Angehörige beziehungsweise ihre Fluglinie zu erreichen, verlief die Übernahme der Maschine nach dem gleichen Muster wie die erste Entführung an diesem Morgen. Die vier „Kämpfer“ der Gruppe hielten die Insassen mit Messern und Pfefferspray in Schach, töteten die beiden Piloten, und ermöglichten es so dem entsprechend ausgebildeten Leiter des Teams, die Kontrolle über das Flugzeug zu erlangen. Ebenso wie die American Airlines erhielt auch United durch den Einsatz ihrer Besatzung in der Luft wertvolle Informationen über die Identität der Entführer, welche die Ermittlungen enorm vereinfachen würden. Die Airline konnte diese Erkenntnisse allerdings nicht rechtzeitig an die FAA weiterleiten, um den Verlauf der Ereignisse noch zu beeinflussen.

Die erste Möglichkeit für die FAA, die Situation an Bord von United 175 zu erfassen, bot sich um 8.47 Uhr, als der Transpondercode der Maschine verändert wurde. al-Shehhi gelang es jedoch anders als Mohammed Atta nicht, den Transponder zu deaktivieren, was es der zivilen Luftüberwachung erlaubte, die Maschine mit Einschränkungen weiter zu verfolgen. Der zuständige Fluglotse im *New York Center* wurde allerdings erst drei Minuten später auf die Veränderung aufmerksam, da er zu diesem Zeitpunkt immer noch versuchte, den bereits abgestürzten Flug 11 zu lokalisieren. Über die nächsten Minuten versuchte *New York Center* vergeblich, United 175 zu erreichen, die sich über New Jersey im Sinkflug befand, und um 8.57 Uhr in nordöstliche Richtung abdrehte. Man ging dabei bereits von einer Entführung aus, da die Fluglotsen der gesamten Region schon durch *Boston Center* über die Übernahme der er-

sten Maschine informiert worden waren. Auch die höheren Ebenen der FAA-Hierarchie wurden nun über die neue Situation in Kenntnis gesetzt, diese ergriffen aber nicht sofort die Initiative, auch die militärischen Stellen zu informieren. Um die Flugbahn der United 175, die sich nunmehr vor der Küste New Jerseys auf New York zu bewegte, weiterhin verfolgen zu können, wandte sich der Controller im *New York Center* schließlich an die FAA-Endanflugkontrolle (*Terminal Approach Control*) für den Raum New York, die eine Radarüberwachung auch in geringeren Flughöhen gewährleisten konnte:

„**Terminal:** I got somebody who keeps coasting but it looks like he’s going into one of the small airports down there.

**Center:** Hold on a second. I’m trying to bring him up here and get you— There he is right there. Hold on.

**Terminal:** Got him just out of 9,500—9,000 now.

**Center:** Do you know who he is?

**Terminal:** We’re just, we just we don’t know who he is. We’re just picking him up now.

**Center (at 9:02):** Alright. Heads up man, it looks like another one coming in” (9/11 Commission 2004c: 22).

*New York Terminal Approach Control* verlor den Radarkontakt zu United Airlines 175 über der Südspitze von Manhattan, wo die Maschine um 9.03:11 Uhr in den Südturm des World Trade Center einschlug.

Zur gleichen Zeit informierte *New York Center* schließlich über die vorgesehene Hierarchie der FAA und NORADs hinweg den nordöstlichen Luftverteidigungssektor in Rome, wo die Führung des NEADS entschied, die beiden F-15, die sich weiterhin in Wartestellung vor der Küste befanden, in eine Patrouille unmittelbar über Manhattan zu beordern. Die beiden Jagdflugzeuge kamen um 9.25 Uhr über der Stadt an. *Boston Center* und *New York Center* veranlassten jeweils, den Luftraum ihres Zuständigkeitsbereichs zu schließen.

Der Zeitpunkt des Einschlages der United 175 ins World Trade Center markierte auch den Augenblick, in dem die Regierungsspitzen der USA erstmals den Ernst der Situation erkannten. Bis dahin war nur eine kleine Zahl von Mitarbeitern der FAA, der Fluglinien und des Militärs über die Entführungen informiert, die ohne übergeordnete Leitung und oft isoliert voneinander versuchten, der eskalierenden Situation Herr zu werden. Präsident Bush befand sich zu Beginn der Anschläge auf dem Weg zum Besuch einer Grundschule in Florida, wo er von seinem Berater Karl Rove über den „Absturz einer kleinen, zweimotorigen Maschine“ ins World Trade Center informiert wurde. Die Gewissheit eines terroristischen Anschlages erlangte der Präsident erst, nachdem Stabschef Andrew Card ihn über den Einschlag der zweiten Maschine in Kenntnis setzte. Auch Vizepräsident Dick Cheney im Weißen Haus und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld im Pentagon erhielten die Nachricht über die ersten beiden Anschläge lediglich durch die Berichterstattung der Medien. Die Erkenntnisse über die Entführungen, die die FAA, NORAD und die Fluggesellschaften besaßen, hatten die Spitzen der Regierung noch nicht erreicht (Vgl. 9/11 Commission 2004b: 18-24, 9/11 Commission 2004c: 35, Hebert 2002: 52, Scott 2002).

### 3.3 American Airlines 77: Washington-Dulles → Pentagon (8.20-9.37 Uhr)

Zum Zeitpunkt des Einschlags in den Südturm des World Trade Center hatte die dritte Maschine der Anschläge am 11. September bereits Kurs auf das Ziel ihrer Entführer genommen, auf das Pentagon, Sitz des amerikanischen Verteidigungsministeriums. Die Boeing 757 der American Airlines, Flug 77, war um 8.20 Uhr vom Dulles International Airport in Washington D.C. mit dem Flugziel Los Angeles gestartet. Neben sechs Besatzungsmitgliedern hatte American 77 58 Passagiere an Bord, darunter auch den ausgebildeten Piloten Hani Hanjour saudischer Herkunft und vier weitere „Kämpfer“ seines Entführungsteams. Die Übernahme der Maschine begann unmittelbar nach dem letzten regulären Funkkontakt von American 77 mit *Indianapolis Center*, im Gebiet der Staatsgrenze zwischen West Virginia und Ohio. Nach

Aussagen einer Passagierin und einer Flugbegleiterin an Bord, die telefonisch mit Angehörigen beziehungsweise ihrer Airline Kontakt aufnahmen, wandten die Entführer bei der Übernahme ähnliche Taktiken an wie die übrigen Teams. Auch in diesem Fall konnten die Informationen von Bord der Maschine durch American Airlines jedoch nicht rechtzeitig an die FAA weitergeleitet werden, um eine angemessene Reaktion zu ermöglichen. Neben der geringen verfügbaren Zeitspanne war auch die Tatsache, dass American Airlines an diesem Morgen bereits zwei ihrer Flüge vermisste, für die mangelnde Koordination der beiden Stellen verantwortlich. Die Fluglinie unternahm jedoch den Schritt, landesweit alle weiteren Abflüge der Airline zu stoppen.

Da die Entführer unmittelbar nach der Übernahme des Cockpits den Transponder der Maschine deaktiviert hatten, hatte auch die FAA Probleme damit, American 77 weiter zu verfolgen:

„Radar reconstructions performed after 9/11 reveal that FAA radar equipment tracked the flight from the moment its transponder was turned off at 8:56, but for eight minutes and 13 seconds, between 8:56 and 9:05, this primary radar information on American 77 was not displayed to controllers at Indianapolis Center. The reasons are technical, arising from the way software processed radar information, as well as from core primary radar coverage where American 77 had been flying” (9/11 Commission 2004c: 25).

Zu dieser Zeit wendete die Maschine, und flog zurück in Richtung Washington, während die Controller in Indianapolis, die noch nicht über die übrigen Entführungen informiert waren, weiterhin vergeblich versuchten, Kontakt aufzunehmen und Flug 77 wieder zu erfassen. Nachdem die Suche über die nächsten 15 Minuten hinweg erfolglos blieb, setzte sich nach Konsultationen zwischen *Indianapolis Center* und dem *Command Center* in Herndon die Annahme durch, dass auch American 77 entführt worden war. Nachdem die Führung der FAA nunmehr zunehmend den Eindruck eines völligen Verlustes der Kontrolle über den Flugverkehr gewann, zog der Leiter der FAA, Jane Garvey, um 9.25 Uhr die Konsequenzen:

„At 9:25, Garvey, in an historic and admirable step, and almost certainly after getting an okay from the White House, initiated a national ground stop, which forbids takeoffs and requires planes in the air to get down as soon as reasonable. The order, which has never been implemented since flying was invented in 1903, applied to virtually every single kind of machine that can takeoff — civilian, military, or law enforcement. The Herndon command center coordinated the phone call to all major FAA sites, the airline reps in the room contacted all airlines, and so-called NOTAMS — notices to airmen — were also sent out. The FAA had stopped the world” (Donnelly 2001).

American Airlines 77 blieb jedoch weiterhin unentdeckt. Die Maschine befand sich inzwischen im Sinkflug, noch etwa 80 Kilometer von ihrem Ziel entfernt. Die Zentrale in Herndon hatte inzwischen die Radar-Endanflugkontrolle (TRACON) des Flughafens Washington-Dulles informiert, die um 9.32 Uhr „einen Radarkontakt mit östlicher Flugrichtung und hoher Geschwindigkeit“ erfasste, und daraufhin den städtischen Reagan National Airport informierte. Nachdem die Maschine zunächst auf das Weiße Haus gerichtet schien, kontaktierte der Tower des Flughafens den *Secret Service*, der die sofortige Evakuierung des Vizepräsidenten veranlasste: „Agents propelled him out of his chair and told him he had to get to the bunker. The Vice President entered the underground tunnel leading to the shelter at 9:37” (9/11 Commission 2004c: 39f). American Airlines 77 wendete indessen erneut, und schlug um 9.37:46 Uhr in die westliche Seite des Pentagon ein.

Die militärische Reaktion erfolgte auch im Fall des Anschlags auf das Pentagon erst, nachdem die Maschine ihr Ziel schon fast erreicht hatte. Die beiden einsatzbereiten F-16-Abfangjäger auf dem Luftwaffenstützpunkt Langley, nahe Washington, wurden zwar um 9.30 Uhr gestartet, jedoch in Reaktion auf eine falsche Meldung von *Boston Center*, die besagte, dass American Airlines Flug 11, die Maschine, die bereits um 8.46 Uhr den Nordturm des World Trade Center getroffen hatte, sich noch in der Luft befände und auf Washington zusteuere. Die Jagdflugzeuge wurden somit in nordöstliche Richtung beordert um ein Flugzeug abzufangen, das zu diesem Zeitpunkt überhaupt nicht mehr existierte. Erst der Sichtkontakt vom Tower des Reagan-Flughafens um 9.36 Uhr führte dazu, dass NEADS die Maschinen schnellstmöglich

zurück nach Washington befehligte: „I don't care how many windows you break, (...) Push them back“ (9/11 Commission 2004b: 34). Die Jagdflugzeuge kamen um 10.00 Uhr im Luftraum über der Stadt an, und richteten sich auf ihrer Patrouillenstellung auf eine Verteidigung der Stadt ein.

Auf der Ebene der nationalen Entscheidungsträger der USA hatte sich bereits vor dem Einschlag ins Pentagon die Einschätzung durchgesetzt, dass es sich bei den Anschlägen um einen großangelegten terroristischen Angriff auf die Vereinigten Staaten handelte. Somit begannen ab 9.20 Uhr die Konsultationen zwischen FAA, NORAD, dem Verteidigungsministerium und den Regierungsspitzen, die nach den Planungen im Vorfeld der Anschläge eigentlich eine angemessene Reaktion hätten sicherstellen sollen. Allerdings ergaben sich auch dabei Koordinationsprobleme:

„The FAA, the White House, and the Defense Department each initiated a multiagency teleconference before 9:30. Because none of these teleconferences – at least before 10:00 – included the right officials from both the FAA and Defense Department, none succeeded in meaningfully coordinating the military and FAA response to the hijackings“ (9/11 Commission 2004c: 36).

Die Tatsache, dass an den drei Konferenzen zwar die gleichen Stellen, jedoch jeweils unterschiedliche Entscheidungsträger mit unterschiedlichem Kenntnisstand über die Situation beteiligt waren, erschwerte die Entscheidungsfindung erheblich. Außerdem führten die Schwierigkeiten, eine Verbindung zwischen der FAA-Zentrale und dem NMCC im Pentagon herzustellen, dazu, dass entscheidende Informationen, die zwar innerhalb der FAA-Hierarchie vor allem auf der Ebene der einzelnen Luftverkehrs-Kontrollzentren vorlagen, nicht in den weiteren Entscheidungsprozess einfließen konnten.

Präsident Bush befand sich zum Zeitpunkt des Einschlages ins Pentagon auf dem Weg zu seinem Flugzeug, der *Air Force One*. Der *Secret Service* hatte zunächst darauf gedrängt, den Präsidenten schnellstmöglich zurück nach Washington zu bringen. Nachdem jedoch auch die Sicherheitslage in Washington immer heikler erschien, verschob sich die Priorität dahingehend, die persönliche Unversehrtheit des Präsidenten sicherzustellen: „Air Force One departed at approximately 9:55, with no destination at take-off. The objective was to get up in the air, as fast and as high as possible, and then decide where to go“ (9/11 Commission 2004c: 39) (Vgl. 9/11 Commission 2004b: 28-34, 9/11 Commission 2004c: 35-40, Donnelly 2001).

### **3.4 United Airlines 93: Newark, NJ → Shanksville, PA (8.42-10.03 Uhr)**

Der vierte entführte Flug des 11. September 2001 war die einzige Maschine, die ihr vorgesehene Ziel, das Weiße Haus oder das Kapitol in Washington, nicht erreichte. Dies geschah jedoch nicht durch die Aktivitäten der zuständigen Behörden, sondern durch den Einsatz der Passagiere an Bord, obwohl in diesem Falle zum ersten Mal ein konkreter Befehl zum Abschuss eines Fluges erteilt wurde.

United Airlines Flug 93 startete um 8.42 Uhr vom Flughafen Newark, New Jersey nach San Francisco. Die Boeing 757 hatte 37 Passagiere und sieben Besatzungsmitglieder an Bord. Anführer und Pilot des Entführungsteams für United 93 war der Libanese Ziad Jarrah, der drei saudische „Kämpfer“ befehligte. Nachdem bereits unmittelbar nach dem Start der Maschine die Anschlagsserie in New York begonnen hatte, gestaltete sich die Informationslage an Bord anders als im Fall der übrigen entführten Maschinen.

Kurz vor Beginn der Übernahme durch die Entführer um 9.28 Uhr erreichte die Piloten der United 93 eine Textnachricht ihrer Fluggesellschaft, die sie vor möglichen Eindringlingen ins Cockpit warnen sollte. United Airlines ergriff die Initiative zu dieser Warnung ihrer Flüge, nachdem das FAA-*Command Center* in Herndon auch nach ausdrücklichem Ersuchen durch *Boston Center* dieser Bitte nicht nachkam. Die Warnung erreichte die Piloten jedoch zu spät, denn unmittelbar nachdem sie um eine Bestätigung der Nachricht durch die United Airlines baten, wurden sie von den Entführern überwältigt. Die Maschine befand sich zu diesem Zeit-

punkt im Zuständigkeitsbereich von *Cleveland Center* über Zentral-Pennsylvania. Die Fluglotsen schöpften bereits frühzeitig Verdacht über die Entführung, da der Pilot Ziad Jarrah eine Anweisung an die Passagiere per Funk übertrug, ebenfalls in dem Glauben, die Kabinensprechanlage zu betätigen. *Cleveland Center* leitete die Erkenntnis über die Entführung und die Flugrichtung der Maschine, die inzwischen in Richtung Washington gewendet hatte, zwar an die übergeordneten Stellen der FAA weiter, diese informierten jedoch nicht unmittelbar die militärische Führung, wie in der regulären Befehlskette vorgesehen war. Die FAA wandte sich stattdessen unmittelbar an den *Secret Service* im Weißen Haus, der wiederum das NMCC im Pentagon kontaktierte. Da sich zu dieser Zeit zwei F-16-Jagdflugzeuge des Stützpunktes Langley über der Stadt befanden, hätte sich zum ersten Mal an diesem Morgen die Chance ergeben, eines der entführten Flugzeuge vor Erreichung des Ziels abzufangen. Der Befehl zum Abschuss der United 93 wurde um 10.15 Uhr durch Vizepräsident Cheney erteilt. Präsident Bush, der nach den Richtlinien vor dem 11. September die eigentliche Befugnis für einen Abschussbefehl inne hatte, befand sich an Bord der *Air Force One*, die ihn zum Luftwaffenstützpunkt Barksdale, Louisiana, flog, wo die Sicherheitslage nach Einschätzung des *Secret Service* überschaubarer war als in Washington. Aufgrund von Kommunikationsproblemen war die Verbindung zwischen der *Air Force One* und dem Weißen Haus am 11. September jedoch unzureichend für eine tatsächliche Befehlsgewalt des Präsidenten. Auch Verteidigungsminister Rumsfeld, der den Befehl des Präsidenten erhalten sollte, befand sich zu dieser Zeit außerhalb der Befehlskette, da er bei den Rettungsarbeiten im Pentagon gebunden war. So erging der Befehl Cheneys an das NMCC, das wiederum NORAD informierte. Die beiden F-16-Piloten über Washington erhielten durch NEADS jedoch keinen konkreten Abschussbefehl, sondern gegen 10.30 Uhr lediglich die Routineanweisung für eine Flugzeugentführung, da sie mit den Implikationen des Abschusses einer Linienmaschine, die auf diese Weise nie vorgesehen war, nicht vertraut waren: „(...) the only orders actually conveyed to the Langley pilots were to ‘ID type and tail’” (9/11 Commission 2004c: 43). So wäre auch ein Abschuss der United 93 letztendlich aufgrund der Unsicherheit der militärischen Entscheidungsträger unwahrscheinlich gewesen, wäre diese Maschine gegen 10.30 Uhr wirklich in den Luftraum Washingtons eingedrungen.

Der tatsächliche Inhalt des Befehls an die Abfangjäger war für das Schicksal der United 93 jedoch ohne Belang, da die Passagiere an Bord die Bewältigung der Entführung bereits in die eigenen Hände genommen hatten. Aufgrund von Telefongesprächen mit Angehörigen erhielten eine Reihe von Fluggästen Kenntnis über die Ereignisse in New York, und erkannten daraufhin ihre eigene Lage. Um 9.57 Uhr begannen sie damit, die drei „Kämpfer“ an Bord zu überwältigen, um ins Cockpit vorzudringen. Ziad Jarrah brachte die Maschine in einen steilen Sinkflug, kurz bevor er von den Passagieren überwältigt werden konnte. United Airlines Flug 93 stürzte um 10.03 Uhr nahe Shanksville, Pennsylvania ab.

Mit dem Absturz der United 93 endete die Anschlagsserie des 11. September 2001. Die insgesamt 19 Flugzeugentführer verursachten in einem Zeitraum von zwei Stunden annähernd 3.000 Todesopfer, 182 davon an Bord der vier Maschinen, 125 im Pentagon, und die übrigen in den beiden Türmen des World Trade Center, die beide infolge des durch das Flugbenzin ausgelösten Feuers vollständig einstürzten. Die Reaktion der amerikanischen Luftverteidigung erwies sich an diesem Morgen als vollständig ineffektiv. Die einzig erfolgreiche Abwehr bestand nicht aus alarmbereiten Abfangjägern, die in eine komplexe Befehls- und Entscheidungsstruktur eingebunden waren, sondern aus einer kleinen Zahl von Passagieren, denen es ohne jede Ausbildung und Vorbereitung gelang, die Entführer vor ihrem Ziel zu stoppen (9/11 Commission 2004b: 35-47, 9/11 Commission 2004c: 40-46).

## 4. Das Scheitern des Systems: Ursachen und Folgerungen

Die genaue Betrachtung der gescheiterten Abwehr der Anschläge am 11. September 2001 lässt drei Problemfelder erkennen, die zusammengenommen eine effektive Reaktion auf die Flugzeugentführungen nahezu unmöglich machten. Diese drei Gruppen von Faktoren werden nun vorgestellt, zusammen mit den bisher unternommenen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftüberwachung, welche die Ereignisse und Lehren des 11. September unmittelbar aufgreifen.

### 4.1 Technische Faktoren des Versagens der Luftüberwachung

Die Entführer der vier Verkehrsflugzeuge am 11. September 2001 nutzten gezielt die Schwächen aus, die ihnen die Struktur der Überwachung des amerikanischen Luftraumes darbot. Durch die Abschaltung der Transponder an Bord von drei der Maschinen gingen wertvolle Informationen über Position und Flugrichtung der Flugzeuge verloren, die zusammen mit einer insgesamt entschlosseneren Reaktion der Luftverteidigung ein Abfangen der Maschinen hätte ermöglichen können.

Die Ursachen dieses Scheiterns sind in der Ausrichtung der militärischen Luftverteidigung durch NORAD auf externe Bedrohungen zu suchen. Bis zum 11. September 2001 stützte sich NORAD zur Luftraumüberwachung auf 45 Radareinrichtungen des *Joint Surveillance Systems* (JSS), die sich ausschließlich an der Peripherie der USA befanden, und deren Daten sowohl durch die FAA als auch durch NORAD genutzt wurden. Der gesamte Bereich im Landesinneren wurde ausschließlich durch die FAA überwacht, deren Radarsysteme in hohem Maße auf die Transpondersignale an Bord der Flugzeuge angewiesen waren, womit die Entführer die Flugzeuge in drei der vier Fälle nahezu „unsichtbar“ machen konnten, indem sie die Transponder deaktivierten (Vgl. Bussolari 2002: 5):

„The September 11 attacks demonstrated a weakness as the hijackers simply shut off their transponders. While long-range primary radars provide a means of uncooperative aircraft surveillance, nevertheless, transponders are useful in identifying aircraft and requiring transponders on all air traffic is worth considering“ (U.S. Department of Defense 2003: 7).

Ein vollständiges Luftlagebild, das die Daten der FAA-Radarsysteme und die des JSS kombiniert hätte, existierte bis zum 11. September nicht, so dass NORAD auf die enge Zusammenarbeit mit zivilen Fluglotsen angewiesen war, um die Luftverteidigung zu koordinieren - eine Aufgabe, für die die Controller der FAA weder ausgebildet noch ausgerüstet waren. Ein weiterer Schwachpunkt, der ebenfalls auf die Ausrichtung NORADs nach außen zurückzuführen war, ist die geringe Zahl der einsatzbereiten Abfangjäger am 11. September 2001. Die Tatsache, dass für den nordöstlichen NORAD-Sektor lediglich vier Jagdflugzeuge in Alarmbereitschaft auf zwei Stützpunkten zur Verfügung standen, machte einen flexiblen Einsatz dieser Maschinen nahezu unmöglich, selbst wenn die Luftraumüberwachung ein eindeutigeres Bild der Lage ergeben hätte, da die Piloten wertvollen Treibstoff damit verschwenden mussten, um ihr weit entferntes Einsatzgebiet schnellstmöglich zu erreichen.

Beide Problemfelder wurden nach dem 11. September 2001 in gewissem Umfang behoben. Die FAA leitet nun die Daten ihrer Radareinrichtungen im Landesinneren unmittelbar an NORAD weiter, so dass die militärische Luftverteidigung der USA nun ein nahezu vollständiges Luftlagebild zur Verfügung hat. Weiterhin wurden Anstrengungen unternommen, die vorhandenen Systeme zu verbessern, um die Abhängigkeit von Transpondersignalen zu verringern, und so auch Flugzeuge erfassen zu können, die gezielt versuchen, einer Entdeckung zu entgehen. Schließlich wurde auch die Zahl der verfügbaren Luftwaffenstützpunkte mit alarmbereiten Abfangjägern von sieben auf 26 erhöht, um eine kürzere Reaktionszeit bei Zwischenfällen zu ermöglichen (Vgl. 9/11 Commission 2004a: 58, Hebert 2002: 53f, Scott 2002, U.S. Department of Defense 2003: 4ff).

## 4.2 Probleme der Kommunikation zwischen den Entscheidungsträgern

as zweite Problemfeld, das die Ereignisse des 11. September prägte, waren die Kommunikationsprobleme auf allen Ebenen der zuständigen Behörden. Informationen wurden zu spät weitergeleitet, sie erreichten die falschen Stellen, oder sie blieben isoliert von den Entscheidungsträgern, die sie für eine angemessene Reaktion benötigt hätten.

Das Problem begann bereits im Cockpit der entführten Maschinen. Die Anweisung an die Piloten, eine Entführung durch das Wechseln des Transpondercodes auf „7500“ zu melden, wurde durch die rasche Übernahme des Cockpits durch die Terroristen vereitelt. Lediglich dadurch, dass die Entführer versehentlich das Funkgerät betätigten, und durch die Telefonate von Passagieren und Flugbegleitern erreichte die Information über die tatsächliche Lage der Flüge überhaupt den Boden. Die zuständigen Stellen waren damit von den Fehlern der Terroristen und der Initiative der Betroffenen abhängig, was für eine wirksame Gefahrenabwehr eine völlig inakzeptable Grundlage darstellt.

Auch die Hierarchien der beiden unmittelbar zuständigen Behörden, also der FAA und des NORAD, waren eskalierenden Nachrichtenlage an diesem Morgen nicht annähernd gewachsen. Die vorgesehene Befehlsstruktur bei Flugzeugentführungen erwies sich als impraktikabel, da die ohnehin schmal bemessene Zeitspanne zwischen der Entführung der Flüge und dem Einschlag in die Ziele durch einen langwierigen Entscheidungsprozess vertan wurde, der noch dadurch erschwert wurde, dass der Situation angemessene Maßnahmen, wie zum Beispiel ein Abschuss der Flugzeuge, in den Krisenszenarien nicht vorgesehen waren. Während des Verlaufs der Anschläge ging die einzige Warnung an Flugzeuge in der Luft von den beteiligten Fluggesellschaften aus, die ihre Besatzungen anwiesen, die Sicherheit im Cockpit zu erhöhen, wodurch die meisten anderen Flüge erst nach dem „Ground Stop“ der FAA von der Situation erfuhren. Nur durch das Umgehen der vorgesehenen Hierarchien, durch „Abkürzungen“ zu den direkten Befehlsstellen war es möglich, die beiden Alarmrotten der Luftwaffenstützpunkte Otis und Langley zu starten, denen es selbst mit der dadurch verringerten Reaktionszeit nicht gelang, noch Einfluss auf die Situation zu nehmen.

Auch technische Schwierigkeiten erschwerten die Kommunikation am 11. September. So war während der Telefonkonferenz der wichtigsten Entscheidungsträger die FAA lange Zeit überhaupt nicht zugeschaltet, da ihre abhörsicheren Telefone inkompatibel mit denen der übrigen Stellen waren, wie Kommissionsmitglied John Lehman dem damals stellvertretenden Leiter der FAA, Monte Belger, vorwarf:

„There was never any attention paid to the secure communications because you had STU-2 in -- or the administrator had a STU-2, and NMCC and everybody else had STU-3. It had never been upgraded. Nobody took the common sense provision, since they couldn't get through, to pick up the telephone or go down into the pay phone and call the NMCC while all this was going on“ (9/11 Commission 2004a:101).

Schließlich führten technische Probleme auch dazu, dass der Präsident während des Fluges an Bord der *Air Force One* vom Entscheidungsprozess nahezu ausgeschlossen war, weil die Telefonverbindung zum Weißen Haus und ins Pentagon unzuverlässig war:

„The President told us he was frustrated with the poor communications that morning. He could not reach key officials, including Secretary Rumsfeld, for a period of time. The line to the White House shelter conference room – and the Vice President – kept cutting off“ (9/11 Commission 2004c: 40).

Dies führte dazu, dass der (letztlich unnötige) Abschussbefehl an die Jagdmaschinen über Washington durch den Vizepräsidenten erteilt wurde (Vgl. 9/11 Commission 2004a:74f, 9/11 Commission 2004c: 37f, ebd.: 40).



### 4.3 Institutionelle und psychologische Faktoren

Während den technischen Problemen und Kommunikationsschwierigkeiten am Morgen des 11. September 2001 entscheidende Bedeutung für das Scheitern der Abwehr der Anschläge zukam, so stellen sie in mancherlei Hinsicht lediglich Symptome der institutionellen und, eng damit verwoben, der psychologischen Faktoren für das Versagen des Systems dar. Damit ist zum einen die hierarchische Struktur und die Gliederung der Zuständigkeiten zwischen den beteiligten Organisationen gemeint, und zum anderen die Tatsache, dass eine effektive Vorbereitung auf „unvorstellbare“ Ereignisse unter den Bedingungen bestimmter Organisationsformen nur schwer zu bewerkstelligen.

Die zivile und militärische Luftüberwachung der USA sah sich am 11. September mit einer Situation konfrontiert, die keinem der geplanten Krisenszenarien entsprach. Flugzeuge, beispielsweise als Träger von Massenvernichtungswaffen, wurden zwar als potentielle Bedrohung gesehen, jedoch nicht im inländischen Linienverkehr, sondern nur von außerhalb des amerikanischen Luftraumes. Daher waren auch die Befehlsstrukturen auf Situationen ausgerichtet, in denen eine ausreichende Reaktionszeit bestand, um alle Stufen der zivilen und militärischen Hierarchie zu durchlaufen. Als am 11. September klar wurde, dass die Lage eine sofortige Reaktion erforderte, versuchten die Beteiligten aller Ebenen, aus dem vorhandenen, ungeeigneten System ad hoc eine effektive Verteidigung zu improvisieren, indem sie unflexible Hierarchien und Befehlsstrukturen umgingen. Auch der Widerstand der Passagiere an Bord von United Airlines Flug 93 war in keinem Krisenszenario als wirkungsvolle Abwehr einer terroristischen Bedrohung vorgesehen. Dennoch war diese Aktion, die völlig außerhalb formaler Befehlsstrukturen stattfand, die einzige effektive Abwehr, die am 11. September erfolgte:

„The lesson here is that the response to the September 11 tragedy was so effective precisely because it was *not* centrally directed and controlled. Instead, it was flexible, adaptive, and focused on handling problems locally as they emerged“ (Tierney 2003: 41f).

Diese Beobachtung, die sich eigentlich auf die Maßnahmen der Rettungskräfte nach den Anschlägen bezieht, lässt sich auch auf die Reaktion der amerikanischen Luftüberwachung übertragen. Die „*Standard Operating Procedures*“ (SOPs), also die geplanten Verfahren für bestimmte Krisenszenarien, die auf zentrale Kontrolle und starre Hierarchien setzten, waren der unvorhergesehenen Situation des 11. September nicht gewachsen. Da diese Verfahren bekannt waren, konnten ihre Schwächen durch die Terroristen ausgenutzt werden: „On 9/11 the terrorists successfully exploited organizational standard operating procedures (SOPs) to achieve their purposes“ (Parker / Stern 2002: 615). Die angepassten Verfahrensweisen nach dem 11. September 2001 setzen folglich auch stärker auf dezentrale Organisationsformen, um auf unvorhergesehene Ereignisse besser reagieren zu können und für den Gegner nutzbare Schwächen zu minimieren. So wurden die Verfahren zur militärischen Unterstützung der FAA entzerrt, und die Befehlskette verkürzt. Durch die Vernetzung des Luftlagebildes zwischen FAA und NORAD besitzt die militärische Luftüberwachung nun die gleichen Informationen wie die zivile Flugverkehrskontrolle. Abweichungen vom Flugplan oder Manipulationen am Transponder einer Maschine können damit unmittelbar durch die zuständigen Stellen erfasst werden, ohne Umweg über die gesamte Hierarchie der FAA. Auch der Start von Abfangjägern kann nun ohne zeitraubende Anforderungs- und Genehmigungsprozeduren erfolgen:

„(...) as we start to get more information, we'll put aircraft on battle stations or we'll even launch them, even if FAA hasn't asked, or TSA has not asked. (...) we can launch them any time we want to, send them on a training sortie and head them toward what we think might be the problem“ (9/11 Commission 2004a: 64f)

Schließlich soll die Bündelung der verschiedenen Aufgabenfelder der militärischen „Heimatverteidigung“ in einem eigenen regionalen Stab, dem „*Northern Command*“ es ermöglichen, die verschiedenen Teilstreitkräfte bei der Verteidigung der USA selbst besser zu koordinieren.

Trotz dieser angepassten Verfahrensweisen, die in geringerem Maße auf starre, unflexible Hierarchien angewiesen sind, besteht jedoch weiterhin die Gefahr, dass die Veränderungen lediglich auf die Erfahrungen des 11. September 2001 ausgerichtet sind. Terroristische Gruppierungen könnten das neue, angepasste System unter bestimmten Umständen möglicherweise im gleichen Maße unterlaufen, wie es den Terroristen des 11. September gelang, nämlich durch Taktiken, die keinem gängigen Krisenszenario entsprechen, und durch die gezielte Ausnutzung allgemein bekannter Verfahrensweisen (Vgl. 9/11 Commission 2004c: 427f, Comfort 2002: 100f, Parker / Stern 2002: 615f, Rosenthal 2003: 135f).

## **5. Schluss**

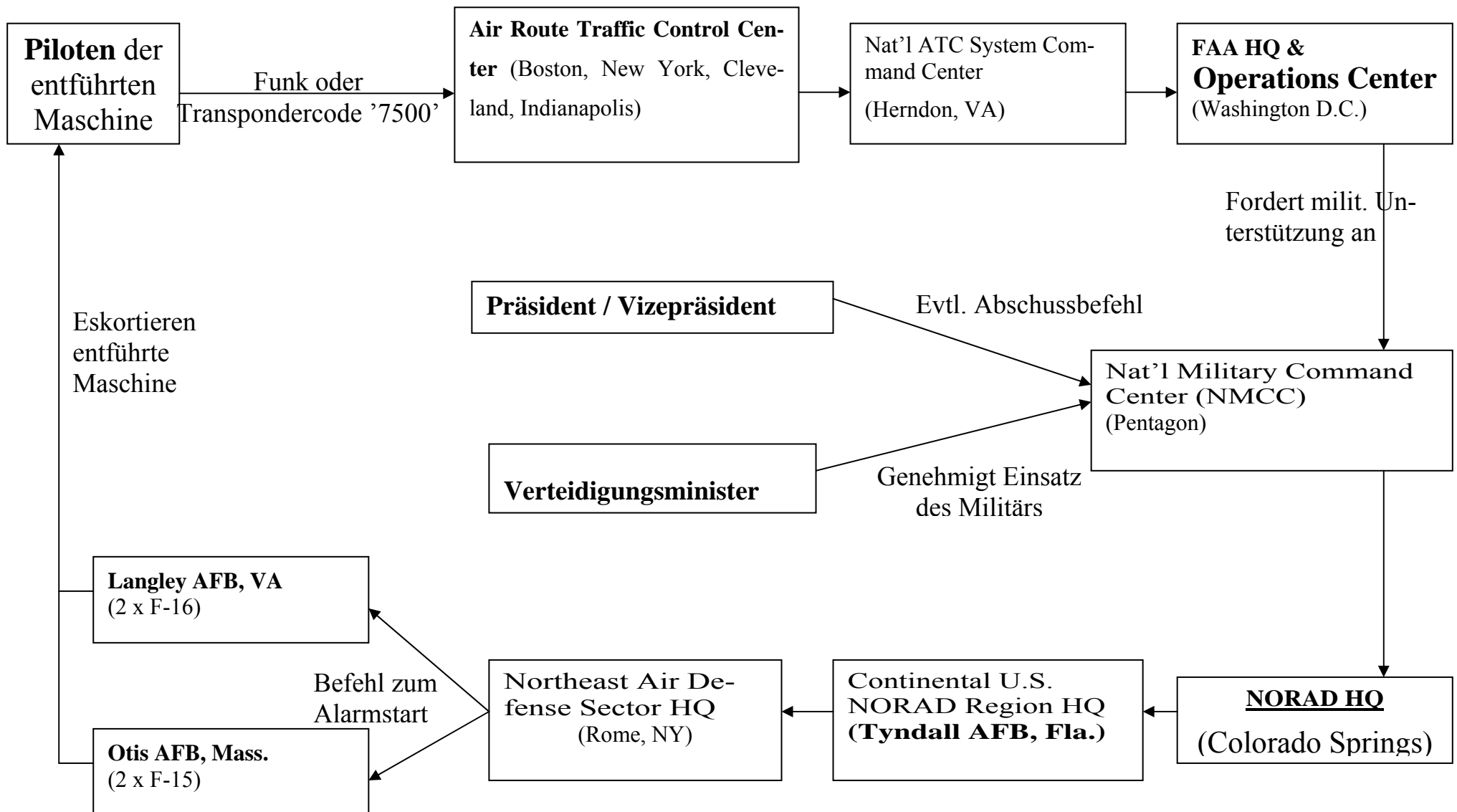
Die Betrachtung der Ereignisse am Morgen des 11. September 2001 macht deutlich, dass unvorhergesehene terroristische Taktiken mit minimalem Aufwand das Potential für ungeheure Schäden und Opferzahlen in sich bergen. Starre Befehlstrukturen und vorausgeplante Verfahrensweisen, die auf den Erfahrungen vorheriger Ereignisse basieren, können sich in einer solchen Situation als vollkommen ineffektiv erweisen, selbst wenn die einzelnen Beteiligten in ihrem speziellen Aufgabenbereich nahezu fehlerlos arbeiten. Die Veränderungen des Systems, die nach dem 11. September umgesetzt wurden, könnten nach Einschätzung der damals beteiligten Akteure in einer ähnlichen Situation effektiv sein, sie sind jedoch nur als letztes Mittel in einer ganzen Reihe von vorbeugenden Maßnahmen zu sehen. Bereits vor der Übernahme der ersten Maschine am 11. September erlaubten es Versäumnisse der Sicherheitsorgane, dass die vier terroristischen Piloten ihre Ausbildung in den USA absolvieren konnten, dass sie und die übrigen Mitglieder ihrer Teams nahezu unbehelligt einreisen konnten, und dass sie augenscheinlich harmlose Gegenstände wie Teppichmesser an Bord der Maschinen bringen konnten, die sich im weiteren Verlauf des Tages als tödliche Waffen herausstellen sollten. Die Luftverteidigung ist also nur das letzte Glied in einer Kette von Sicherheitsmaßnahmen, die Anschläge nach dem Muster des 11. September verhindern könnten. Gleichzeitig lehrt dieser Tag jedoch, dass terroristische Anschläge vor allem in Form von Aktionen, die keinem bekannten Muster entsprechen, besonders verheerende Wirkung haben können. Daher empfiehlt die 9/11-Kommission auch, die „Institutionalisierung der Vorstellungskraft“ als ein zentrales Element in der Ausarbeitung von Krisenszenarien zu berücksichtigen, um das überraschende Auftreten neuer Formen von terroristischen Taktiken wie am 11. September 2001 in Zukunft zu verhindern.

## Literaturverzeichnis

- **9/11 Commission, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States** (2004a): Panel I, Day II of the Twelfth Public Hearing of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Chaired by: Thomas Kean, Chairman, 17.06.2004.  
[http://www.9-11commission.gov/archive/hearing12/9-11Commission\\_Hearing\\_2004-06-17.pdf](http://www.9-11commission.gov/archive/hearing12/9-11Commission_Hearing_2004-06-17.pdf) 30.03.2005
- **9/11 Commission, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States** (2004b): Staff Monograph on the Four Flights and Civil Aviation Security.  
[http://www.archives.gov/research\\_room/research\\_topics/staff\\_report\\_3.pdf](http://www.archives.gov/research_room/research_topics/staff_report_3.pdf) 15.02.2005
- **9/11 Commission, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States** (2004c): The 9/11 Commission Report.  
<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> 03.02.2004
- **Aust, Stefan / Cordt Schnibben** (Hg.) (2003): 11. September. Geschichte eines Terrorangriffs. München. Dtv.
- **Belger, Monte** (2004): Prepared Statement of Monte R. Belger to the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. June 17, 2004.  
[http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing12/belger\\_statement.pdf](http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing12/belger_statement.pdf) 03.03.2005
- **Brennan, Richard** (2002): Protecting the Homeland. Insights from Army Wargames. RAND. Arroyo Center.  
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1490/MR1490.pdf> 10.03.2005
- **Bussolari, Steven R.** (2002): Surveillance Implications of 9/11. MIT Lincoln Laboratory.  
[http://spacecom.grc.nasa.gov/icnsconf/docs/2002/11/Session\\_E2-4\\_Bussolari.pdf](http://spacecom.grc.nasa.gov/icnsconf/docs/2002/11/Session_E2-4_Bussolari.pdf) 15.02.2005
- **Comfort, Louise K.** (2002): Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. In: Public Administration Review, September 2002, Vol. 62, Special Issue. S. 98-107.
- **Donnelly, Sally** (2001): The Day the FAA Stopped the World. In: TIME, Friday, September 14, 2001.  
<http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,174912,00.html> 09.04.2005
- **Eberhart, Ralph E.** (2004): Statement of General Ralph E. Eberhart, USAF, Commander, North American Aerospace Defense Command, Before the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 17 June 2004.  
[http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing12/eberhart\\_statement.pdf](http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing12/eberhart_statement.pdf) 03.03.2005
- **Eggen, Dan / William Branigin** (2004): Air Defenses Faltered on 9/11, Panel Finds. Report Documents Command and Communication Errors. In: Washington Post, Thursday, June 17, 2004.  
<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A48471-2004Jun17?language=printer> 05.03.2005
- **FAA** (ohne Angabe): Federal Aviation Administration. Summary of Activities.  
<http://www.faa.gov/about/mission/activities/> 12-04.2005
- **Gonzalez, Nydia** (2004): Statement of Nydia Gonzalez to the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.  
[http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing7/witness\\_gonzalez.pdf](http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing7/witness_gonzalez.pdf) 20.03.2005
- **Griffith, Jeff** (2004): Written testimony of Jeff Griffith, Citizen, to the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, June 9, 2004.  
[http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing12/griffith\\_statement.pdf](http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing12/griffith_statement.pdf) 03.03.2005
- **Hebert, Adam J.** (2002): The Return of NORAD. In: AIR FORCE Magazine, February 2002.  
<http://www.afa.org/magazine/Feb2002/0202norad.pdf> 17.02.2005
- **NORAD [a]** (ohne Angabe): Who We Are: History.  
[http://www.norad.mil/index.cfm?fuseaction=home.who\\_we\\_are\\_history](http://www.norad.mil/index.cfm?fuseaction=home.who_we_are_history) 12.04.2005
- **NORAD [b]** (ohne Angabe): Who We Are: NORAD's Regions.  
[http://www.norad.mil/index.cfm?fuseaction=home.who\\_we\\_are\\_region](http://www.norad.mil/index.cfm?fuseaction=home.who_we_are_region) 12.04.2005
- **Parker, Charles F. / Eric K. Stern** (2002): Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise. In: Political Psychology, Vol. 23, No. 3, 2002. S. 601-630.
- **Rosenthal, Uriel** (2003): September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management. In: Administration & Society, Vol. 35 No. 2, May 2003. 129-143.
- **Scott, William B.** (2002): Exercise Jump-Starts Response to Attacks. In: Aviation Week & Space Technology, June 3, 2002.  
[http://www.btinternet.com/~nlpwessex/Documents/aviation\\_week.htm](http://www.btinternet.com/~nlpwessex/Documents/aviation_week.htm) 10.04.2005
- **Tierney, Kathleen** (2003): Disaster Beliefs and Institutional Interests: Recycling Disaster Myths in the Aftermath of 9-11. In: Clark, Lee (Hg.) (2003): Terrorism and Disaster: New Threats, New Ideas. Research in Social Problems and Public Policy, Volume 11. Oxford. Elsevier. S. 33-51.

- **Tomisek**, Steven J. (2002): Homeland Security: The New Role for Defense. In: Strategic Forum, No. 189, February 2002.  
<http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF189/sf189.pdf> 30.03.2005
- **U.S. Department of Defense** (2003): The DoD Role in Homeland Security. Defense Study and Report to Congress. July 2003.  
[http://www.ndu.edu/uhs/NDAA%20FY02%20Report%20\(DoD%20in%20HS\)%20-%20final.pdf](http://www.ndu.edu/uhs/NDAA%20FY02%20Report%20(DoD%20in%20HS)%20-%20final.pdf)  
6.03.2005
- **Wilkinson**, Paul (2000): Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response. London. Frank Cass.

**Anhang: Befehlsstruktur und Verfahrensweisen der amerikanischen Luftüberwachung  
am Morgen des 11. September 2001**



### Zum Referat Fiebig "We have taken some planes"

1. Weder die FAA noch das nordamerikanische Abwehrkommando NORAD sind aufgrund ihrer Zielsetzung (Luftüberwachung/Fluglotsen; Abwehr der Angriffe von außen) auf die Bewältigung der 9-11-Situation eingestellt gewesen. Die FAA hätte allenfalls Inland-Hijacking begleitet und auf Durchführung der standard operating procedures gedrungen, wie dies auch die privaten Luftgesellschaften getan hätten: den Entführern nachgeben und sicher landen, dann Problemlösung am Boden, NORAD ist aufgrund seiner Zielsetzung auf relativ lange Mobilisierungszeiten eingerichtet.  
Zwischen NORAD und FAA gibt es insofern Kommunikation, als erstere im Entführungsfall normalerweise Flugzeuge entsendet, die die entführte Maschine identifizieren und zur Landung bewegen sollen.
2. Die Kürze der Reaktionszeit ergab sich aus
  - der geringen Entfernung zwischen Startort und Zielort New York bzw. Washington
  - Lahmlegung des automatischen Signalgeräts mit der Folge, daß das Vorhaben erst relativ spät und dann auch nur deshalb zufällig entdeckt wurde, weil in zwei Fällen die Hijacker Durchsagen an die Passagiere machten, die über den normalen Funkverkehr verstanden werden konnten;
  - späte Situationsdefinition nach dem ersten Einschlag im World Trade Center
  - am schnellsten und am ehesten waren noch die Fluggesellschaften informiert.
3. Kritik der Hierarchie ist insofern unangebracht, weil diese Kommandostrukturen wiedergeben, aber nicht unbedingt Berichtswege. Deshalb ist auch nach Definition der Situation von unten nach oben "unter Umgehung des Dienstweges" kommuniziert worden, wie das jeder Verantwortliche in Krisensituationen tun würde. Zu diesem Zeitpunkt sind ja auch schon die Fernsehbilder über CNN gelaufen. Daß der Vizepräsident Abschlußbefehl gegeben hat und nicht der abwesende Präsident, war Folge des unterbrochenen Funkkontaktes mit Air Force I, Cheneys Verhalten würde ich dem des seinerzeitigen hamburgischen Innenministers Helmut Schmidt gleichsetzen, der sich auch die Bundeswehr ohne weitere Legitimation unterstellte. Die Verantwortung dafür ist natürlich klar - im Mißerfolgsfall gibt es negative Sanktionen, der Erfolg heiligt die Mittel.
4. Übrigens interessant, daß die Hijacker Lücken in der Technik gekannt haben und ausnutzten: Airbus-Maschinen hätten ein Signalsystem gehabt, das auch unabhängig vom Piloten weiterarbeitet; sie haben wohl die langen Kommunikationswege berechnet; sie haben Langstreckenflüge ausgewählt, so daß die Maschinen noch vollgetankt waren, als sie das Ziel erreichten; sie haben die morgendliche rush hour gewählt.
5. Fraglich ist, ob man zukünftig in einem vergleichbaren Fall schneller und zielsicherer reagiert: Zwar sind mehr Maschinen an mehr Stützpunkten stationiert worden, um Entfernungen zu reduzieren; auch die Sicherheitsmaßnahmen beim Check-in sind natürlich erhöht worden; auch ist das administrative Reaktionssystem dezentralisiert worden und insofern konditional umprogrammiert worden, als bereits im Verdachtfall Startbefehl für Abfangjäger gegeben werden darf, um Zeit zu sparen.

Warum ist eigentlich noch niemand auf die Idee gekommen, zielgenaue Raketen gegen einwandfrei identifizierte, gekaperte und als fliegende Bomben benutzte Flugzeuge einzusetzen?

Vermutlich geht das technisch nicht so ohne weiteres, weil Marschflugkörper wohl ein markiertes Ziel brauchen, Flugabwehrraketen von Kampfflugzeugen abgeschossen werden müssen, die deshalb natürlich bereits in der Nähe des Ziels sein müssen.





**Tomislav Delinic**

**Al Quaida vor und nach dem 11. September 2001**

**Inhaltsverzeichnis**

1. Al Quaida: Globale Bedrohung oder zerschlagene Gruppierung?
2. Der Ursprung Al Quaidas: Saudi Arabien
3. Al Quaida: Von der Entstehung bis zu 9/11
  - 3.1 Die Gründung Al Quaidas
  - 3.2 Der Rückzug in den Sudan und nach Afghanistan
  - 3.3 Die Kriegserklärung an die USA
4. Die globale Präsenz Al Quaidas
5. Al Quaida unter internationaler Verfolgung
6. Eine neue Ideologie des Terrors?

Literaturverzeichnis

## 1. Al Quaida: Globale Bedrohung oder zerschlagene Gruppierung?

Seit dem 11. September 2001 ist der Terrorismus endgültig wieder auf der Tagesordnung internationaler Sicherheitspolitik. Nach Jahren der scheinbaren Ruhe und der Beschränkung des Terrors auf lokale Ziele ist die globale Bedrohung schlagartig präsent. Im Laufe von rund 10 Jahren hat Osama Bin Laden mit Al Quaida<sup>1</sup> eine Terrororganisation geschaffen, die in ihrer Professionalität, Flexibilität und weltweiten Vernetzung alle bisher wahrgenommenen Dimensionen des Terrorismus sprengt. Bis zu den Anschlägen in New York und Washington im Herbst 2001 im Schatten regionaler Konflikte aber auch der Neuordnung der Weltpolitik nach dem Zerfall der Block-Konstellation. Waren zuvor ähnlich weit reichende Ausprägungen regionalen Terrors weitestgehend durch die Kontrolle der Blockmächte nahezu unmöglich, machte sich Al Quaida in den 90er Jahren die auftretenden Lücken in der weltweiten Kontrolle v.a. in Afrika zunutze, um vor Ort ein umfassendes Terrornetzwerk zu begründen, das anhand professioneller Rekrutierung, hoch entwickelten Finanzierungsmodellen und weltweiten Kontakten schnell zu einer globalen Bewegungsmöglichkeit gelangte. Lokale Terrorzellen wurden gegründet, mit bestimmten Aktionen betraut und anhand finanzieller und struktureller Hilfe unter Eigenverantwortung mit der Umsetzung beauftragt. Der erschreckende Höhepunkt dieser Entwicklung waren die Anschläge am 11. September.

In der vorliegenden Arbeit soll die Entstehung Al Quaidas, die Vorgeschichte, die ideologische Grundlage der Gruppe sowie der Einfluss der internationalen Verfolgung nach 2001 auf die Entfaltung Al Quaidas nachgezeichnet werden. Anhand der aufgezeigten Entwicklungen werden die verschiedenen Arten der globalen Präsenz sowie grundlegende Strategieänderungen Al Quaidas herausgearbeitet und erläutert.

Die Entstehung und Entwicklung der islamischen Terrorgruppe Osama Bin Ladens von den Anfängen im Afghanistankrieg in den 80er Jahren bis heute in ihrer Gesamtheit nachzuzeichnen und zu analysieren, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. In diesem Sinne mussten gezwungenermaßen zahlreiche Details und weiterführende Fakten ausgelassen werden. Es ergaben sich Schwierigkeiten durch eine unsichere Informationslage rund um Daten sowie den Verbleib und die Rolle führender Köpfe der Organisation. Auch sich widersprechende Quellen trugen zur Komplexität des Themas bei.

Heute stellt sich die Frage, inwieweit Bin Laden und Al Quaida nach dem 11. September durch die internationale Verfolgung tatsächlich geschwächt wurden. Indem in der vorliegenden Arbeit die Genese der Gruppierung bis heute erläutert wird und dabei wesentliche Wendepunkte analysiert werden, soll diese Frage beantwortet werden: Ist Al Quaida heute noch immer eine globale Bedrohung oder auf dem Weg zur Zerschlagung?

## 2. Der Ursprung Al Quaidas: Saudi Arabien

Saudi Arabien als das Heimatland von 15 der 19 Attentäter des 11. September 2001 spielt eine besondere Rolle in der Entwicklung Al Quaidas.<sup>2</sup> Heute sieht sich Saudi Arabien einer inneren Spaltung gegenüber, die zurückzuführen ist auf den Spagat zwischen religiösem Fundamentalismus und den Ausprägungen der modernen Zivilgesellschaft. In diesem Spannungsfeld von traditionellen und modernen Werten entwickelten sich zahlreiche radikale Islamisten, die heute das Bild des islamischen Terrors prägen – unter ihnen auch Osama Bin Laden.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Die Schreibweise der arabischen Eigennamen variiert in der Literatur und den verschiedenen Sprachen beträchtlich. In der vorliegenden Arbeit wird die Schreibweise verwendet, die sich in der deutschen, wissenschaftlichen Literatur durchgesetzt hat.

<sup>2</sup> [http://www.heute.de/ZDFheute.de/inhalt/8/0\\_3672\\_2045896\\_00.html](http://www.heute.de/ZDFheute.de/inhalt/8/0_3672_2045896_00.html), 14.05.03.

<sup>3</sup> Saudi Arabien sei hier als ein Beispiel für eine Entwicklung in zahlreichen islamischen Ländern genannt, die sich an der Schwelle zwischen westlicher und islamisch-traditionaler Welt bewegen. Als ein weiteres Beispiel für eine ähnliche interne Konfliktsituation sei auch Ägypten genannt, das nach der Unabhängigkeit einen politischen Kurs zwischen den beiden Blöcken fuhr und auf Profit von den Großmächten baute. In diesem Milieu wuchsen ebenso wie in Saudi Arabien zahlreiche Vertreter radikalen Gedankenguts heran, die heute nicht nur Al

Seit der Gründung des Königreichs Saudi Arabien gilt dort der Wahhabismus<sup>4</sup> als Staatsreligion. Diese radikale Interpretation des Islam geht zurück auf Muhammed bin Abdul Wahhab (1699-1792), der die zunehmende Verunreinigung des Islam anprangerte und eine Rückkehr zu den Grundfesten der islamischen Religion forderte.<sup>5</sup> Der Wahhabismus sieht sich als die einzig wahre Lehre und lehnt abweichende Interpretationen des Islam ab. Er unterscheidet also nicht zwischen Muslime und Nicht-Muslime als Gläubige und Ungläubige, sondern wertet alle Nicht-Wahhabiten als Ungläubige. Abdul Wahhab interpretierte den Koran im Sinne der Pflicht jedes Rechtgläubigen, Ungläubige zu bekehren, was zu einem stark expansiven Selbstverständnis dieser sunnitischen Glaubensrichtung führte. Mit Hilfe dieses Bekehrungsdrangs eroberte die Familie Saud bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts den Großteil der arabischen Halbinsel und gründete 1932 das Königreich Saudi Arabien.<sup>6</sup> Als Ziel gaben die Oberhäupter der Saudis stets aus, die Ungläubigen auf den Weg der wahren Lehre des Wahhabismus zu führen. Noch heute ist dieser expansive Drang der Saudis zu spüren: Der Großteil islamischer Stiftungen und Initiativen im Ausland wurden von Riad aus in Gang gesetzt.<sup>7</sup>

Aber nicht nur nach außen ist der Wahhabismus durch eine strikt fundamentale Auslegung geprägt. In Saudi Arabien gelten noch heute strengste Religionsvorschriften.<sup>8</sup> Die Religionspolizei spielt innenpolitisch eine starke Rolle: Sie prägt das Alltagsbild in den Straßen, sorgt für die Einhaltung der wahhabitischen Vorschriften und statuiert mit drakonischen Maßnahmen Exempel.<sup>9</sup> Die Auslegung des Korans übernehmen in Saudi Arabien Religionsgelehrte, die in den Moscheen den radikalen Islam predigen und den Aufbau von entsprechend eingestellten Religionsschulen fördern. Die Gelehrten führen die Interpretation Bin Abdul Wahhabs weiter und sprechen von sich als die Retter des wahren Islam. Im Lande der heiligen Stätten Mekka und Medina verfolgen sie das Ziel, den weiteren Verfall ihrer Religion zu beenden und von hier aus eine Bekehrung der islamischen Welt voranzutreiben.

Diese radikal-islamische Einstellung steht in Kontrast zur westlichen Orientierung des Herrscherhauses. Zumindest nach außen hin schlagen die Saudis seit den Ölfunden in den 1930er Jahren einen offenen Kurs mit dem Westen ein, der ihnen hohe Profite durch den Absatz der Rohstoffe garantiert. Intern scheint das Herrscherhaus jedoch in reformorientierte und radikal-islamische Kräfte gespalten zu sein.<sup>10</sup> Der reformorientierte Teil des Königshauses sucht immer wieder den Kompromiss mit den radikalen Religionsgelehrten, der aber per se nicht erfolgen kann: Sind die westlich orientierten Prinzen und Herrscher am Verkauf der Rohstoffe und damit am Kontakt mit dem Westen zwangsweise interessiert<sup>11</sup>, lehnen die radikalen Islamisten diesen Kontakt kategorisch ab und fordern gar eine Abschaffung des Nationalstaats zu Gunsten einer islamischen Glaubensgemeinschaft. Allein letztere Forderung macht den inner-saudischen Konflikt deutlich: Das Herrscherhaus kann den radikalen Kräften nicht entgegenkommen, da es selbst Ziel des Umsturzes ist.

Zudem ist das Herrscherhaus mit seinen tausenden, im Land herrschenden Prinzen auch durch eine islamische Linie geprägt: Sei es aus politischen Gründen des Machtgewinns durch einen Sturz der herrschenden Gruppe oder aufgrund tatsächlicher Überzeugung sympathisieren

---

Quaidas Führungsschicht prägen, sondern auch Antreiber weiterer Zellen islamistischen Terrors sind. Vgl. Peter Heine 2004. Terror im Namen Allahs, Bonn: Verlag Herder, 134ff.

<sup>4</sup> Die Schreibweise des Begriffs variiert in der Literatur. In der vorliegenden Arbeit wird die Schreibweise „Wahhabismus“ gewählt.

<sup>5</sup> Georg Brunhold. Kampf gegen das Fremde, in: Die Zeit, 15.11.2001, 18.

<sup>6</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender\\_ausgabe\\_html?type\\_id=9&land\\_id=146](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender_ausgabe_html?type_id=9&land_id=146), 24.04.05.

<sup>7</sup> Michael Thumann. Heiliger Krieg im eigenen Haus, in: Die Zeit, 28.7.2003, S.3. Als Beispiel für eine dieser Initiativen sei an dieser Stelle die Arabische Liga genannt. Sie wurde von Saudi Arabien initiiert.

<sup>8</sup> Frauen ist das Autofahren verboten, an Universitäten dürfen sie keinen direkten Kontakt mit männlichen Professoren pflegen und müssen deshalb Veranstaltungen am Bildschirm verfolgen und Fragen am Telefon über einen Mittelsmann stellen. Vgl. Georg Brunhold a.a.O.

<sup>9</sup> So kann allein das Bekenntnis zu einer anderen Islamrichtung bereits die Todesstrafe zur Folge haben.

<sup>10</sup> Vgl. Michael Thumann a.a.O.

<sup>11</sup> Der Kontakt ist insofern „zwangsweise“, da die westlichen Industrienationen aufgrund ihres hohen technischen Standards massives Interesse am Kauf von Öl haben.

zahlreiche Gruppen innerhalb des Königshauses mit den radikalen Kräften im Land und bieten diesen immer wieder durch großzügige Finanzhilfen weiteren Nährboden.<sup>12</sup>

Der Konflikt erstreckt sich noch weiter: Mit der Erschließung der Ölfelder nach dem Zweiten Weltkrieg stieg der Anteil ausländischer Arbeiter (v.a. aus den USA und Großbritannien) um ein Vielfaches. Ausländische Ölfirmen erhielten Förderrechte und brachten mit ihrem eigenen Know-how auch ihre eigenen Arbeiter in das saudische Königreich. Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erschien das unproblematisch, verfügten die Araber nicht über entsprechendes Material und ausgebildete Fachkräfte. Auch hielt sich der Zuzug noch im Rahmen. Mit dem wachsenden Wohlstand entwickelten sich auch immer mehr Möglichkeiten für saudische Jugendliche, gute Ausbildungen zu erhalten, die es ihnen ermöglichte, in höhergestellte Berufe einzusteigen. Dies jedoch erwies sich angesichts des geringen Anteils saudischer Firmen an der Ölförderung und auch der Arbeitsverbote durch die eigenen Familien als zunehmend schwierig. Die Folge dieses Prozesses in Kombination mit der Ölkrise der 70er Jahre waren steigende Arbeitslosenzahlen, ein hoher Anteil an ausländischen Arbeitern, sinkende Einkommen, steigende Bevölkerungszahlen und ein stagnierendes Sozialsystem.<sup>13</sup> Die orientierungslosen Jugendlichen und jungen Saudis besuchten Religionsschulen und setzten sich dort der Indoktrination durch wahhabitische Radikale aus.

In diesem Milieu wuchs auch Osama Bin Laden auf. Auf der einen Seite geprägt durch das reiche Elternhaus, sah sich Bin Laden im Alltag konfrontiert mit dem Bruch zwischen islamischer Tradition und wachsendem westlichen Einfluss auf Saudi Arabien. Wie viele andere junge Saudis genoss er eine erstklassige Ausbildung, konnte sich dann im saudischen Kulturbruch aber nicht orientieren. Beeinflusst von radikalen Religionspredigern suchte er nach einer Bestätigung seiner islamischen Wurzeln und wahhabitischen Erziehung, die ihn dazu drängte, die wahre Lehre über die Grenzen Saudi Arabiens hinaus, zu verbreiten. Diese Gelegenheit bot sich ihm und vielen weiteren jungen Saudis in Afghanistan.<sup>14</sup>

Der Wahhabismus soll an dieser Stelle als Beispiel dienen für die radikal-islamische Motivation des unbedingten Kampfes gegen alle Ungläubigen. Anhand des aufgezeigten Denkschemas Gläubiger-Ungläubiger wird des Weiteren verdeutlicht, wie stark das Weltbild Bin Ladens durch ein Freund-Feind-Verhältnis geprägt ist. Von Interesse für die weitere Entwicklung Al Quaidas sind aber nicht nur diese beiden Punkte, sondern auch der Alltag der Indoktrination und Rekrutierung in Saudi Arabien. Die Methodik der Mitgliederfindung und –beeinflussung in Religionsschulen und Moscheen wird Al Quaida später in gleicher Weise weiterführen wie die radikalen Prediger zu Zeiten des jungen Osama Bin Laden.

### 3. Al Quaida: Von der Entstehung bis zu 9/11

Der Einmarsch sowjetischer Truppen Ende 1979 versetzte die arabische Welt in Aufruhr. Die Verteidigung der muslimischen Ehre gegen die Aggression durch die kommunistischen Truppen wurde zum Fanal für viele junge Saudis und Muslime. Bereits in der Frühphase des Afghanistan-Konflikts zeichnete sich der muslimische Widerstand durch einen erstaunlich hohen Grad an professioneller Organisation aus: In kürzester Zeit wurden (auch mit US-Hilfe) Registrierungscamps und Sammellager in Pakistan und in den Bergregionen Afghanistans aufgebaut, in denen sich zahlreiche freiwillige Kämpfer, die v.a. von der arabischen Halbinsel stammend, meldeten.<sup>15</sup> Nahezu zeitgleich mit der iranischen Revolution und der Ausrufung des schiitischen Gottesstaates durch Ayatollah Khomeini bot sich den Wahhabiten die Gelegenheit, für den sunnitischen Islam in den heiligen Krieg gegen die ungläubigen Kommuni-

<sup>12</sup> <http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/8/0.3672.2045896.00.html>, 14.05.03.

<sup>13</sup> <http://www.iranreloaded.qu.net/archives/002866.html>, 06.02.05.

<sup>14</sup> Vgl.

[http://www.fr.aktuell.de/uebersicht/alle\\_dossiers/politik\\_ausland/terror\\_gegen\\_den\\_westen/das\\_netzwerk\\_al\\_quaeda/?cnt=3\\_0968](http://www.fr.aktuell.de/uebersicht/alle_dossiers/politik_ausland/terror_gegen_den_westen/das_netzwerk_al_quaeda/?cnt=3_0968), 24.11.01.

<sup>15</sup> Kenneth Katzman 2005. Al Qaeda: Profile and Threat Assessment, in: CRS Report for Congress. Congressional Research Service: The Library of Congress, 2.

sten zu ziehen.<sup>16</sup> Osama Bin Laden trat im Rahmen des Afghanistan-Konflikts in erster Linie an der Grenze zu Pakistan auf, wo er sich als Organisator der Melde- und Trainingscamps hervortat. Als Sohn einer reichen saudischen Familie und selbst einige Zeit als Bauunternehmer aktiv, verfügte er über genügend finanzielle Mittel, um die erforderlichen Maßnahmen für die Verpflegung und Ausbildung der Gotteskrieger zu treffen.<sup>17</sup>

In Pakistan traf Bin Laden mit dem jordanischen Palästinenser Abdel Azzam zusammen, der zu Beginn der 80er Jahre in Peschawar das Dienstleistungsbüro für Mujaheddin „Makhtab al-Khidmat“ als Knotenpunkt für die weit verzweigten Einzel-Lager der Gotteskrieger gegründet hatte. Über dieses Büro flossen mit Hilfe Bin Ladens Spendengelder von Seiten islamisch-karitativer Einrichtungen, saudischer Stiftungen, des Roten Halbmondes, der Weltmuslim-Liga sowie von saudischen Prinzen und Mitgliedern der saudischen Herrscherfamilie.<sup>18</sup> Die Spendengelder wurden im Makhtab al-Khidmat mit Hilfe geschulter Mitarbeiter verwaltet und entsprechend den Gegebenheiten verteilt. Bin Laden und Azzam schleusten Tausende von Freiwilligen aus Saudi Arabien und anderen islamischen Staaten nach Afghanistan ein, organisierten die Ausbildung der jungen Kämpfer und sorgten für deren Bewaffnung.<sup>19</sup> Anhand der Geldvergabe entwickelten Bin Laden und Azzam innerhalb kürzester Zeit ein Kontakt-Netzwerk aus Kämpfern vor Ort und den Financiers im Hintergrund.

### 3.1 Die Gründung Al Quaidas

Der Rückzug der Sowjettruppen 1988 bedeutete den Sieg der islamischen Widerstandstruppen. Es stellte sich die Frage, was mit dem ausführlichen Dossier an Kämpfern und sympathisierenden Geldgebern passieren sollte. Hier waren sich Azzam und Bin Laden uneinig: Azzam stellte sich die Mujaheddin als spontane Eingreiftruppe vor, die bei Bedarf in ähnlichen Fällen für die Verteidigung des Islam eintreten sollte. Bin Laden wiederum erhoffte sich ein globales Netzwerk der Afghanistan-Veteranen, die vor Ort gegen pro-westliche Regierungen kämpfen sollten.<sup>20</sup> Mit dieser Vorstellung kam er den Ideen und Strategien der ägyptischen Terrororganisation „Ägyptischer Islamischer Dschihad“ sehr nahe. Der Ägypter Dr. Ayman Al-Zawahiri hatte diese radikale Gruppe mit dem Ziel des islamischen Umsturzes der in den Augen des Extremisten vom Westen korrumpierten Regierung Ägyptens unter Mubarak gegründet. Der ausgebildete Kindermediziner Al-Zawahiri hatte bereits zuvor in Pakistan mit Bin Laden Kontakt und wurde nun immer mehr zu dessen radikalem Mentor. Die Frage der Art und Weise der Fortführung des Makhtab al-Khidmat entschied sich spätestens im November 1989, nachdem Azzam bei einem Bombenanschlag ums Leben kam.<sup>21</sup> Wohl in dieser Zeit gründete Bin Laden die Nachfolgeorganisation des Makhtab al-Khidmat: Al Quaida (übersetzt „die Basis“). Zunächst widmete sich Bin Laden dem Aufbau einer Organisation für Afghanistan-Veteranen, die sich hauptsächlich um die Versorgung der Familien Verletzter und Gefallener kümmerte.

Mit der Invasion Kuwaits durch die irakischen Truppen im Jahre 1990 sah er seine Bestimmung gekommen und bot der saudischen Königsfamilie an, mit Hilfe der Afghanistan-

<sup>16</sup> Vgl. Ahmed Rashid 2001. Taliban, Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad. München: Droemer Knauer Verlag, 23f.

<sup>17</sup> ebenda 25. Der Bauunternehmer Mohammed Bin Laden – Osamas Vater – gilt als ein enger Freund des verstorbenen saudischen Königs Feisal, der ihm mehrfach Aufträge zur Instandhaltung und Restaurierung der heiligen Stätten in Mekka und Medina erteilte. Dadurch gelangte die Familie Bin Laden zu unermesslichem Reichtum. 1990 wurde Osama Bin Ladens Vermögen auf 350 Millionen US-Dollar geschätzt.

<sup>18</sup> Vgl. Osama Bin Laden – Millionär und Islamist, in: Neue Zürcher Zeitung, 28.10.2000, 4.

<sup>19</sup> Gerade die letzteren beiden Punkte wurden zunehmend mit Hilfe des amerikanischen CIA durchgeführt. Bin Laden selbst bestätigt, dass die amerikanische Unterstützung in der militärischen Ausbildung und die Ausrüstung der Kämpfer einer der Schlüssel zum Aufbau einer schlagkräftigen Mujaheddin-Truppe war. Vgl. Michael Lüders. Der Mann, der Mythos und der Weg zum Massenmord: Ein Porträt Osama Bin Ladens und seines terroristischen Al Qaeda Netzwerks, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.2002, 5.

<sup>20</sup> Vgl. Katzman a.a.O., 2.

<sup>21</sup> Die Umstände des Attentats sind bis heute nicht eindeutig geklärt. Es gibt Vermutungen, der ägyptische Geheimdienst hätte den Mord befohlen. Ebenso ist es nicht auszuschließen, Bin Laden selbst zog die Fäden des Anschlags, um den internen Richtungskampf mit Azzam für sich zu entscheiden.

Kämpfer eine islamische Streitmacht aufzubauen, die Saddam Husseins Streitkräfte zurückdrängen würde.<sup>22</sup> Von der Zurückweisung durch die eigene Königsfamilie und der Ankunft massiver US-geführter Streitkräfte aus dem Westen geschockt, distanzierte sich Bin Laden endgültig von den Saudis und suchte nach einem neuen Aufenthaltsort für den weiteren Aufbau seines globalen Netzwerks.<sup>23</sup> In dieser Phase geriet er in starke Konflikte mit dem saudischen Königshaus und kritisierte deren Öffnung heiligen Bodens für die Truppen der westlichen Alliierten. Er setzte sich stark für eine Verurteilung der Herrscher durch die Religionsgelehrten ein und protestierte umso stärker, nachdem im Anschluss an die Befreiung Kuwaits 20.000 US-Soldaten auf arabischem Boden zurückblieben.

In Bezug auf die oben erläuterten Spaltungen im saudischen Königreich wird an diesem Abschnitt in Osama Bin Ladens Leben deutlich, wie eng Freund und Feind saßen: Zum einen geriet er in einen immer intensiver ausgetragenen Konflikt mit der saudischen Regierung, die er des Verrats am Islam bezichtigte. Zum anderen wurde er gerade von führenden Köpfen im saudischen Königshaus gedeckt und vor der Verhaftung geschützt. Auch die guten Kontakte zum saudi-arabischen Geheimdienst hielt Bin Laden weiter aufrecht.<sup>24</sup>

Dennoch musste Bin Laden angesichts seines Vorhabens dem Druck der Saudis auf Dauer weichen. 1992 kam ihm daher das Angebot des sudanesischen Führers Hassan al-Turabi entgegen, an der islamischen Revolution im Sudan teilzunehmen.<sup>25</sup> Bin Laden zog daraufhin mit seinen Helfern nach Khartum und baute dort eine neue Basis in den Straßen der sudanesischen Hauptstadt auf. Nach der bitteren Enttäuschung durch das eigene Herrscherhaus radikalisierte sich Bin Laden zunehmend. Zu Beginn der 90er Jahre bringt er erstmalig seine Ziele konkreter zum Ausdruck: die Vertreibung der ungläubigen US-Truppen von heiligem Boden, die Säuberung des saudischen Herrscherhauses von westlichen Einflüssen, sowie der Umsturz in Saudi Arabien im Sinne der streng wahhabitischen Lehre.

### 3.2 Der Rückzug in den Sudan und nach Afghanistan

Im afrikanischen Umfeld knüpfte Bin Laden alte und neue Kontakte, rekrutierte weitere Mitkämpfer und investierte seine Gelder in die sudanesische Infrastruktur – aus Eigeninteresse aber auch als Gegenleistung für den angebotenen Aufenthalt mit all seinen Vorzügen: Die sudanesische Regierung gewährte ihm und seinen Mitstreitern volle Bewegungs- und Reisefreiheit, volles Landkaufrecht sowie alle weiteren Freiheiten der Entfaltung.<sup>26</sup> Diese wurden von Al Quaida in vollem Maße genutzt: Im Norden des Landes baute Bin Laden mit Hilfe Al-Zawahiris und Muhammad Atefs – eines weiteren Ägypters aus der Organisation „Ägyptischer Islamischer Dschihad“ – ein System von Trainingscamps und Ausbildungslagern aus, das auf den Erfahrungen der Zeit in Pakistan und Afghanistan basierte. So kam Bin Laden seiner Vorstellung Al Quaidas als weltumspannendes Netz von ausgebildeten Afghanistan-Veteranen und neuen Kämpfern für einen Dschihad gegen die Ungläubigen immer näher. Anders als Azzam war Bin Laden überzeugt, der wahre Umsturz kann nur durch einen Angriff auf die Schutzmächte der korrupten Regierungen in Ägypten und Saudi Arabien erfolgen. Zu oft erwiesen sich die Geldgeber aus dem Westen standhaft und unterstützten die pro-westlichen Eliten, die unabhängig von vereinzelt geglückten Anschlügen auf manchen ihrer führenden Köpfe weiterhin an der Macht blieben – mit dieser Erkenntnis stimmte er auch mit Al-Zawahiri überein, der seine ägyptische Organisation in dieser Phase in eine ähnliche Richtung weiterentwickelte.

<sup>22</sup> Vgl. The Foundation of the new terrorism, in: The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004. 57.

<sup>23</sup> Vgl. Katzman a.a.O., 4.

<sup>24</sup> Vgl. Andrea Nüsse. Kein Ende des Terrors, in: Frankfurter Rundschau, 22.06.2004, 2.

<sup>25</sup> Vgl. Rashid a.a.O., 9.

<sup>26</sup> Vgl. Commission Report, 57f.

Im Sudan baute Bin Laden seine Kontakte mit führenden Terrorgruppen im Nahen Osten aus. 1994 und 95 kam es im Sudan zu Treffen zwischen Vertretern Al Quaidas, der Hamas und Hisbollah. Es wird vermutet, dass sich die Terrorgruppen im Zuge dieser Beratungen über eine Kooperation in der Ausbildung der Kämpfer, der Finanzierung und der Übernahme potentieller Ziele verständigt haben.<sup>27</sup> Die Aussagen der unter Verdacht stehenden Saudis beim Gerichtsprozess in New York zu den Anschlägen auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania bestätigen eine aktive Teilnahme der Hamas an der Ausbildung der Kämpfer im Nord-sudan.<sup>28</sup>

Die Aussagen in diesem Terrorprozess werfen ein neues Licht auf Al Quaida: Zum ersten Mal tauchten dabei Insiderinformationen über den tatsächlichen Aufbau der Terrorgruppe auf. So erläuterte der Kronzeuge Jamal Ahmed Fadl, Al Quaida sei im Sudan äußerst professionell organisiert gewesen, verfügte über groß angelegte Büroräume, ausgebildete Spezialkräfte, koordinierte mehrere Unternehmen in Landwirtschaft, Immobilien, Import/Export und dem Devisengeschäft, und sei des weiteren durch die Aufteilung in verschiedene Komitees geprägt.<sup>29</sup> So sei die Terrorzelle in Khartum in vier Komitees aufgeteilt gewesen: Religion/Lehre, Finanzen/Personal, Militär sowie Medien/Presse. Diese vier Komitees seien jeweils durch einen Koordinator geführt worden, der wiederum zusammen mit Bin Laden, Al-Zawahiri, Atef und den anderen Komiteekoordinatoren den Rat zur Steuerung der Komitees bildete. Die Komitees zeichneten sich nicht nur durch die sehr gut organisierte Spezialisierung der Fachkräfte aus, sondern auch dadurch, dass sich die Zusammensetzung der Komitees je nach anstehender Aktion änderte und durch andere Al Quaida Mitarbeiter ergänzt wurde.<sup>30</sup> Diese Maßnahme diene nicht nur der Flexibilität der Gruppierung an sich, sondern zudem auch der erschwerten Kontrolle und Verfolgung durch Geheimdienste.

Die Organisation Al Quaidas erwies sich angesichts der in dieser Phase erfolgten Anschläge als ungemein effektiv: Die internationale Kommunikation wurde durch die Rotation der Mitarbeiter in global verteilten Terrorzellen gewährleistet, die Finanzierung durch die Investitionen Bin Ladens im Sudan sowie durch zahlreiche Spenden aus Saudi Arabien gesichert.<sup>31</sup> Die Ausbildung erfolgte in sicheren Lagern in der sudanesischen Wüste, die Rekrutierung neuer Kämpfer wiederum in hunderten von Moscheen und Religionsschulen in der ganzen Welt. Vermehrt setzte Bin Laden nun auf die qualitative Rekrutierung, d.h. nicht mehr wie in Afghanistan auf die Aushebung möglichst vieler Kämpfer, sondern auf die Auswahl der Terroristen für Al Quaida anhand bestimmter Kriterien. Zur Bekämpfung des fernen westlichen Feindes setzten die Strategen der „Basis“ auf willige Islamisten, die Teile ihres Lebens bzw. ihr gesamtes Leben in der westlichen Welt verbrachten: Migrantens- und Flüchtlingskinder sowie Muslime, die eine westliche Ausbildung genossen haben und die westliche Lebensweise und Kultur verinnerlicht haben. Mit Hilfe dieser Kämpfer sollte der Feind in den Vereinigten Staaten und in den Ländern der Verbündeten unauffällig unterwandert und mit seinen eigenen Waffen geschlagen werden.

Die Phase im Sudan ist durch eine starke Radikalisierung Bin Ladens und seiner Gefolgsleute geprägt: Auch unter dem Einfluss des blinden Scheichs Ohmar Abdel Rahman verfestigte sich

<sup>27</sup> Vgl. Evangelos Antonaros. Riad hilft Hamas-Terroristen mit Millionenbeträgen, in: Die Welt, 28.11.2002, 7.

<sup>28</sup> Vgl. John J. Goldman. Witness paints complex image of Bin Laden's Terrorist Group, in: International Herald Tribune, 13.02.2001, 6.

<sup>29</sup> Vgl. ebenda.

<sup>30</sup> Diese Vorgehensweise erinnert an die traditionellen Formen der Interaktion arabischer Stämme, die sich entsprechend überdeckender Interessen zu bestimmten Aktionen zusammengefunden haben und nach Vollendung dieser Aktion sich wiederum trennten. Eine gegenseitige Verbindlichkeit bestand nicht weiter. Vgl. T.E. Lawrence 2000. Die sieben Säulen der Weisheit - Lawrence von Arabien. München: DTB, 7-53.

<sup>31</sup> Vgl. Dr. Johann König. Die Finanzen des Osama Bin Laden, in: Frankfurter Rundschau, 26.03.2004, 4. Bin Laden griff neben den Investitionen im Sudan auch zu anderen Mitteln der Finanzierung. So spekulierten zahlreiche Banken in seinem Auftrag an den Börsen, z.T. mit Insiderinformationen hinsichtlich bevorstehender Anschläge und damit der sicheren Aussicht auf fallende Kurse. Mit Hilfe von Put-Optionen konnten so immense Gewinne erzielt werden.

der Strategiewandel Al Quaidas, von der Förderung nationaler Umstürze im Nahen Osten auf den Angriff der fernen Feinde überzugehen.<sup>32</sup>

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ab welchem Zeitpunkt Al Quaida tatsächlich terroristische Aktionen unternahm oder förderte. Die Verstrickung des Ägyptischen Islamischen Dschihad in zahlreiche Anschläge auf ranghohe ägyptische Regierungsvertreter in den 90er Jahren ist erwiesen.<sup>33</sup> Hier ist zumindest eine ideologische Unterstützung durch Bin Laden vorstellbar. Mit der zunehmenden Annäherung der beiden Gruppen stieg auch der Aktionsradius Al Quaidas: Spätestens in den Bombenanschlag auf das World Trade Center 1993 scheinen Al Quaida Mitglieder beteiligt gewesen zu sein.<sup>34</sup> In den 90er Jahren stieg die Anzahl der Anschläge, die auf Al Quaida zurückzuführen sind, beträchtlich:

- [26. Februar 1993](#) - Sprengstoffanschlag auf das [World Trade Center](#) in [New York](#); es sterben sechs Menschen, ca. 1000 werden verletzt.
- [13. November 1995](#) - Sprengstoffanschlag auf eine US-Militäreinrichtung in [Riad / Saudi-Arabien](#); sieben Menschen werden getötet.
- [25. Juni 1996](#) - Sprengstoffanschlag auf eine US-Militäreinrichtung in [Dharan/ Saudi-Arabien](#); es sterben 19 Menschen.
- [7. August 1998](#) - Bombenanschläge auf die amerikanischen Botschaften in [Nairobi/Kenia](#) und [Daressalam/Tansania](#); es sterben insgesamt 224 Menschen. Die Verantwortung für die Anschläge übernahm die Organisation [Islamischer Dschihad](#) des Ägypters [Aiman Al-Zawahiri](#).
- [12. Oktober 2000](#) - Anschlag auf die [USS Cole](#) im Hafen von [Aden/Jemen](#); 17 Tote und 39 Verletzte.
- [11. September 2001](#) – Anschläge [auf](#) das World Trade Center/New York, Pentagon/Washington und der Absturz von United Airlines Flug 93 in Shanksville/Pennsylvania; es sterben ca. 3000 Menschen.<sup>35</sup>

Hier ist zu erkennen, dass sich Al Quaida keineswegs auf Aktionen im Raum der arabischen Halbinsel beschränkt. Bereits mit dem Anschlag 1993 zeigt sich das später weiter ausgebaute Profil der Gruppe, transnational zu agieren, d.h. lokale Ziele (z.B. den Umsturz in Saudi Arabien) durch Anschläge auf internationaler Ebene zu erreichen.

Zwischen 1991 und 1996 koordinierte Al Quaida Anschläge von Khartum aus. Der internationale Druck auf die Führung des Sudan wuchs jedoch im Zuge der zunehmenden Zahl der Anschläge. Den westlichen Staaten, allen voran den USA, waren die Entwicklungen im Nord-sudan nicht entgangen. Die Formierung einer neuen, international aktiven Terrorgruppe forderte Gegenmaßnahmen. Der Druck auf den Sudan wurde mit Hilfe der Androhung von UN-Sanktionen derart verstärkt, dass sich die Regierung in Khartum gezwungen sah, die Terrorgruppe um Osama Bin Laden aus dem Land zu schaffen.<sup>36</sup>

Es folgte der Aufenthalt Al Quaidas in Afghanistan (ab 1996). Nach dem Abzug der sowjetischen Truppen versank Afghanistan in einem Bürgerkrieg zwischen den verschiedenen Clans, bei dem sich am Ende die Gruppe der Taliban entscheidend durchsetzen konnte. Bin Laden nutzte die Parallelen zwischen seiner wahhabitischen Glaubensauslegung und der radikal-

<sup>32</sup> Der blinde Scheich wurde im Rahmen der Aufklärung des Anschlages auf das World Trade Center 1993 verhaftet. Al Quaida hat diese Verhaftung und die Gefangenhaltung eines ihrer Chefideologen immer wieder als Anlass zu Anschlägen auf US-Einrichtungen genommen – so auch beim Anschlag auf die USS Cole im Jahr 2000. Vgl. Katzman a.a.O., 4.

<sup>33</sup> Vgl. Commission Report, 56ff.

<sup>34</sup> Vgl. ebenda 60.

<sup>35</sup> Vgl. ebenda 60-70.

<sup>36</sup> Dies war auch für die sudanesishe Regierung ein harter Schlag, profitierte sie doch erheblich von der Präsenz Al Quaidas. Nicht nur die Infrastruktur wurde mit Hilfe der Kontakte Bin Ladens zu zahlreichen Hoch- und Tiefbauunternehmen verbessert, auch die Finanzaktionen Bin Ladens warfen beträchtliche Summen für die islamistische Führung in Khartum ab. Des Weiteren gewann sie in der islamischen Welt an Prestige durch die Dekung der „Helden von Afghanistan“. Vgl. Annika Schipke. Keine echten Fortschritte im Sudan, in: Neue Zürcher Zeitung, 24.11.1996, 5.



islamischen Orientierung der Taliban zu einer ähnlichen Kooperation wie zuvor mit der sudanesischen Regierung in Khartum: Bin Laden baute in Afghanistan ein weit verzweigtes Netz von Trainingslagern und Ausbildungszentren auf, in denen neue Kämpfer gesichtet und ausgebildet wurden. Wie bereits im Sudan nutzte Al Quaida diese Ausbildung nicht nur zur Suche nach geeignetem, qualifiziertem Personal, sondern auch dazu, sich selbst zu finanzieren.<sup>37</sup>

### 3.3 Die Kriegserklärung an die USA

1998 veröffentlichte Bin Laden zusammen mit Al-Zawahiri ein Manifest, in denen beide zum Mord an amerikanischen Staatsbürgern aufrufen:

*„Es ist bei weitem sinnvoller für den Einzelnen, einen amerikanischen Soldaten zu töten, als seine Mühen anderweitig zu verschwenden. [...] In unseren Augen sind die Amerikaner die schlimmsten Diebe und Terroristen auf dieser Welt. [...] Dabei dürfen wir nicht zwischen Militär und Zivil unterscheiden. Für uns sind sie alle potentielle Ziele.“<sup>38</sup>*

Mit dieser in der Art einer Fatwa verfassten Aussage der beiden führenden Köpfe Al Quaidas<sup>39</sup> wurde die Strategie unterstrichen, die Schutzmacht „korrupter Regime“ im Nahen Osten direkt angreifen zu wollen.

Es folgten die Anschläge auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania im Jahre 1998 sowie der Anschlag auf das US-Kriegsschiff USS Cole im Hafen von Aden im Jemen 2000.<sup>40</sup>

Zum Zeitpunkt der Kriegserklärung Bin Ladens an die USA hielten sich rund 2800 Kämpfer in Ausbildungslagern Al Quaidas auf, wie viele zuvor die Ausbildung in den Lagern durchlaufen haben, ist unbekannt.<sup>41</sup> Dass ein Großteil der Ausgebildeten jedoch nicht in den engen Kreis Al Quaidas aufgenommen wurde, ist bereits am Beispiel der UCK erläutert worden. Wie beschrieben, richtete sich das Augenmerk der Rekrutierung Al Quaidas auf die Qualität der Kämpfer im Sinne der Fähigkeit, in der westlichen Kultur unterzutauchen und vor Ort Aktionen selbstständig zu planen.

Bei der Vorbereitung der Anschläge des 11. September wurde ein komplexes Anforderungsschema für die einzusetzenden Terroristen entwickelt, das neben Sprachkenntnissen auch eine höhere Bildung vorsah sowie möglichst viele Erfahrungen mit dem Leben in der westlichen Welt. Die Hamburger Zelle um Mohammed Atta entsprach in weiten Teilen diesen Anforderungen. Neben Atta verfügten auch die anderen zwei Todespiloten der Hamburger Zelle über eine akademische Ausbildung. Zudem waren sie bereits längere Zeit in Deutschland, so dass eine Gewöhnung an das Leben in den USA nicht mehr notwendig war.<sup>42</sup> Des Weiteren verfügten die Mitglieder der Hamburger Zelle über Kenntnisse, welche Rechte ihnen vor Ort gewährt wurden und wie sie diese im Sinne der geplanten Aktion am besten ausnutzen konnten.

<sup>37</sup> Es liegen zahlreiche Berichte vor, nach denen zahlreiche Kämpfer der kosovarischen Widerstandsbewegung UCK die Trainingscamps in Afghanistan durchlaufen haben. Eine Ausbildung kostete dabei zwischen 5000 und 10 000 US-Dollar. Vgl. Osama nije sam – da li je mreza Bin Ladena aktivna na Balkanu, in: Monitor, 22.10.2001, 2.

<sup>38</sup> Vgl. Commission Report, 47. Eigene Übersetzung.

<sup>39</sup> Es wird angenommen, dass spätestens mit dieser gemeinsamen Stellungnahme Bin Ladens und Al-Zawahiris Al Quaida und der Ägyptische Islamische Dschihad zu einer Organisation verschmolzen sind. Die Namen wurden jedoch weiterhin getrennt genannt. Dies geschah wohl im Sinne der Verwirrung und erschwerten Nachvollziehbarkeit der internen Strukturen. Vgl. ebenda 69.

<sup>40</sup> Als Reaktion auf die Anschläge antwortete die US-Regierung zum ersten Mal mit dem Einsatz von konventionellen Waffen. Die USA feuerten Cruise Missiles auf ein Ausbildungslager in Afghanistan, das als Aufenthaltsort Bin Ladens ausgemacht worden war. Dieser hatte das Lager jedoch kurz zuvor verlassen. Vgl. [http://www.wdr5.de/funkhauseuropa/dossiers/detail.phtml?dossier\\_id=45](http://www.wdr5.de/funkhauseuropa/dossiers/detail.phtml?dossier_id=45), 21.12.2001.

<sup>41</sup> Vgl. Walter Laqueur 2003. Krieg dem Westen: Terrorismus im 21. Jahrhundert. Berlin:Ullstein, 85.

<sup>42</sup> Vgl. Mirjam Söchtig. Rückzugsraum Deutschland – Terroristen tauchen in bürgerlichen Scheinwelten unter, in: Frankfurter Rundschau, 26.03.2004, 4.

Al Quaida entwickelte sich stetig weiter: von der lokal agierenden Gruppierung, über den Ausbau internationaler Kontakte bis zum Aufbau eines professionell organisierten und hoch spezialisierten Netzwerks. Das Aufgabenspektrum umfasste organisatorische Tätigkeiten von der Ausführung internationaler Anschläge bis hin zur zielgerichteten Rekrutierung geeigneter Kämpfer. Diese versuchten dann im Sinne der Auftragstaktik die Ziele vor Ort entsprechend eigenem Ermessen zu erreichen.<sup>43</sup>

Bis zu den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 hatte sich Al Quaida zu einem global agierenden Netzwerk entwickelt, das flexibel auf die Bedrohung durch die Verfolger reagierte, aber auch seine Ziele immer wieder entsprechend der Schutzmaßnahmen der potenziellen Opfer revidierte.

Wurde der Anschlag auf das World Trade Center 1993 noch mit dem traditionellen Mittel eines Sprengstoffanschlags per Lastwagen durchgeführt, reagierte man auf die verschärften Sicherheitsmaßnahmen zu Lande mit einem Angriff von See aus – so geschehen 2000 im Falle der USS Cole. Nachdem auch diese Variante durch verstärkte Sicherung ausgeschlossen wurde, erfolgte der Angriff aus der Luft am 11. September. Auch die Ziele der Gruppe entwickelten sich weiter. War zunächst der islamische Umsturz im Nahen Osten Hauptzielsetzung, folgte die Kriegserklärung an die USA sowie die Ankündigung, den Staat Israel vernichten zu wollen und die heiligen Stätten für den Islam zurückzuerobern.<sup>44</sup>

#### 4. Die globale Präsenz Al Quaidas

Seit der Gründung Al Quaidas Ende der 80er Jahre entwickelte sich eine weit verzweigte, globale Präsenz der Terrorgruppe. Diese ist zum einen zurückzuführen auf die internationalen Kontakte Bin Ladens zu zahlreichen Afghanistan-Veteranen, die nach dem Krieg wieder in ihre Heimatländer zurückkehrten, den Kontakt zum ehemaligen Dienstleistungsbüro jedoch nicht abbrechen ließen. Zum anderen lag es auch im Sinne des Strategiewechsels vom Kampf gegen den nahen Feind zum Angriff auf den fernen Feind nahe, Kontakte gerade in die westlichen Länder auszubauen und zu pflegen. Im Laufe der Zeit sind verschiedene Ausprägungen der Präsenz Al Quaidas entstanden. Anhand der Recherche für die vorliegende Arbeit konnten sieben verschiedene Arten der Präsenz Al Quaidas bis 2001 ausgemacht werden. Anhand einiger Länderbeispiele sollen die verschiedenen Ausprägungen der Präsenz verdeutlicht werden:

1. Präsenz der Kerngruppe um Bin Laden und Al-Zawahiri: Der Großteil der Kernorganisation befand sich zwischen 1991-1996 im Sudan und ab 1996 in Afghanistan. Von hier aus wurden entsprechend der oben angeführten Beschreibung der Arbeit und der Aufteilung der Komitees die globalen Aktionen koordiniert und geplant.<sup>45</sup> Die Komitee-Struktur zeichnete sich durch einen hohen Grad der Spezialisierung aus, die es den Mitgliedern ermöglichte, schnell und effektiv entsprechende Ansprechpartner zu finden und die Problemlösung voranzutreiben.
2. Camps/Ausbildungslager: Auch in Kooperation mit anderen Terrorgruppen ( Hamas im Sudan) wurden in derartigen Lagern Rekruten und Kämpfer ausgebildet. Beispiele für Staaten, in denen Ausbildungslager aufgebaut wurden sind der Sudan, Afghanistan und

<sup>43</sup> Die Auftragstaktik ist der militärische Ausdruck für den Führungsstil mit Zielvorgaben, der dem Untergebenen eine gewisse Handlungsfreiheit zur Erreichung des Ziels einräumt (management by objectives). Die Auftragstaktik steht im Gegensatz zur Kommandotaktik der US-Streitkräfte, die besagt, dass Einheiten vor Ort strikt nach Anweisungen der höheren Stellen handeln und stets neue Befehle bei Lageänderung abzuwarten haben. Vgl. <http://www.bundeswehr-karriere.de/C1256D9600308C25/vwContentFrame/N25SSG5W208MENRDE>, 2004.

<sup>44</sup> Gerade das letzte Ziel scheint eher ein taktisches Kalkül zu sein. Durch die Ankündigung, Israel vernichten zu wollen, konnte Al Quaida sich der ideologischen Unterstützung weiter Teile des radikalen Islam sicher sein, darunter der Kooperation mit der Hamas und Hisbollah. Bis heute konnte eine tatsächliche Verwicklung Al Quaidas in Anschläge auf Israel nicht nachgewiesen werden. Dies unterstreicht die oben aufgeführte These, die Treffen der Terrorgruppen im Sudan hätten eine strategische Aufteilung der Ziele zur Folge gehabt. Vgl. Evangelos Antonaros a.a.O.

<sup>45</sup> Vgl. Commission Report, 61-67.

Pakistan. Nach 2001 wurden zahlreiche Ausbildungslager zerstört und der Aufbau neuer Camps vereitelt. Al Quaida verfügt heute angesichts der Verfolgung durch die US-geführte Anti-Terror-Koalition nicht mehr über genügend Bewegungsfreiheit, um ein ähnlich umfassendes Netz an Lagern aufzubauen. Dennoch werden in der Grenzregion Pakistan/Afghanistan und auch im Irak Camps vermutet.<sup>46</sup>

3. Kampfeinsatz in regionalen Konflikten: Nach der Ausbildung in Trainingscamps wurden zahlreiche Kämpfer in Kriege geschickt, um vor Ort für die muslimische Sache zu kämpfen und Erfahrung zu sammeln. Beispiele hierfür sind der Konflikt in Bosnien/Herzegowina sowie in Tschetschenien.<sup>47</sup>
4. Rekrutierung, Indoktrination: Hier ist ein fließender Übergang zu Punkt 3 zu erkennen. Nach der Waffenruhe in Bosnien verblieben zahlreiche Al Quaida-Kämpfer<sup>48</sup> im Land und erhielten als Dank für ihren Einsatz die bosnische Staatsbürgerschaft. Viele heirateten vor Ort und betätigten sich in Moscheen und Religionsschulen. Dort nutzten sie ihren Ruf als islamische Kämpfer für die muslimisch-bosnische Unabhängigkeit, um Nachwuchs zu rekrutieren. Auch erstreckte sich ihre Tätigkeit darauf, ihre Kontakte zu Bosnien-Veteranen aus den USA und Westeuropa zu pflegen, um mit deren Hilfe in diese Länder einreisen zu können und anhand der Vermittlung durch die Veteranen an legale Arbeitsplätze zu gelangen, die ihnen einen langfristigen Aufenthalt ermöglichten. Von hier aus konnte nun der Aufbau einer neuen Zelle initiiert werden.<sup>49</sup> Neben Bosnien ist auch Deutschland hier als Beispiel zu nennen.
5. Terrorzellen - Ableger der Kerngruppe in zahlreichen Staaten, v.a. westlichen Ländern: Hier wurden Aktionen anhand der Auftragstaktik selbstständig geplant und umgesetzt. Anführer der Zellen trafen sich zu gelegentlichen Absprachen mit den Vorsitzenden der Komitees und der Spitze Al Quaidas (so Atta in Spanien 2001<sup>50</sup>). Des weiteren übernahmen die Terrorzellen Aufgaben der Finanzmittelumverteilung, Mitgliederschleusung und Einweisung sowie Eingewöhnung neuer Mitglieder. Auch hier dient die Hamburger Terrorzelle als Beispiel. Weitere Zellen finden sich in zahlreichen westlichen Staaten.
6. Assoziierte Terrorgruppen: Neben den Aktionen, die Al Quaida durch eigene Kräfte umsetzte (Kenia, Tansania, USS Cole, 11. September), sind auch Anschläge durch angeschlossene Terrorgruppen zu nennen, beispielsweise durch die Abu Sayyaff Gruppe auf den Philippinen.<sup>51</sup> Die Präsenz Al Quaidas beschränkt sich hier meist auf einige wenige Akteure, meist militärische und technische Berater. Die Kooperation mit den lokalen, unabhängigen Terrorgruppen beschränkt sich dabei auf die einzelne Aktion. Nach erfolgter Kooperation löst sich das Verhältnis auf, bis evtl. eine weitere Zusammenarbeit entsteht. Weitere Beispiele wären die Hamas und die Hisbollah, wobei eine tatsächliche Beteiligung der Al Quaida an Anschlägen dieser beiden Gruppen bisher nicht nachgewiesen werden konnte.
7. Ideologische Präsenz/Trittbrettfahrer: Diese Form der Präsenz Al Quaidas entwickelte sich erst nach den Anschlägen von 1998 und 2000, v.a. aber nach dem 11. September. Anhand der über das Internet und die Medien verbreiteten Botschaften forderte die Führung Al Quaidas islamische Radikale in aller Welt auf, dem Beispiel zu folgen und entsprechend der Kriegserklärung von 1998 die USA anzugreifen. Diesem Aufruf wurde

<sup>46</sup> Vgl. Rolf Paasch. Der Dämon und seine Bruderschaft, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.2002, 3.

<sup>47</sup> Auch die Hamburger Terrorzelle wollte aktiv in den Tschetschenienkonflikt eingreifen, jedoch wurde den Männern um Mohammed Atta die Einreise in den Kaukasusstaat verweigert. Über Umwege gelangten sie schließlich in die Rekrutierungszentren Bin Ladens in Pakistan und Afghanistan. Sie hatten also den umgekehrten Weg genommen. Vgl. Karsten Plog. Anklage bestritten, aber militärische Ausbildung bei Al Quaeda zugegeben, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.2002, 3.

<sup>48</sup> Hier ist zu erwähnen, dass nicht alle islamischen Kämpfer in Bosnien und Tschetschenien mit Al Quaida in Verbindung zu bringen sind.

<sup>49</sup> Vgl. Damir Zalic. Al Quaida medu nama, in: Hrvatska rijec 372, 2002, 2.

<sup>50</sup> Vgl. <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,352877,00.html>, 22.04.2005.

<sup>51</sup> Vgl. Moritz Kleine-Brockhoff. Ein jahrhundertelanger Krieg – Auf den Süd-Philippinen kämpfen Moslems gegen Christen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.10.2002, 6.

vereinzelt Folge geleistet: In den Aussagen zum Prozess über den Terroranschlag von Madrid am 11. März 2004 wird immer wieder von der bewussten Nachahmung der Methoden Al Quaidas gesprochen. Eine tatsächliche Unterstützung durch Al Quaida entsprechend der oben erläuterten Förderung lokaler Terrorgruppen konnte bisher jedoch nicht nachgewiesen werden.<sup>52</sup> Das Phänomen der Trittbrettfahrer scheint im Zuge der massiven Verfolgung Al Quaidas zunehmend Verbreitung zu finden: In Interviews mit saudischen Studenten kommt die Präsenz Al Quaidas „als Idee“ zur Sprache, wonach eine tatsächliche Präsenz gar nicht mehr notwendig sei. Al Quaida habe sich wie der Dschihad zu einer Ideologie entwickelt, der immer mehr Anhänger folgen ohne dabei jemals tatsächlichen Kontakt zu Al Quaida gehabt zu haben.<sup>53</sup>

Anhand der Analyse scheint also ein fließender Übergang zwischen den einzelnen Arten der Präsenz der Terrorgruppe erkennbar zu sein. Wie am Beispiel Bosnien verdeutlicht, kann sich aus einer bestimmten Art der Anwesenheit Al Quaidas durch einen chronologischen Prozess eine ganz andere Art entwickeln. Diese Entwicklung erschwert eine Verfolgung der Gruppe. Gerade die beiden letztgenannten Punkte (Assoziierte Terrorgruppen; Ideologie/Trittbrettfahrer) verdeutlichen die Gefahr, dass aus einer greifbaren Terrororganisation zunehmend eine Idee wird, die sich global vervielfältigt und in lokalen Konflikten immer neue Rechtfertigungsgrundlagen *liefert*. War es im Fall Bin Ladens der Widerstand gegen den Verfall islamischer Traditionen im Nahen Osten, kann es auf den Philippinen im Namen des Islam ganz andere Gründe geben, die Menschen dazu veranlassen, touristische Ziele in die Luft zu sprengen. Die Problematik dabei ist, dass Zusammenhänge zwischen den Anschlägen nicht vorhanden sind und die Verfolgung der Attentäter dadurch erschwert wenn nicht gar unmöglich gemacht wird.

## 5. Al Quaida unter internationaler Verfolgung

Nach den Anschlägen am 11. September 2001 wurden massive Anti-Terror-Maßnahmen durch die USA und viele westliche Staaten getroffen. Bereits zuvor hatte es eine Verfolgung Al Quaidas gegeben – v.a. nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Afrika – doch kam es erst jetzt zu einem offenen, gezielten und international koordinierten Anti-Terror-Kampf. Die Folge für die Terrororganisation Bin Ladens war eine deutlich eingeschränkte Bewegungsfreiheit. Im Zuge des Angriffs der US-geführten Koalition auf das Taliban-Regime verlor Al Quaida ihr Haupt-Rückzugsgebiet. Mit der Zerschlagung der Regierung in Kabul büßte Bin Laden einen Großteil seiner Trainings- und Ausbildungscamps in Afghanistan ein, verlor damit zahlreiche Rekrutierungszentren und musste Verluste an Kämpfern und führenden Al Quaida-Mitgliedern hinnehmen.<sup>54</sup> Neben den Angriffen auf Stützpunkte des Terrornetzwerks erstreckte sich die Verfolgung zunehmend auch auf den Finanzsektor: Konten wurden eingefroren, Finanztransaktionen unterbunden und Investitionstätigkeiten verhindert.<sup>55</sup> Neben der verlorenen, unbeschränkten Bewegungsfreiheit in Afghanistan und Pakistan schränkten die potenziellen Zielländer für Anschläge die Freiheitsrechte vor Ort zum Teil rigoros ein.<sup>56</sup> Dies geschah im Hinblick auf die Verhinderung einer weiteren Unterwanderung der demokratischen Systeme durch Terroristen. Die Möglichkeiten der Rekrutierung neuer Mitglieder über Moscheen und Religionsschulen sind durch die verschärfte Beobachtung der-

<sup>52</sup> Vgl. Leo Wieland. Ein unheiliger Krieg zum Beginn der heiligen Woche, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.04.2004, 3.

<sup>53</sup> Vgl. Michael Thumann a.a.O.

<sup>54</sup> Vgl. Al Quaida Mitglieder weltweit in Haft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.09.2002, 3.

<sup>55</sup> Vgl. Johann-Günther König a.a.O.

<sup>56</sup> Im sog. „Patriot Act“ verlieh der US-Kongress Behörden und Staatsorganen vielfältige Sondervollmachten für die Bekämpfung des Terrors. Darin mit einbezogen sind z.B. Beschränkungen der bisher geltenden Datenschutzregelungen und Beschränkungen des Abhörrechts privater Wohnungen. Vgl. Charles Doyle 2002. The US Patriot Act, in: CRS Report for Congress. Congressional Research Service: The Library of Congress, 2.

artiger Einrichtungen nach dem 11. September nur noch in geringem Maße möglich. Des Weiteren bringen Aussagen von Festgenommenen bzw. Kronzeugen Details über die Struktur und den Aufbau Al Quaidas zu Tage, die eine Erfassung der Verantwortlichen und deren Verfolgung erleichtert.

Damit kann hier auf die ursprüngliche Frage verwiesen werden, inwieweit dieser zunächst als Schwächung Al Quaidas anzusehende Prozess tatsächlich eine Schwächung ist. Fakt ist, dass selbst unter internationaler und seit dem 11. September umfassender Verfolgung Al Quaida weiterhin höchst aktiv bleibt, wenn nicht sogar in Bezug auf die Anschlagshäufigkeit aktiver geworden ist. Seit den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon 2001 sind bis zu den Attentaten in Madrid 2004 insgesamt 17 größere Anschläge auf die Aktivitäten Al Quaidas zurückzuführen.<sup>57</sup>

Hier scheint eine Verbindung zwischen der obigen These, Al Quaida habe sich inzwischen als Idee weiterverpflanzt, und der faktischen Dezimierung der Kämpfer der Kerngruppe zu ergeben. Die Zellen arbeiten inzwischen unabhängig von der stark unter Druck geratenen Führungsschicht um Bin Laden und Al Zawahiri. Als Beispiel sei hier der im Irak operierende Musab Al-Sarkawi zu nennen: Kurz nach dem Ende des Afghanistan-Feldzuges von Bin Laden indoktriniert, entwickelte sich der Jordanier zu einem führenden Kopf lokaler Terrorzellen im Nahen Osten. Mit den Anschlägen auf New York und Washington, an deren Planung er wohl teilgenommen hat, glitt er angesichts der Verfolgung der Köpfe Al Quaidas aus deren Schatten heraus und gilt heute als das Oberhaupt des islamischen Terrors im Irak.<sup>58</sup> Auch hier scheint der Begriff der Auftragstaktik angebracht zu sein, um nachzuweisen, wie unabhängig voneinander die einzelnen Akteure und Zellen im Sinne der gemeinsamen Ziele operieren können. Al-Sarkawi steht aufgrund der Verfolgung sowohl seiner Person als auch seiner Vorgesetzten mit diesen nur in sehr geringem Kontakt. Dennoch kann diese Zelle Al Quaidas in Anbetracht der nahezu täglich erfolgenden Anschläge als intakt angesehen werden<sup>59</sup> – ein weiteres Indiz für die erschwerte Verfolg- und Ausschaltbarkeit des Netzwerks.

Auffallend in der Entwicklung Al Quaidas nach dem 11. September ist die Verschiebung der Anschlagziele von zuvor öffentlichen und symbolträchtigen Zielen auf nicht übermäßig gesicherte, nicht als symbolische anzusehende und meist auch zivile Ziele, wie am Beispiel des Bombenattentats auf Bali verdeutlicht wird. Auch hier zeigt Al Quaida eine enorme Flexibilität, mit der zum einen auf die Schutzmaßnahmen des Feindes reagiert wird. Zum anderen geschieht dies aber auch als Reaktion auf die durch die internationale Verfolgung veränderte, eigene Ausgangsposition. Zivile Opfer – auch Muslime (siehe Irak) – werden dabei vermehrt in Kauf genommen. Mit Bezug auf die im ersten Teil der Arbeit erfolgte Darstellung des wahhabitischen Verständnisses von Gläubigem/Ungläubigem und Freund/Feind wird deutlich, dass Al Quaida alle mit dem Feind kooperierenden Muslime (z.B. im Rahmen der Übernahme einer Polizeitätigkeit wie im Irak) als Verräter und damit auch als Feinde ansieht.

## 6. Eine neue Ideologie des Terrors?

Es scheint also unter internationaler Verfolgung nicht unbedingt zu einer Schwächung Al Quaidas gekommen zu sein als vielmehr zum Übergang in eine neue Phase des Terrors. Zunächst ist rückblickend ein Wandel vom nationalen Terrorismus über den international agierenden Terrorismus zum transnationalen Terror zu erkennen. Hatte sich Al Quaida zunächst auf Umstürze im Nahen Osten konzentriert und versucht, dies durch die Unterstützung z.B. des Ägyptischen Islamischen Dschihad und dessen Anschläge in Ägypten zu erreichen, erfolgte nach zahlreichen missglückten Attentaten eine erste Strategieänderung. Nachdem sich die Sicherheitsmaßnahmen im nationalen Raum als zu effektiv erwiesen, wurden An-

<sup>57</sup> Vgl. Terroranschläge der Al Quaida-Zellen seit dem 11. September 2001, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.03.2004, 4.

<sup>58</sup> Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,353978,00.html>, 29.04.2005.

<sup>59</sup> Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,353788,00.html>, 28.04.2005.

schläge auf nationale Akteure nun im Ausland mit der Hoffnung, die dortigen Vorkehrungen böten eine Lücke verübt. Und tatsächlich erschien dieser internationale Terror mit nationaler Verankerung deutlich effektiver zu sein. Dennoch blieben die erhofften Umstürze aus – nicht zuletzt deshalb, weil die örtlichen Regime durch starke Partner im Hintergrund geschützt wurden. Diese galt es nun anzugreifen – der Schritt zum transnationalen Terror war vollzogen. Wie oben erläutert erfolgte dieser Kurswechsel nicht linear. Die Entwicklungen überschritten sich teilweise. Erwies sich der Anschlag in New York 1993 bereits als Vorgriff auf die spätere transnationale Strategie Al Quaidas, folgten daraufhin dennoch einige weitere Versuche, national zum Erfolg zu kommen. Spätestens ab 1998 mit den Bombenzündungen vor den US-Botschaften in Kenia und Tansania war der Schritt zur transnationalen Aktivität Al Quaidas endgültig vollzogen.

Eine weitere Entwicklung betrifft die Flexibilität bei der Zielauswahl: Wurde der Anschlag auf das World Trade Center 1993 wie erläutert vom Boden aus durchgeführt, erfolgte der Anschlag auf die USS Cole von der ungesicherten Seeseite aus. Wurde das World Trade Center 2001 vom Boden aus stark gesichert, erfolgte der Angriff aus der Luft. Al Quaida zeichnet sich hier durch eine erstaunliche Anpassungsfähigkeit an die Gegenmaßnahmen der potenziellen Ziel-Staaten aus.

Neben dem Wechsel der Anschlagziele von öffentlich-symbolischen auf ungesichert-zivile erfolgte noch eine weitere zu erwähnende Verschiebung: Hatte Al Quaida zunächst nur im Nahen Osten agiert, folgte ab 1995 eine Phase der Ausweitung auf den afrikanischen Kontinent und dann ab 1998 eine Erweiterung des Aktionsrahmens auf die westlichen Industriestaaten – also die USA und Europa. Im Zuge der internationalen Verfolgung zog sich Al Quaida ab 2001 wieder auf den ursprünglichen Aktionsradius im Nahen Osten zurück, verschob diesen aber in Richtung Irak sowie in den asiatischen Raum. Hier ist eine Verknüpfung mit der sehr aktiven Terrorgruppe Abu Sayyaff auf den Philippinen zu sehen, die ähnlich wie Al-Sarkawi im Irak die Führung des Terrors in Asien zu übernehmen haben scheint.

Dieser Punkt ist auch die vorläufige Endstufe der Entwicklung der Rolle der eigentlichen Kerngruppe Al Quaidas. Entwickelte sich „die Basis“ ursprünglich aus dem Dienstleistungsbüro für Afghanistan-Kämpfer als passiver Förderer von Aktionen durch strukturelle, personelle und v.a. finanzielle Förderung, trat Al Quaida ab Mitte der 90er Jahre als aktive Terrorgruppe auf, d.h. es führte Anschläge durch eigene Kämpfer aus. Zuvor erfolgte die tatsächliche Ausführung zumeist durch assoziierte Terrorgruppen, die ideologisch beeinflusst sowie mit dem notwendigen Material und Know How ausgestattet wurden. Mit den Anschlägen in Kenia, Tansania, Jemen und den USA übernahm Al Quaida diese Rolle nun selbst. Scheinbar nahm der Rekrutierungsprozess geeigneter Mitglieder einen längeren Zeitraum in Anspruch, so dass eine aktive Rolle erst spät übernommen wurde. Gerade im Hinblick auf die umfangreichen Vorbereitungen für den 11. September 2001 erscheint dies einleuchtend. Im Zuge der auf die Anschläge in den USA eingeleiteten, massiven Verfolgung zog sich Al Quaida nun wieder zunehmend in die passive Rolle zurück. Es sei dahingestellt, ob dies aus Zwängen des Untertauchens oder aus Gründen der Verwirrung angesichts der Einbindung angegliederter Terrorgruppen geschah. Anknüpfend an die passive Phase von 1990 bis 1998 entwickelt sich seit 2001 eine Art „Franchising-Terrorismus“. Trittbrettfahrer übernehmen anhand von Informationen aus den Medien und Publikationen der Al Quaida (z.B. aus dem Internet) die Ideen Al Quaidas und planen vor Ort selbstverantwortlich Anschläge ohne jedoch tatsächlichen Kontakt zur Kerngruppe zu haben oder Unterstützung durch selbige zu erhalten.<sup>60</sup> Hinzu tritt weiterhin die klassische Verfahrensweise Al Quaidas, lokale Terrorgruppen finanziell, materiell und personell zu unterstützen – angesichts der massiven Verfolgung jedoch in geringerem Maße als vor dem 11. September.

Gerade anhand der zuletzt genannten Punkte ist die Frage, ob Al Quaida seit dem 11. September tatsächlich geschwächt wurde, eingeschränkt mit „nein“ zu beantworten. Al Quaida

<sup>60</sup> Vgl. Rohan Gunaratna 2002. Inside Al Qaeda. New York: Columbia Publishers Press. 221-238.

selbst als Organisation scheint schwere Verluste und Rückschläge erlitten zu haben. Die Kerngruppe an sich scheint nicht mehr die Freiheiten und Planungsmöglichkeiten zu genießen wie noch in den 90er Jahren. Doch ist hier zu unterscheiden zwischen Al Quaida als Gruppe und der Zielsetzungen dieser Gruppe. Diese gelten nach wie vor: islamischer Umsturz im Nahen Osten, Zerstörung Israels, Vertreibung der USA und ihrer Verbündeten von heiligem Boden. Keines dieser Ziele konnte bisher tatsächlich erreicht werden – weder vor noch nach dem 11. September.

Dennoch erscheint Al Quaida angesichts der Masse an durchgeführten Anschlägen (v.a. im Irak) unter internationaler Verfolgung nicht weniger handlungsfähig als zuvor. Sicherlich handelt es sich hier um einen ungleich geringeren Grad an Planungs- und Vorbereitungszwang im Vergleich zu den Anschlägen auf die Botschaften in Afrika, die USS Cole und in New York sowie Washington. Dennoch zeigt gerade diese permanente Präsenz von Attentätern im Irak zum einen die Verwundbarkeit der Anti-Terrorcoalition zum anderen die Schwierigkeit, Al Quaida als Prinzip des Terrors in den Griff zu bekommen.

Während die Kerngruppe um Bin Laden sich der Verfolgung entzieht und sich reorganisiert<sup>61</sup>, übernehmen die bereits beschriebenen Trittbrettfahrer die Ideen der Gruppe und führen den Terror fort. Dass diese Entwicklung Al Quaidas weg von der greifbaren Organisation zu einer Ideologie des modernen Dschihad alles andere als wünschenswert ist, wird anhand der unkontrollierbaren Lage im Irak täglich verdeutlicht.

---

<sup>61</sup> Es gibt Anzeichen dafür, dass die Gruppe sich nach Asien zurückzieht und auf den pazifischen Inseln neue Finanzierungsmöglichkeiten entwickelt. Da nahezu keiner der Kleinststaaten in Ozeanien an internationalen Bankenvereinbarungen über die Meldung auffälliger Kontobewegungen teilnimmt und in unmittelbarer Nähe mit der Abu Sayyaff Gruppe eine befreundete Terrororganisation für Unterschlupf sorgen kann, bietet sich das bereits zuvor als Ruheraum genutzte Asien heute zunehmend an.

## Literaturverzeichnis

- Brunhold, Georg. Kampf gegen das Fremde, in: Die Zeit, 15.11.2001, 18.
- Doyle, Charles 2002. The US Patriot Act, in: CRS Report for Congress. Congressional Research Service: The Library of Congress, 2.
- Gunaratna, Rohan 2002. Inside Al Qaeda. New York: Columbia Publishers Press. 221-238.
- Heine, Peter 2004. Terror im Namen Allahs, Bonn: Verlag Herder, 134ff.
- Katzman, Kenneth 2005. Al Qaeda: Profile and Threat Assessment, in: CRS Report for Congress. Congressional Research Service: The Library of Congress, 2.
- Laqueur, Walter 2003. Krieg dem Westen: Terrorismus im 21. Jahrhundert. Berlin:Ullstein. 85.
- Lawrence, T.E. 2000. Die sieben Säulen der Weisheit - Lawrence von Arabien. München: DTB, 7-53.
- The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004.
- Rashid, Ahmed 2001. Taliban, Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad. München: Droemer Knaur Verlag. 23f.

## Internetressourcen:

- [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender\\_ausgabe.html?type\\_id=9&land\\_id=146](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender_ausgabe.html?type_id=9&land_id=146), 24.04.05.
- <http://www.bundeswehr-karriere.de/C1256D9600308C25/vwContentFrame/N25SSG5W208MENRDE>, 2004.
- [http://www.fr\\_aktuell.de/uebersicht/alle\\_dossiers/politik\\_ausland/terror\\_gegen\\_den\\_westen/das\\_netzwerk\\_al\\_quaeda/?cnt=30968](http://www.fr_aktuell.de/uebersicht/alle_dossiers/politik_ausland/terror_gegen_den_westen/das_netzwerk_al_quaeda/?cnt=30968), 24.11.01.
- <http://www.heute.de/ZDFheute.de/inhalt/8/0,3672,2045896,00.html>, 14.05.03.
- <http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/8/0,3672,2045896,00.html>, 14.05.03.
- <http://www.iranreloaded.qu.net/archives/002866.html>, 06.02.05.
- <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,352877,00.html>, 22.04.2005.
- <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,353978,00.html>, 29.04.2005.
- <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,353788,00.html>, 28.04.2005.
- [http://www.wdr5.de/funkhauseuropa/dossiers/detail.phtml?dossier\\_id=45](http://www.wdr5.de/funkhauseuropa/dossiers/detail.phtml?dossier_id=45), 21.12.2001.

## Zeitungsartikel mit Autor:

- Antonaros, Evangelos. Riad hilft Hamas-Terroristen mit Millionenbeträgen, in: Die Welt, 28.11.2002, 7.
- Goldman, John J.. Witness paints complex image of Bin Laden's Terrorist Group, in: International Herald Tribune, 13.02.2001, 6.
- Kleine-Brockhoff, Moritz. Ein jahrhundertelanger Krieg – Auf den Süd-Philippinen kämpfen Moslems gegen Christen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.10.2002, 6.
- König, Dr. Johann. Die Finanzen des Osama Bin Laden, in: Frankfurter Rundschau, 26.03.2004, 4.
- Lüders, Michael. Der Mann, der Mythos und der Weg zum Massenmord: Ein Porträt Osama Bin Ladens und seines terroristischen Al Qaeda Netzwerks, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.2002, 5.
- Nüsse, Andrea. Kein Ende des Terrors, in: Frankfurter Rundschau, 22.06.2004, 2.
- Paasch, Rolf. Der Dämon und seine Bruderschaft, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.2002, 3.
- Plog, Karsten. Anklage bestritten, aber militärische Ausbildung bei Al Qaeda zugegeben, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.2002, 3.
- Schipke, Annika. Keine echten Fortschritte im Sudan, in: Neue Zürcher Zeitung, 24.11.1996, 5.
- Söchtig, Mirjam. Rückzugsraum Deutschland – Terroristen tauchen in bürgerlichen Scheinwelten unter, in: Frankfurter Rundschau, 26.03.2004, 4.
- Thumann, Michael. Heiliger Krieg im eigenen Haus, in: Die Zeit, 28.7.2003, S.3.
- Wieland, Leo. Ein unheiliger Krieg zum Beginn der heiligen Woche, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.04.2004, 3.
- Zalic, Damir. Al Quaida medu nama, in: Hrvatska rijec 372, 2002, 2.

## Zeitungsartikel ohne Autor:

- Osama Bin Laden – Millionär und Islamist, in: Neue Zürcher Zeitung, 28.10.2000, 4.
- Osama nije sam – da li je mreza Bin Ladena aktivna na Balkanu, in: Monitor, 22.10.2001, 2.
- Al Quaida Mitglieder weltweit in Haft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.09.2002, 3.



- Terroranschläge der Al Quaida-Zellen seit dem 11. September 2001, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.03.2004, 4.

Martin Messingschlager

## Osama bin Laden als Charismatiker?

### I. Zum Charismabegriff

- im alltäglichen Gebrauch als Synonym für Beliebtheit oder Bekanntheit
- theologisch
  - von Paulus in den Briefen an die Römer und Korinther verwendet, bis heute ein wichtiger Begriff in der Theologie
  - Charisma als ‚Gabe‘
- sozialwissenschaftlich
  - Übernahme des Begriffs von dem Theologen Rudolph Sohm (1841 – 1917) durch Max Weber
  - wertfrei

### II. Charisma als Idealtypus bei Max Weber

- Charisma bei Weber: Herrschaftssoziologie, Rechtssoziologie, Religionssoziologie
- Idealtypus: Instrument zur Erfassung der Realität, in dem die Merkmale die größtmögliche gedankliche Steigerung aufweisen

„Charisma soll eine als außeralltäglich (ursprünglich, sowohl bei Propheten wie bei therapeutischen wie bei Rechts-Weisen wie bei Jagdführern wie bei Kriegshelden: als magisch bedingt) geltende Qualität einer Persönlichkeit heißen, um derentwillen sie als mit übernatürlichen oder übermenschlichen oder mindestens spezifisch außeralltäglichen, nicht jedem andern zugänglichen Kräften oder Eigenschaften [begabt] oder als gottgesandt oder als vorbildlich und deshalb als ‚Führer‘ gewertet wird. Wie die betreffende Qualität von irgendeinem ethischen, ästhetischen oder sonstigen Standpunkt aus ‚objektiv‘ richtig zu bewerten sein würde, ist natürlich dabei begrifflich völlig gleichgültig: daraus allein, wie sie tatsächlich von den charismatisch Beherrschten, den „Anhängern“, bewertet wird, kommt es an.“ (WuG, S. 140)

- Daraus lassen sich die wichtigsten Merkmale ableiten:

| Merkmal   | entsprechend für Osama bin Laden  |
|---|---|
| außeralltägliche (eventuell übermenschliche oder übernatürliche) Qualitäten | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikationsfähigkeit, die verschiedene Terrorgruppen vereinigt hat</li> <li>- erfolgreicher Unternehmer</li> <li>- heldenhafter Kämpfer und Gläubigkeit: Überlebensfähigkeit</li> </ul> → keines dieser Merkmale könnte alleine als <b>hinreichend</b> gelten, aber vielleicht alle drei zusammen |
| frei von ethischem, ästhetischem und sonstigem Standpunkt                   | - Terrorismus   |

|   |                         |
|---|-------------------------|
| Bewertung durch die Anhängerschaft entscheidend (subjektiv) | - ‚gottgesandter Engel‘ |
|---|-------------------------|

- **notwendig** für die Existenz von Charisma: ‚charismaförderliche Krise‘, in der sich die potentielle Gefolgschaft befindet

### III. Weltanschaulicher und religiöser Hintergrund: Krise der islamischen Welt

- Erinnerung an das goldene Zeitalter des Islam
- Heterogenität der islamischen Zivilisation
- Entwicklungsrückstand gegenüber dem Westen
- These von der Selbstentfremdung des Islam:  
 „Damit stand [...] die Islamische Welt vor der paradoxen Situation, daß sie Fremdes aufnehmen muß, um ihre Identität zu wahren, d.h. sie muß ihre Identität teilweise opfern, um sie gleichzeitig zu bewahren. [...] Eine wachsende Selbstentfremdung findet statt mit dem Ziel der Selbsterhaltung und Selbstbewahrung.“ (Arnold Hottinger)
- politische und religiöse Strömungen: Matrix der potentiellen Sympathien für Osama bin Laden

|   | Wo?  | Warum?  |
|---|--|---|
| <b>Sunniten</b> (mehr als 80 % aller Muslime) | Saudi-Arabien, Maghreb   | Herkunft bin Ladens; wahhabistische Erziehung                           |
| <b>Schiiten</b> (knapp 20 %)                  | Iran, Irak, Afghanistan  | Verehrung von religiösen Vorbildern; Märtyrerverehrung                  |
| <b>(Pan-) Islamisten</b>                      | Nahezu überall in der moslemischen Welt (Intellektuelles Zentrum: Ägypten) | ideologische Nähe bin Ladens zur Moslembruderschaft: Totalitätsanspruch |
| <b>Nationalisten</b>                          | v. a. Palästina  | Antiamerikanismus   |

- unterschiedlicher Grad an Unterstützung und Affinität zu bin Laden
- Drei zentrale Ansprüche: Absolutheitsanspruch, Totalitätsanspruch, Universalitätsanspruch

### IV. Osama bin Laden und Al-Qua`ida: Züge charismatischer Herrschaft

| Merkmal, Kriterium | Ausprägung bei bin Laden, Wahrnehmung durch die Anhängerschaft   |
|--------------------|--|
| Bewährung          | - Erfolg von terroristischen Aktionen  |
| Gemeinschaftsform  | - Gefolgschaft bin Ladens: tiefe emotionale Vergemeinschaftung von der Ausbildung bis hin zum Martyrium<br>- Kameradschaftskommunismus (im direkten Umfeld)<br>- Berufungspraxis |

|                 |  |
|-----------------|--|
| Rechtsschöpfung | <ul style="list-style-type: none"> <li>- bin Laden legt den Koran in ‚Rechtsgutachten‘ aus</li> <li>- keine konkreten Entscheidungen in der Öffentlichkeit, auch um Auseinandersetzungen zu vermeiden</li> </ul>   |
| Lebensunterhalt | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‚Rententum‘: Privatvermögen von 300 Mio. Dollar</li> <li>- Schenkungen und Spenden (Mäzenatentum) von Unterstützern in aller Welt</li> <li>- Firmenbeteiligungen</li> <li>- Waffenschmuggel, Drogenanbau</li> </ul> |

- Führung bin Ladens trägt durchaus Züge charismatischer Herrschaft: er ist kein offizieller „Militärbefehlshaber, Chefideologe oder geistliches Oberhaupt“.

#### V. Inszenierung von Charisma

- Größte Gefahr für das Charisma nach Weber: Veralltäglicung
- Verdrängung durch andere Charismatiker
- Gegenmittel: mediale Präsenz ersetzt physische Präsenz
  - Videobotschaften in verschiedenen Sprachen für Anhänger und Feinde
  - Verlautbarungen im Internet (mit größtmöglicher Schnelligkeit)
  - Bildsprache mit hohem Symbolgehalt und Wiedererkennungswert: Osama bin Laden als Asket, Märtyrer oder Glaubenskämpfer
  - Bsp.: Barttracht, Gewehr (Kalaschnikow), Kleidung

### Arafat als charismatischer Herrscher

- Charisma gründet auf:
  - Heldentum als Freiheitskämpfer Palästinas:
    - Kämpfte im ersten Arabisch-Israelischen Krieg.
    - Unterstützte den Guerilla-Krieg der fedayeen.
    - Fatah führt Widerstandskampf in Israel unter der Führung Arafats
    - Arafat kann Angriff Israels auf seine Kommandozentrale in Karameh (Jordanien) gegenhalten und diese mithilfe der jordanischen Armee zur Aufgabe zwingen. Dieser Sieg hat große symbolische Bedeutung. Arafat wird daraufhin in den Straßen gefeiert.
  - Arafats außerwerktagliche Fähigkeiten:
    - Arafat hatte eine übermenschliche Energie.
    - Arafat konnte sich immer auf seine Instinkte verlassen.
    - Arafat war ein überzeugender Demagoge
    - Arafat galt als herausragender Organisator und Stratege

⇒ Arafat ist "Mister Palestine": Er ist der einzige, der die Palästinenser gegen Israel führen kann.
  
- Arafats Symbole verdeutlichen dies:
  - Namen:
    - Jassir Arafat
      - Jassir: war ein Kriegsheld, der an der Seite des Propheten Mohammeds kämpfte
      - Arafat: ist ein für Moslems heiliger Berg.
    - Geburtsnamen: Mohammed Abdel Raouf Arafat Al Qudua Al Husseini
      - Arafat ließ das Gerücht verbreiten, dass er zum Clan Husseini aus Jerusalem gehörte, um keinen Zweifel an seiner palästinensischen Identität und an seinem Führungsanspruch aufkommen zu lassen.
    - nom de guerre in der Fatah: Abu Amar ("der Erbauer")
  - Aussehen:
    - Arafat sieht nicht gut aus, aber Arafat weiß sich zu verkaufen:
    - Er trägt meistens Militärkleidung.
    - Er trägt meistens eine Kuffiya (traditionelle arabische Kopfbedeckung), die seine Bindung an Palästina betont.
  
- Anerkennung der Führungsrolle Arafats durch die Mitglieder der Fatah
  - Formal ist die Leitung der Fatah kollegial.
  - Aber Arafat ist nicht nur treibende und dominante Figur, sondern er wird von den anderen als Führer anerkannt.
  - Zweifler werden von Arafat mit psychischer und physischer Gewalt gezwungen sich aus der Fatah zurückzuziehen.
  - Anerkennung seiner Führungsrolle wird zur Pflicht der Gemeinschaft
  - Arafat verfügt über die Fatah, insbesondere über deren Finanzen, wie er will.

- Beziehung Arafats zu den Mitgliedern der Fatah
  - Wenn er sich deren Loyalität sicher ist, verhält sich Arafat wie ein Vater oder großer Bruder
  - Arafat benahm sich im Gegensatz zu anderen arabischen Herrschern nicht wie ein Feudalherr.
  - Die Beziehungen sind sehr persönlich und außerhalb der Fatah hatte Arafat kaum Kontakte; die Fatah ist seine Familie: mit ihnen verbringt er seine Tage und Nächte
  - Mit den anderen Mitgliedern der Führungsriege verbindet Arafat meistens eine gemeinsame Vergangenheit als Freiheitskämpfer.
  - Verwaltungsstab ist nicht ausgelesen nach Fachqualifikation und Stand, sondern nach persönlicher Hingabe und Charisma.
  
- Finanzierung der Fatah
  - Finanzierung der Fatah läuft über Spenden der Mitglieder. Arafat selbst hat am meisten gespendet.
  - Aber dies reichte nicht aus: daraufhin fund-raising bei wohlhabenden Palästinensern.
  
- Veralltäglicung des Charismas
  - Starke Machtkonzentration und Ämterhäufung bei Arafat:
  - Seit 1969 war Arafat Vorsitzender des Exekutivkomitees der PLO und wurde 1996 zum Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde gewählt.
    - Hier hat er einen autoritären Führungsstil.
    - Die Alte Garde dominiert hier.
    - Die Verwaltung ist geprägt von Korruption und Vetternwirtschaft
  - Seit dem Beginn der Zweiten Intifada befand sich Arafats Regierung in der Krise
    - Erstarren anderer Gruppen wie der Hamas und der Islamische Dschihad
    - Arafat hat aufgrund der Unzufriedenheit mit seiner Politik in der Bevölkerung an Rückhalt verloren.
  - Arafats Charisma veralltäglichte sich am fehlenden Wohlergehen im wirtschaftlichen und im politischen Bereich. Innerhalb der Palästinensischen Organisationen hat er an Autorität verloren.

**Literatur:**

- Aburish, S. 1998: Arafat. From Defender to Dictator. Bloomsbury, London
- Asseburg, M. 2002: Palästina zwischen Reformen, Regimewechsel und Reokkupation. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11. 1365 - 1374
- Atilgan, K. C. 2004: KAS / Auslandsinformationen, 10. 38 - 52
- Gowers, A. / T. Walker 1994: Arafat. Hinter dem Mythos. Europäische Verlagsanstalt, Hamburg
- Hart, A. 1984: Arafat. Terrorist or Peacemaker? Sidgwick & Jackson, London
- Martin, L. 2002: Arafat's Duelling Dilemmas: Succession and the Peace Process. In: Middle East Review of International Affairs, Vol. 6, Nr. 1. 60 - 71
- <http://www.p-p-o.com/president/englisch/defaultE.htm>
- [http://www.minfo.gor.ps/arafat\\_issue/english/Timeline%20English.htm](http://www.minfo.gor.ps/arafat_issue/english/Timeline%20English.htm)
- <http://www.palaestina.org/politik/regierung/regierung.php>

## Protokoll: Al-Qaida vor und nach dem 11. September 2001

### Entstehung und globale Vernetzung von Al-Qaida:

- Die Entstehung und Entwicklung von Al-Qaida lässt sich in drei Phasen einteilen:
  - 1) Aufbau von Rekrutierungsbüros für den Kampf in Afghanistan
  - 2) Beteiligung von Afghanistan-Veteranen in regionalen Konflikten (z.B. im Kosovo und in Tschetschenien)
  - 3) Weiterentwicklung zu einem globalen Unternehmen mit einer internationalen Organisation und einem weltweitem Einsatz
- Interessant ist, dass der Wahabismus als religiöses Fundament von Al-Qaida, aus Saudi-Arabien kommt, viele führende Köpfe und Anhänger der Organisation aber aus Ägypten stammen. Bekannt ist, dass Osama bin Laden nach dem Mord an Ägyptens Präsident Anwar As-Sadat 1981 verstärkt Ägypter anwarb und später auch mit der terroristischen Gruppe von Ayman Al-Zawahiri kooperierte.
- Bezüglich der globalen Vernetzung von Al-Qaida ist es fraglich, ob die freiwilligen Kämpfer in Tschetschenien, Bosnien und dem Kosovo wirklich direkt von Al-Qaida gesteuert werden. Wahrscheinlicher ist, dass es sich um Söldner handelt, die von den regionalen Gruppen bezahlt werden. Finanzielle Unterstützung sollen die Gruppen auch vom saudi-arabischen Königshaus erhalten, das damit eine Ausbreitung des wahhabistischen Glaubens fördern will.
- Zu betrachten ist auch, warum sich Al-Qaida 1991 ausgerechnet in den Sudan zurückzog, um da ihre Organisationsstruktur auszubauen und weitere Anschläge zu planen. Ausschlaggebend war wohl ein Handel zwischen Afghanistan und dem Sudan: Al-Qaida erhielt eine Rückzugsmöglichkeit im Sudan und sollte als Gegenleistung Kämpfer im dortigen Rebellenkrieg bereitstellen.

### Al-Qaida nach dem 11. September 2001:

- Bei den Attentaten nach dem 11.9.2001 bleibt fraglich, ob Al-Qaida dafür verantwortlich ist oder ob es sich um Trittbrettfahrer und einzelne Gruppen handelt, die durch eine gemeinsame Ideologie zusammen gehalten werden.
- Ungeklärt ist auch, welche Kapazitäten Al-Qaida heute noch hat. Ist die Organisation in der Lage, in nächster Zeit noch mal einen Anschlag wie am 11. September zu verüben, oder waren der Umfang und die Größe dieses Attentats eine Ausnahme und sind eher kleinere, aber häufigere Anschläge wahrscheinlicher?
- Unumstritten ist allerdings, dass die Planung von Anschlägen für Al-Qaida seit dem internationalen Kampf gegen den Terrorismus wesentlich erschwert wurde. Vor allem die Zerschlagung von Terrorzellen und fehlende Rückzugsmöglichkeiten, wie sie z.B. in Afghanistan und dem Sudan vorhanden waren, spielen hierbei eine Rolle.

### Osama bin Laden als Charismatiker?

- Betrachtet man die Entwicklung Osama Bin Ladens, stellt sich dir Frage, welche Erfahrungen und Ereignisse zu einer Abkehr von seiner Familie und einem luxuriösen Leben führten. Über die Gründe für seine Entscheidung, als Kämpfer nach Afghanistan zu gehen, lässt sich nur spekulieren.
- Die Verehrung für Bin Laden ist wohl eher in seinen bisherigen Erfolgen begründet als in religiösen Motiven. Als Kämpfer gegen die zwei Supermächte Russland und USA hat er bei Anhängern großen Eindruck hinterlassen und Furcht bei seinen Gegnern erregt. Auch der Wahabismus kann nicht als alleiniger Grund für die Anhängerschaft gelten, da z.B. die Mitglieder der Hamburger Terrorzelle und Al-Qaida Anhänger im Irak nicht dieser Religion angehören. Zu erwähnen bleibt aber, dass sicherlich auch viele Al-Qaida Kämpfer durch finanzielle Anreize zu Anhängern Bin Ladens wurden.





**Christian Baumann**

**Planung und Vorbereitung des 11. September**

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung
2. Die Vorbereitung der Terrorattacken
  - 2.1 Die denkenden Köpfe
  - 2.2 Die ausführenden Kräfte
    - 2.2.1 Die Auswahl der Attentäter
    - 2.2.2 Die Piloten
    - 2.2.3 Die Muskelmänner
  - 2.3 Die Schlussphase der Vorbereitungen
3. Fazit

Literaturverzeichnis

## 1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit steht im Rahmen des Hauptseminartheemas „Terrorismus und Terrorismusbekämpfung“. Mehrere Seminarsitzungen sind der Terrororganisation Al Quaida und den Terrorattacken vom 11. September 2001 in den USA gewidmet. Wir greifen auf die Erkenntnisse des offiziellen Untersuchungsberichts des US-Senats, den sogenannten „9/11 Commission Report“, zurück. Unser Hauptaugenmerk richtet sich vor allem auf die aus organisationstheoretischer Perspektive interessanten Gesichtspunkte, wie zum Beispiel der Organisationsstruktur und der Arbeitsweise von Al Quaida. Das Seminarthema „Planung und Vorbereitung des 11. Septembers“ ist in diesem Zusammenhang zu sehen und geht der zentralen Frage nach, wie die Anschläge von Al Quaida geplant und umgesetzt wurden.

Dabei orientiert sich die Vorgehensweise an folgenden Teilfragen:

- Wie ist es gelungen, 19 Al Quaida Terroristen unbemerkt in die USA einzuschleusen?
- Was motiviert 19 junge Menschen, sich mit blindem Gehorsam in einen gewaltsamen Tod zu stürzen?
- Welche Projektmanagementleistung steckt hinter den Anschlägen?
- Wie konnte ein weltweit durchgeführter Plan, der lange Vorbereitungszeit und viele Helfer zur Umsetzung benötigte, so lange geheim gehalten werden?

Diese Arbeit ordnet viele Aspekte organisationstheoretisch ein. Dabei stammen viele Gedanken aus Prof. Derliens Vorlesung „Organisationstheorie“ an der Universität Bamberg und aus Alfred Kiesers Werk „Organisationstheorien“. Diese gedanklichen Anregungen sind in meinen Interpretationen entsprechend gekennzeichnet.

Um den Rahmen einer Seminararbeit nicht zu sprengen werden wichtige Aspekte wie Organisationsstruktur, Organisationsziele, Herrschaftsstrukturen von Al Quaida, die Vorgeschichte der beteiligten Personen und die Versäumnisse von Geheimdienste nur am Rand behandelt. Diese Themen werden in separaten Seminarsitzungen intensiv bearbeitet.

Am Anfang der Arbeit werde ich kurz auf die Beweggründe islamistisch motivierter Selbstmordattentäter eingehen. Das zweite Kapitel widmet sich dem eigentlichen Thema, der Vorbereitung der Terrorattacken des 11. Septembers. Einerseits unterteilt das zweite Kapitel die an den Anschlägen beteiligten Personen gemäß ihren Funktionen in die Kategorien „Denkende Köpfe“ (2.1) und „ausführende Kräfte“ (2.2); die ausführenden Kräfte werden noch mal in „Piloten“ (2.2.2) und „Muskelmänner“ (2.2.3) unterteilt. Abschnitt 2.2.1 beschreibt die Auswahl der Attentäter mithilfe eines mehrstufigen Selektionsprozesses. Abschnitt 2.2.2 zeigt, welche Schwierigkeiten es für Al Quaida bedeutet hat, die Terrorpiloten auszubilden. Der abschließenden Vorbereitungsphase in den USA ist das Kapitel 2.3 gewidmet. Der Schlussteil (3.) fasst die Ereignisse reflektierend zusammen.

Zu Beginn des Seminars haben wir uns mit dem Begriff „Terrorismus“ auseinandergesetzt. Wir stellten fest, dass der Terminus „Terrorismus“ in der Fachliteratur unterschiedlich interpretiert und definiert wird und haben für unseren Gebrauch folgende Arbeitsdefinition festgelegt:

„Unter der terroristischen Methode werden planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge oder die Androhung solcher Anschläge auf Akteure, Infrastruktur oder symbolische Ziele einer politischen Ordnung aus dem Untergrund heraus verstanden, mittels derer allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft für die Erreichung der Ziele in der eigenen Bezugsgruppe erzeugt werden sollen.“

Es gibt Menschen, die zwar terroristische Methoden einsetzen, aber in der Regel Amokläufer sind, singulär oder als serial killers.

Der Begriff *Organisation* ist nach Kieser und Kubicek vor allem durch die drei Merkmale Ziel, Mitgliedschaft und formale Struktur bestimmt. (vgl. Kieser/Kubicek 1992: 10 ff.) Terroristische Organisationen sind solche, zu deren Eigenart die terroristische Methode gehört. (die Arbeitsdefinition wurde angeregt durch ein Arbeitsblatt aus dem Hauptseminar)

Herbert Simon setzt die *Loyalität gegenüber* einer Organisation mit der *Identifikation der Mitglieder mit einer Organisation* gleich. Unter der Identifikation versteht Simon die Bereitschaft, Handlungsalternativen zugunsten der Folgen für die Organisation zu bewerten und auszuwählen; eigene Interessen werden dafür zurückgestellt. (vgl. Simon 1976: 205)

Am 11. September 2001 ging die Loyalität von 19 Al Quaida-Mitgliedern soweit, dass sie ihr Leben einer Terrororganisation zugunsten von Selbstmordattentaten zur Verfügung stellten. Sie verhielten sich im Sinne einer Organisationspersönlichkeit, indem sie ihre persönlichen Interessen zugunsten der Organisation zurückstellten. (vgl. Kieser 2002: 139 f.)

Was motiviert 19 junge Menschen so etwas zu tun?

Die Antwort auf diese Frage ist in der Anziehungskraft islamistischen Gedankenguts zu suchen. Laut Al Quaida wurde keiner der Attentäter zum Selbstmord gezwungen, alle Beteiligten meldeten sich freiwillig für Suizidkommandos. (vgl. C 2004: 234)

Will man das Phänomen Islamismus in all seiner Komplexität verstehen, ist es notwendig, die unterschiedlichen Bedeutungen der Begriffe *Islam*, *Islamismus* und *islamistischer Terrorismus* zu kennen:

Der *Islam* ist eine Religion, zu der sich weltweit mehr als eine Milliarde Menschen bekennen. Der *Islamismus* versteht sich als eine politische Ideologie, die eine Ausrichtung des privaten und öffentlichen Lebens nach islamischen Glaubensgrundsätzen fordert. Unter den Islamisten gibt es viele unterschiedliche Ausrichtungen. Sie verkünden ihre unterschiedlichen Interpretationen des Islam als politische Programme und setzen die Position Andersdenkender (auch andersdenkende Muslime!) oft mit Unglauben gleich.

Gewaltbereite Islamisten fallen unter die Kategorie *islamistischer Terrorismus*, der aus dem Islamismus entstanden ist. Eine saubere Trennung ist aufgrund vielfältiger Ausprägungen und fließender Übergänge nicht immer möglich.

Antiwestliche und vor allem antiamerikanische Positionen sind im Nahen und Mittleren Osten weit verbreitet und werden nicht nur von Islamisten vertreten. Die Ursachen dieser Grundeinstellung liegen in einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kluft zwischen dem Großteil der islamischen und der westlichen Welt begründet. Der Nahe und Mittlere Osten ist von einer Dauerkrise betroffen, die sich vor allem in wirtschaftlicher Schwäche, einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit und in einer damit verbundenen, weit verbreiteten Unzufriedenheit in der Bevölkerung niederschlägt. Die Schuld für diese Krise wird von einem Großteil der Bevölkerung dem Westen, insbesondere den USA, zugeschrieben. Die Mischung aus Krise und ablehnender Haltung gegenüber der westlichen Welt liefert einen fruchtbaren Nährboden für radikalislamische Gruppierungen, die zum heiligen Krieg gegen die USA aufrufen. (vgl. Steinberg 2002: 3ff.)

## 2. Die Vorbereitung der Terrorattacken

Obwohl terroristische Unternehmungen zum „Alltagsgeschäft“ von Al Quaida gehören, war die Vorbereitung der Anschläge des 11. Septembers keine Routineaufgabe. Hier liegt ein zeitlich begrenztes Projekt mit klar definierten Zielen vor. An diesem umfangreichen Vorhaben war eine Vielzahl von Helfern weltweit beteiligt. In Anlehnung an Beiträge von Reinhard Haberfeller und Dietger Hahn möchte ich die Vorbereitung des 11. Septembers unter den Gesichtspunkten des Projektmanagements untersuchen.

„Projektmanagement“ bezeichnet das Management des Problemlösungsprozesses, wie z.B.

- die Vereinbarung der Projektziele und der Logik des Vorgehens,
- den Einsatz von personellen, finanziellen und fachlichen Ressourcen
- die Führung der Projektgruppe nach innen und die Verzahnung ihrer Aktivitäten nach außen

Innerhalb des Projektmanagements kann man zwischen einer *funktionalen*, einer *institutionalen* und einer *instrumentalen Betrachtung* unterscheiden:

Die funktionale Betrachtung (WAS) befasst sich mit den Teilaspekten Vorbereitungsarbeiten, Inganghalten (Projektsteuerung und -kontrolle) und dem Festhalten und Übermitteln von Ideen und Ergebnissen (Projektinformation, -dokumentation, -kommunikation).

Die institutionelle Betrachtung (WER) stellt die projektorientierte Aufbauorganisation und deren Verzahnung mit der „Mutterorganisation“ in den Vordergrund und beschäftigt sich mit der Konfiguration des Projektteams (Leiter, Mitarbeiter), der organisatorischen Einbindung der Projektgruppe in die Organisationshierarchie und den Entscheidungsinstanzen im Projekt. Die instrumentale Betrachtung erfasst die handwerkliche Dimension (WIE) des Projektmanagement. (z.B. Planungs- und Kontrolltechniken, Bewertung und Entscheidung,) (vgl. Harberfellner, Reinhard in: Frese 1992: 2090 f. )

## 2.1 Die denkenden Köpfe

Zu den zentralen Führungsaufgaben in einer Organisation zählt die Planung. Neben der generellen Zielplanung übernahm die Al Quaida Spitze die strategische Planung in Form von Personalplanung und Festlegung der Organisationsstruktur, der Abläufe und der Führungssystemplanung. (vgl. Hahn, Dietger in: Frese 1992: 1978 f.)

Die wichtigsten Personen, die im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September Planungstätigkeiten ausgeübt haben, heißen Osama Bin Ladin, Khalid Scheich Mohammed und Mohammed Atta.

*Osama Bin Ladin* gehört gemeinsam mit Muhammed Atef zur unangefochtenen Führungsspitze des Terrornetzwerkes Al Quaida, gilt als ideologisches Aushängeschild und übt mit eine enorme charismatische Wirkung auf potentielle Selbstmordattentäter aus.

Bin Ladin war begeistert von der Idee, Anschläge auf die USA mit Passagierflugzeugen zu verüben und wollte die Anschläge ursprünglich auf folgende Ziele richten: Das World Trade Center, das Pentagon, das Weiße Haus und das Capitol.

Der Vorschlag, Anschläge mit Passagierflugzeugen auf amerikanischem Boden zu verüben, kam 1996 vom Al Quaida-Feldkommandeur *Khalid Scheich Mohammed* (im folgenden KSM). Er wurde der Chef-Organisator der Flugzeugoperation.

Mohammed Atta spielte eine Schlüsselrolle im Rahmen der sogenannten „Hamburger Zelle“, einer Gruppe von vier überzeugten Islamisten, die lange in Deutschland gelebt und studiert hatten.

Atta übernahm vor allem in der letzten Vorbereitungsphase in den USA, an der die Spitze von Al Quaida nicht direkt mitwirken konnte, eine zentrale Rolle als operativer „Chefplaner“.

Al Quaidas machte während der Vorbereitungen vom Einsatz klassischer konspirativer Techniken gebrauch, wie sie in Terror- und Untergrundorganisationen üblich sind. Zu ihnen zählen neben intensiver Schulung und Indoktrination der Attentäter eine strenge Informations- und Kommunikationspolitik. Es wurde sehr stark darauf geachtet, wem zu welchem Zeitpunkt welche Informationen übermittelt wurden. Und es wurde geregelt, wer sich mit wem treffen durfte. Um die Geheimhaltung der Pläne sicherzustellen, sollte nur so viel Information wie unbedingt nötig weitergegeben werden. Jeder, der in die Verschwörung verwickelt war, sollte sich in den USA von Moscheen fernhalten und es vermeiden, soziale Kontakte aufzubauen und zu etablieren.

Bei den Mitgliedern der Al Quaida-Spitze handelte es sich um einschlägig bekannte Terroristen, die aus dem Hintergrund arbeiten mussten, da sie selbst nicht in die USA einreisen konnten. Die Projektsteuerung und -kontrolle musste von Afghanistan aus erfolgen. Bei der Projektinformation und -kommunikation musste sehr vorsichtig vorgegangen werden, um nicht von Geheimdiensten abgehört zu werden. Zur Kommunikation wurden mehrere Mittel genutzt: Moderne Kommunikationsmittel wie E-Mail (über Mittelsmänner) und in der Schlussphase auch Handys, über die in codierter Sprache gesprochen wurde, aber vor allem Boten, die Nachrichten persönlich übermittelten.

## 2.2 Die ausführenden Kräfte

Die Attentäter des 11. Septembers wurden mithilfe eines mehrstufigen Selektionsprozesses ausgewählt, der unter 2.2.1 dargelegt wird. Viele der Anwärter wurden außerhalb Afghanistans rekrutiert - von Al Qaida-Rekrutierern, Klerikern, von saudischen Scheichs, die in Kontakt mit Al Qaida standen oder sogar von Familienangehörigen. Einige wurden in Moscheen oder in Universitäten ausgesucht. Eine Moschee in Saudi-Arabien gilt als regelrechte „Terroristenfabrik“.

### 2.2.1 Die Auswahl der Attentäter

Wie bei einer militärischen Grundausbildung üblich waren auch die Al Qaida Rekruten über Wochen und Monate hinweg von der Außenwelt abgeschnitten. In dieser Phase nahm Al Qaida die Gestalt einer „totalen Institution“ an, d.h. die Rekruten waren rund um die Uhr in die Organisation Al Qaida eingebunden. (angeregt durch Vorlesung „Organisationstheorie“) Von den meisten Anwärtern ist bekannt, dass sie während ihrer militärischen Ausbildung in den afghanischen Trainingscamps den Kontakt zu ihren Familien abgebrochen haben.

Zu Beginn der Mitgliedschaft in einer Organisation spielen Auswahlprozesse eine zentrale Rolle. Kamen neue Rekruten in Afghanistan an, mussten sie im Trainingslager als erstes ein Formular mit folgenden Standardfragen ausfüllen:

- Was brachte Dich nach Afghanistan?
- Wie kamst Du hierher?
- Wie hast Du von uns erfahren?
- Was hat Dich von unserer Sache überzeugt?
- Welchen Bildungsabschluss hast Du?
- Wo hast Du schon gearbeitet?

Mithilfe dieser Anträge konnte man das Potential der Neuankömmlinge bestimmen und Rekruten mit speziellen Fähigkeiten identifizieren. Auf diese Weise wurde man in Afghanistan auf einen Mann mit Flugerfahrung aufmerksam – er flog später den American Airlines Flug 77, der ins Pentagon einschlug.

Als nächstes wurden die Rekruten gefragt, ob sie auch bereit wären, an Selbstmordanschlägen mitzuwirken. Diejenigen, die diese Frage bejahten, wurden im nächsten Auswahlschritt von Senior Al Qaida-Lieutenant Muhammed Atef befragt.

Ein weiterer Auswahlschritt fand während der Grundausbildung statt. Hier wurde allen Al Qaida-Rekruten neben Zucht und Ordnung der Umgang mit Schusswaffen, schwerem Geschütz und Sprengstoff beigebracht. Die psychologische Belastbarkeit und die Hingabe an den Jihad wurde mithilfe künstlicher Stresssituationen auf die Probe gestellt.

Bin Ladin kam selbst regelmäßig in die Camps, hielt Vorträge und lernte die Rekruten persönlich kennen. Er konnte Neuankömmlinge innerhalb von nur 10 Minuten einschätzen. Hielt er einen Rekruten geeignet für eine bestimmte Mission, wurde dieser auf eine Farm zu weiteren Treffen mit der Al Qaida-Spitze eingeladen. Wurde ein Rekrut schließlich für die Flugzeug-Operation auserwählt, musste er vor Bin Ladin einen Loyalitätseid auf die Selbstmordmission schwören. Danach ging es zum weiteren Training zu KSM. Außerdem wurde von jedem zukünftigen Selbstmordattentäter ein Märtyrervideo aufgenommen – eine Propagandamaßnahme.

Laut KSM ist die wichtigste Qualität eines Al Qaida-Gehilfen die Bereitschaft, ein Märtyrer zu werden. Am zweitwichtigsten ist Verschwiegenheit, denn die Vorbereitungszeit für Terroranschläge kann Jahre beanspruchen. Al Qaida hat sich aber nicht nur auf die Verschwie-

genheit der zukünftigen Märtyrer verlassen: Bis zuletzt erfuhren die Attentäter nichts Genaues über den geplanten Verwendungszweck.

Um bei der Einreise kein Aufsehen zu erregen, wurden gezielt junge Leute ohne auffällige Vorgeschichte ausgewählt. Viele der Attentäter waren Saudis. Für sie war es vor dem 11. September am leichtesten, in die USA einzureisen.

Die Entführer waren mit großzügigen Finanzmitteln ausgestattet, die sie in einer Mischung aus Bargeld und Reiseschecks aus Saudi Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten in den USA mit sich führten. Jeder Rekrut bekam vor seiner Reise in die USA 10.000 \$ für spätere Ausgaben.

Für den Anschlag vom 11. September hatte Al Quaida ursprünglich 25 oder 26 Gehilfen vorgesehen. Ein Teil der Personen schied aufgrund von Einreiseproblemen aus, andere wurden von der Al Quaida-Führung selbst wieder zurückgezogen.

### **2.2.2 Die Piloten**

KSM hatte Kalifornien als Stützpunkt in den USA ausgewählt. Es war ein günstig gelegener Ort, um über Asien in die USA zu gelangen und lag an der Westküste, also weit vom Zielgebiet der Anschläge (an der Ostküste) entfernt.

Anfang 2000 trafen die Attentäter ein, die als Piloten vorgesehen waren. Sie sollten sich in den USA als Studenten ausgeben und Flugstunden nehmen.

Einige dieser Personen erhielten jedoch keine Aufenthaltsgenehmigung und konnten nicht in die USA einreisen. Diejenigen, die nicht direkt an der Operation teilhaben konnten, nahmen die Rollen von „Verschwörungskoordinatoren“ zwischen KSM und den ausführenden Gehilfen in den USA ein. Ihre Aufgaben: Finanztransfers, Botengänge, Kommunikation per E-Mail und die Unterstützung weiterer potentieller Piloten.

#### **Die ersten Anwärter scheiterten**

Ende Januar 2000 kamen die ersten zwei Pilotenanwärter nach San Diego. Für den Aufenthalt in den USA hatte KSM eigentlich folgende Anweisungen gegeben: Jeder, der die Verschwörung verwickelt war, sollte sich in den USA von Moscheen fernhalten und es vermeiden, soziale Kontakte aufzubauen und zu etablieren. Doch die beiden ersten Flugschüler waren noch nie im Westen gewesen, fanden sich nicht zurecht und sprachen kein Wort Englisch. In ihrem Fall brach KSM mit der Anweisung, sich von Moscheen fernzuhalten. Sie sollten sich als Saudi-Studenten ausgeben und in lokalen Moscheen um Unterstützung bitten. - Ihre Anlaufstelle war die südkalifornische „King Fahd“-Moschee in Culver City. Innerhalb der Gemeinde von Culver City gab es einen radikalen Flügel, der ein Kontaktnetzwerk zu anderen US-Städten pflegte. So fanden die Al Quaida-Gehilfen Anschluss an eine Gruppe junger, gleichgesinnter Muslime mit jemenitischen und saudi-arabischen Wurzeln. Die beiden Gehilfen KSMs lebten offen und unter ihren richtigen Namen in San Diego; einer war im Telefonbuch verzeichnet. Es gelang ihnen, kein übermäßiges Aufsehen zu erregen. Einer ihrer muslimischen Mitbewohner war als rechtstreuer US-Bürger bekannt, der freundschaftliche Kontakte zu Polizei- und FBI-Personal pflegte. Er hat im Verhalten der beiden nichts Ungewöhnliches bemerkt, das ihn veranlasst hätte, es weiterzuleiten.

Die Pilotenanwärter, die kein Wort Englisch sprachen, waren angewiesen, sich für einen Englischkurs anzumelden, um so schnell wie möglich mit dem Flugtraining beginnen zu können. (Die Recherche für die Englischkurse in San Diego hatte zuvor mithilfe eines alten Telefonbuches stattgefunden, das KSM auf einem Flohmarkt im pakistanischen Karachi erstanden hat.)

Sie hatten allerdings keinerlei Begabung für die englische Sprache. Sogar die Unterstützung der jungen Muslime erwies sich als nutzlos.

Trotzdem begannen die beiden mit dem Flugtraining. Einer der Fluglehrer in San Diego sprach arabisch und erklärte den beiden, dass sie mit kleinen Flugzeugen beginnen würden. Doch die beiden Pilotenanwärter betonten immer wieder ihr Interesse an Jets, besonders Boeings, und fragten, wo sie sofort mit dem Jet-Training beginnen könnten. Der Trainer hielt das für einen Witz und antwortete ihnen, dass es keine solche Schule gäbe. Ein anderer Trainer hat die beiden als arme Studenten in Erinnerung, die keinerlei Interesse am Starten oder Landen hatten.

Die Sprachbarriere wurde schließlich zur unüberwindbaren Hürde des Flugtrainings. Bereits im Mai 2000 gaben die beiden Pilotenanwärter ihre Trainingsversuche auf. Da sie als Piloten ungeeignet waren, wurden die beiden später als Flugzeugentführer eingesetzt, die die Passagiere in Schach halten sollten („Muskelmänner“).

Das Eignungsprofil der ersten beiden Flugschüler hat offenbar nicht mit dem Anforderungsprofil der zu erfüllenden Aufgabe übereingestimmt. Trotz der notwendigen Motivation fehlten den beiden für eine erfolgreiche Bewältigung ihrer Aufgabe entscheidende Qualifikationen: Englischkenntnisse, Know-how über das Alltagsleben in den USA.

Aus den beschriebenen Vorfällen resultierte für die Al Quaida-Spitze ein Mangel an Terrorpiloten: Ein Teil der vorgesehenen Rekruten fiel aufgrund von Einreiseschwierigkeiten aus, ein anderer Teil aufgrund von Trainingsproblemen.

### **Die Hamburger Piloten**

Die sogenannte „Hamburger Terrorzelle“ formte sich im Jahr 1999 aus einer Gruppe von 4 überzeugten Islamisten, die lange in Deutschland gelebt und studiert hatten. 3 der 4 Mitglieder sollten später je eines der vier Flugzeuge fliegen. Sie wiesen für die Vorbereitung der Flugzeug - Operation (neben ihrem Hass auf die USA) entscheidende Qualifikationen vor: Sie kannten das Leben im Westen sehr gut und sprachen fließend Englisch.

Die 3 Hamburger Terrorpiloten kamen im Sommer 2000 in die USA. Um kein Aufsehen zu erregen wählten sie verschiedene Flugrouten. Mohammed Atta fuhr sogar extra von Hamburg mit dem Bus in die Tschechische Republik, um über Prag in die USA einzureisen.

Sie gaben sich zuerst als Touristen und später als Studenten aus und teilten sich auf verschiedene Flugschulen in Venice (Florida) und Norman (Oklahoma) auf. Die drei hatten anfangs auch massive Trainingsprobleme, doch sie ließen sich nicht entmutigen. Sie nahmen ein Jahr lang, bis zum 1. September 2001, Flugstunden und erwarben kleinere Flugscheine. Später übten sie den Umgang mit größeren Jets mithilfe von Flugsimulatoren.

Auch die Hamburger Pilotengruppe fiel in den Flugschulen durch aggressives Verhalten und raue Manieren auf. Ein Fluglehrer erinnert sich sogar an handgreifliche Auseinandersetzungen in der Luft, weil die Flugschüler unbedingt den Steuerknüppel übernehmen wollten.

Die Hamburger Pilotengruppe zahlte ihre Flugstunden mit dafür vorgesehenen Geldern aus Dubai, die von KSMs Neffen weitergeleitet wurden. Zwischen Juni und September 2000 überwies er unter Pseudonymen in fünf Transaktionen 114.500 Dollar in die USA.

Bereits im Januar 2001 flog Atta zu einem Al Quaida-Vermittler nach Deutschland. Dieser sollte in Afghanistan ausrichten, die drei Hamburger Piloten hätten ihr Training erfolgreich abgeschlossen und erwarteten nun weitere Anweisungen.

Die Flugvorbereitungen gingen weiter: Die zukünftigen Terrorpiloten unternahmen mehrere Inlandflüge, um mit den Abläufen vertraut zu werden; jeder Pilot flog erster Klasse mit dem Flugzeugtyp, den er auch am 11. September fliegen sollte. Außerdem unternahmen sie in Begleitung von Fluglehrern Trainings- und Aufklärungsflüge mit kleinen Maschinen, die sie in die Nähe ihrer Zielobjekte führten. So konnten die zukünftigen Terrorpiloten den Luftraum in Zielnähe vorab aus einem Cockpit erkunden.

### **Hani Hanjour**

Gerade als vier Personen, die als Terrorpiloten vorgesehen waren, aufgrund von Trainings- oder Reiseproblemen ausschieden, präsentierte sich in Afghanistan ein neuer Rekrut mit genau dem richtigen Hintergrund: Hani Hanjour hatte bereits 1996 in Eigenregie in Arizona einen Pilotenschein für einmotorige Maschinen erworben und auf einem saudi-arabischen Flughafen gearbeitet. Als KSM 2000 von dem ausgebildeten Piloten erfuhr, brachte er ihm in ein paar Tagen den Umgang mit Codewörtern bei. Im September 2000 beantragte Hani Hanjour von Saudi-Arabien aus ein Studentenvisum für die USA und ab Dezember 2000 schloss er sich den anderen Flugschülern in den USA an und wollte seine Flugerfahrungen auffrischen und den Umgang mit mehrmotorigen Maschinen lernen. Jedoch war dafür sein Englisch nicht gut genug. Seine Fluglehrer legten ihm mehrmals nahe, er solle das Training beenden. Anfang 2001 begann er mit dem Training auf einem Boeing 737 Flugsimulator in der Pan Am Flugschule in Mesa.

### **Moussaoui**

Eine weitere Person, die als Pilot vorgesehen war, wurde von KSM 2000 nach Malaysia zum Flugtraining gesandt. Jedoch fand er dort keine Flugschule, die ihm gefiel, und er widmete sich stattdessen in Eigenregie anderen terroristischen Vorbereitungen, z.B. Einkauf von Sprengstoff, der für Frachtflugzeuge in die USA bestimmt war. Als KSM dies herausfand, rief er den Mann zurück nach Pakistan und wies ihn an, in den USA Flugstunden zu nehmen. Der Mann handelte immer wieder auf eigene Faust, und KSM hätte ihn von der Mission am liebsten zurückgezogen, wenn sich nicht die Al Quaida-Spitze für sein weiteres Flugtraining eingesetzt hätte. Während seines Flugtrainings in den USA im August 2001 erregte er die Aufmerksamkeit seines Fluglehrers. Dieser fand es äußerst ungewöhnlich, dass ein Student ohne besondere Begabung und ohne Ambition, einen Flugschein oder ähnliches erwerben zu wollen, immer wieder auf Jetsimulatoren üben wollte. Daraufhin wurde Moussaoui verhaftet. KSM erfuhr erst nach dem 11. September von dieser Verhaftung. Vermutlich war Moussaoui nicht für den Einsatz am 11. September vorgesehen, sondern für eine zweite Angriffswelle. Moussaoui war nicht direkt an den Terrorattacken beteiligt und wahrscheinlich auch nicht dafür vorgesehen. Ich habe ihn aus zwei Gründen erwähnt: Der erste Grund ist, dass in diesem Fall einer der Fluglehrer sofort reagiert hat und eine Behörde über die ungewöhnlichen Verhaltensweisen seines Flugschülers unterrichtet hat. Der zweite Grund, der Moussaoui für unsere Untersuchung interessant macht, ist dass er mehrmals seine Anweisungen missachtet hat und auf eigene Faust gehandelt hat (...in Malaysia hat er keine Flugstunden genommen, sondern etwas ganz anderes gemacht – Sprengstoff gekauft). KSM hatte diesen Mann nicht im Griff. Das könnte erklären, warum Moussaoui nur für eine zweite Angriffswelle in Frage gekommen wäre: Einerseits waren fähige Terrorpiloten bei Al Quaida knapp (deswegen wollte man ihn nicht völlig aussondern), andererseits hätte Moussaoui durch seine unberechenbare Eigeninitiative die gesamte Operation gefährden können.

### **2.2.3 Die Muskelmänner**

Unter die Bezeichnung „Muskelmänner“ fallen diejenigen Flugzeugentführer, die die Cockpits stürmen und die Passagiere kontrollieren sollten. Trotz der eindrucksvollen Wortwahl waren die „Muskelmänner“ alles andere als physisch imposante Erscheinungen; die meisten waren eher von kleinwüchsiger Gestalt.

Zwölf der dreizehn Muskelmänner kamen aus Saudi-Arabien, einer aus den Vereinigten Arabischen Emiraten. Die Entführer waren im Alter zwischen 20 und 28. Die meisten waren kaum gebildet, arbeitslos, unverheiratet und kamen aus unterentwickelten Krisenregionen (vgl. 1.3 Die islamistisch motivierte Gewaltbereitschaft). Einige Studienabbrecher waren auch unter ihnen.



Nachdem die Muskelmänner in Afghanistan ausgewählt worden waren und ihre Grundausbildung hinter sich hatten, wurden sie Ende 2000 nach Saudi Arabien geschickt, um US-Visas zu beantragen. Außerdem sollten sie neue („reine“) Pässe beantragen, damit keine Reisen in Länder dokumentiert waren, in denen Al Quaida operiert. Anschließend kehrten sie nach Afghanistan zum weiteren Training zurück.

In Afghanistan wurden diese neuen Pässe dann höchstwahrscheinlich von der „Al Quaida – Reisepassabteilung“ verändert: neue Stempel wurden eingetragen, um in den Reisepässen falsche Fährten zu legen.

Zurück in Afghanistan begann das Training bei einem Ausbilder, der in die Details der geplanten Anschläge voll eingeweiht war. Er brachte den Rekruten bei, wie man eine Flugzeugentführung leitet, Sicherheitskräfte entwaffnet, Cockpits stürmt und mit Sprengstoff umgeht. Außerdem betrieben sie Bodybuilding und bekamen grundlegende englische Wörter und Small-Talk-Phrasen beigebracht.

Um den Umgang mit Messern bei Flugzeugentführungen zu üben, schlachteten die Rekruten Schafe und Kamele mit Messern. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Gehilfen noch keine Ahnung von der bevorstehenden Mission. Sie wurden parallel zu den Flugzeugentführungen auf eine Reihe anderer Anschlagarten (wie z.B. der Einsatz von mit Sprengstoff beladenen Trucks) vorbereitet. Die exakte Natur des Anschlages wurde ihnen erst in den USA mitgeteilt, so dass sie im Falle einer Verhaftung auch keine näheren Angaben zu ihrer bevorstehenden Aufgabe hätten machen können.

Die nächsten Reisestationen der Muskelmänner waren die Vereinigten Arabischen Emirate und Dubai. In den Emiraten erwartete sie ein Al Quaida-Vermittler, der für sie Hotelzimmer buchte und sie mit Reiseschecks versorgte. In Dubai (das Land ist sehr westlich angehaucht) bekamen sie einen Crashkurs in westlicher Lebenskultur. Sie lernten, wie man Essen bestellt und Kleidung einkauft. Nun stand die Reise in die USA bevor.

### **2.3 Die Schlussphase der Vorbereitungen**

Die Hamburger Piloten hatten sich ab dem Sommer 2001 in Florida und New Jersey niedergelassen und bereiteten neben ihrem Flugtraining nun auch die Ankunft der Muskelmänner vor. Die Muskelmänner kamen nach und nach in Florida an und wurden von den Hamburger Terrorpiloten betreut. Diese holten die Ankömmlinge vom Flughafen ab, verschafften ihnen Unterkünfte und halfen ihnen, sich in den USA zurechtzufinden. Die Muskelmänner kamen ohne Zwischenfälle in den USA an und wurden je nach ihren Sprachfähigkeiten in gleichmäßige Teams aufgeteilt. So konnte man Verständigungsschwierigkeiten minimieren und sicherstellen, dass jedes Team mit den Passagieren kommunizieren konnte. Sie wurden rasiert und mit Businesskleidung und Goldkettchen ausgestattet, so dass sie wohlhabenden Saudis glichen und weniger Aufsehen erregten.

Zuerst wohnten die Muskelmänner in verschiedenen Hotels und Motels, später bekamen sie Appartements zugewiesen, die nahe beieinander lagen. Die meisten eröffneten Bankkonten, hatten einen Briefkasten, mieteten sich Autos und waren in örtlichen Fitness Centers anzutreffen, wo sie sich für die bevorstehenden Anschläge fit hielten.

Die Schlussphase der Vorbereitungen wurde vor allem von Atta koordiniert. Er traf sich im Juli 2001 mit einem Al Quaida-Vermittler in Spanien. Bin Ladin war besorgt, weil er so viele Gehilfen in den USA stationiert hatte und ließ Atta ausrichten, die Anschläge sollten so schnell wie möglich ausgeführt werden. Doch Atta erwiderte, er benötige noch fünf bis sechs Wochen Vorbereitungszeit. Einerseits war er mit den eintreffenden Muskelmännern beschäftigt, andererseits musste er das Timing der Flüge so koordinieren, dass die Einschläge der Flugzeuge zeitgleich erfolgen würden. Atta sollte den Termin des Anschlages selbst festlegen, die anderen Gehilfen aber bis zur letzten Minute im Unklaren lassen.

Der Stand der Vorbereitungen sah folgendermaßen aus:

Atta hatte Langstreckenflüge mit vollen Treibstofftanks ausgewählt. Die Piloten hatten sich für Boeing-Maschinen entschieden - Airbus-Maschinen hätten über einen Autopiloten verfügt, der es nicht zugelassen hätte, ein Flugzeug in ein Gebäude stürzen zu lassen. Der Einsatz von Teppichmessern als Waffen würde ausreichen. Die Cockpits sollten 10-15 Minuten nach dem Abflug gestürmt werden, wenn sich die Türen öffnen würden.

Bei dem Treffen in Spanien wurde auch die Auswahl der Ziele noch einmal überdacht. Die Piloten hatten während ihrer Aufklärungsflüge ein Elektrizitätswerk erspäht, in dem radioaktives Material verarbeitet wurde. Dieses Ziel schied aber aus, da der Luftraum vermutlich zu gut geschützt war. Außerdem war dieses Ziel nicht mit der Al Quaida-Spitze besprochen worden und nicht symbolträchtig genug.

Trotz aller Vorkehrungen machte im Sommer 2001 (in der Schlussphase der Vorbereitungen) ein Gerücht weltweit die Runde, KSM plane einen Anschlag auf amerikanischem Boden. Viele Leute hatten mitbekommen, dass er Gehilfen auf einen USA-Einsatz vorbereitet hatte. Außerdem hatte Bin Ladin in der weltweiten Jihad-Gemeinde entsprechende Bemerkungen anklingen lassen.

Bemerkenswert ist KSMs äußerst professionelle Arbeitsweise. Er ließ sich nicht aus der Ruhe bringen. Um eine planmäßige Umsetzung der Terrorattacken sicherzustellen, widersetzte er sich mehrmals Bin Ladins Anweisungen. (...und das obwohl er Bin Ladin unterstellt war.) Wäre es nach Bin Ladin gegangen, wäre der Plan vorschnell in einer abgespeckten Version umgesetzt worden; die Flugzeuge wären lediglich zum Absturz gebracht worden. KSM bestand aber darauf, sie plangemäß in symbolträchtige Gebäude stürzen zu lassen.

Sowohl KSM als auch Mohammed Atta waren vor ihrer Al Quaida-Mitgliedschaft in anderen islamistischen Vereinigungen aktiv. Von beiden ist stark anzunehmen dass vor allem die Verfolgung ihrer persönlichen Ziele sie dazu veranlasst hat, sich Al Quaida anzuschließen (und die Ressourcen der Terrororganisation zu nutzen). KSM und Atta wollten die von Bin Ladin geforderte Absenkung des Anspruchsniveaus nicht akzeptieren. Atta nutzte seinen Informationsvorsprung gegenüber der Al Quaida Spitze; nur er kannte die speziellen Gegebenheiten in den USA. Er hat diese Informationsasymmetrie zu seinen Gunsten genutzt und sich über den Willen Bin Ladins hinweggesetzt. In Anlehnung an die Vorlesung „Organisationstheorie“ (Stichwort Principal-Agent-Problematik) ist die Frage zu stellen: Hat hier der Schwanz mit dem Hund gewackelt? Und falls das so war – Konnte bin Ladin hinsichtlich des Endergebnisses nicht froh darüber sein, dass seine Wunsch, die Anschläge vorschnell umzusetzen, ignoriert wurden?

Kurz vor dem 11. September überwiesen die Flugzeugentführer die überschüssigen Finanzmittel in Höhe von insgesamt 26.000 Dollar in die Vereinigten Arabischen Emirate an einen Al Quaida-Vermittler zurück. Die Teams sammelten sich in ihren jeweiligen Abflugstädten. Sie wohnten in Motels und verbrachten die verbleibende Zeit in Fitnesscentern und mit gewöhnlichen Dingen wie Einkaufen oder Pizza Essen. Die letzte Nacht vor den Anschlägen verbrachten sie in Hotels in unmittelbarer Flughafennähe. (vgl. C 2004: 215 ff.)

### **3. Fazit**

Die vorliegende Arbeit beschreibt, wie die Terrorattacken des 11. September systematisch vorbereitet wurden. Außerdem zeigt sie, dass 19 Al Quaida-Gehilfen unbemerkt in die USA einreisen konnten. Dabei wurden die Einreisebehörden mit gefälschten Reisepässen getäuscht. Mithilfe sorgfältiger Auswahl und Indoktrination der ausführenden Terroristen, strikten Kommunikationsregeln und eiserner Disziplin konnten die Pläne fast bis zum Schluss nahezu verdeckt gehalten werden. Völlig unverständlich erscheint mir in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die meisten Terrorpiloten über ein Jahr in verschiedenen amerikanischen Flugschulen trainieren konnten und die Fluglehrer keine Sicherheitsbehörden verständigt haben (einmal abgesehen vom Einzelfall Moussaoui). Dabei gilt zu bedenken, dass sich die Flug-

schüler äußerst merkwürdig verhalten haben: Sie fielen mehrmals durch aggressives Verhalten auf, hatten enorme Sprachschwierigkeiten, wollten unbedingt Jets fliegen, hatten kein Interesse an Starten und Landen und wollten noch nicht einmal Pilot werden. Die verbissene Hartnäckigkeit der unbegabten Flugschüler hätte die Fluglehrer nachdenklich stimmen müssen.

Trotz intensiver Planung wurden die Terroristen mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, die spontane Lösung erforderten. Dabei gilt es, die enorme Tragweite des Projektes zu bedenken: Die Planung und Vorbereitungszeit dauerte etwa fünf Jahre, es musste weltweit operiert werden und eine Vielzahl von Helfern war zur Umsetzung nötig. Dass derartige Vorhaben mit enormen Schwierigkeiten und Herausforderungen für eine Organisation verbunden sind, liegt in ihrer Natur. (vgl. Haberfellner, Reinhard in: Frese 1992: 2090 f. ) Das Projekt „Terrorattacken mit Passagierflugzeugen“ wurde schließlich erfolgreich umgesetzt.

*Der Betriebswirt Tom Peters hat die Projektmanagement-Leistung Al Quaidas folgendermaßen charakterisiert:*

„Die Terroristen hatten die exemplarische „virtuelle Organisation“ geschaffen – schnell, intelligent, flexibel und motiviert. Damit gelang es ihnen, trotz zahlreicher Pannen den (...) bürokratischen Moloch auszuschalten.“ (vgl. Peters 2003: 13)

Die gesamte strategische Planung sowie ein Teil der Vorbereitungsarbeiten wurden von der Al Quaida-Spitze getroffen. Bei der Auswahl des Projektteams ging Al Quaida sehr gewissenhaft vor. Da die Al-Quaida-Führung von Afghanistan aus operieren musste war sie zwangsläufig auf Mittelsmänner und eine Delegation von Führungs-, Planungsaufgaben und Entscheidungen angewiesen.

Der beschriebene Auswahlprozess zeigt: Es wurden bewusst Individuen mit der „richtigen“ Motivationsstruktur ausgewählt. Diejenigen Teilnehmer, die die erwünschte Leistung nicht erbrachten, wurden ausgeschlossen.

Aufgrund eines Mangels an hochqualifizierten Rekruten mussten bei der Stellenzuweisung Kompromisse eingegangen werden (wie der Verschleiß an Terrorpiloten zeigt).

Der Großteil der Vorbereitungen kam von KSM, der von der Al Quaida-Spitze als Projektleiter eingesetzt worden war. Die operative Planung auf der Basis gegebener Kapazitäten erfolgte vor allem von KSM und Mohammed Atta.

Gemäß des Prinzips „Management by Objectives“ hatte Atta während der operativen Planung in der beschriebenen Schlussphase, als Teamleiter in den USA, einen großen Handlungsspielraum. Das entspricht dem Prinzip der militärischen Auftragstaktik, bei der lediglich ein strategisches Ziel vorgegeben ist, die Details der Umsetzung aber nicht von langer Hand vorgegeben werden. Diese Methode erfordert einen fähigen Teamleiter und ermöglicht schnelle Reaktionszeit und Anpassung an turbulente Umweltbedingungen (angeregt durch Vorlesung „Organisationstheorie“)

## Literaturverzeichnis

Commission on Terrorist Attacks upon the United States. (2004): The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. Die offizielle Untersuchung zu den Terrorattacken vom 11. September 2001. Potsdam: Ringier Publishing GmbH.

Frese, Erich (1992): Handwörterbuch der Organisation. Stuttgart: Poeschl Verlag.

Kieser, Alfred (Hg) (2002): Organisationstheorien. 5. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.

Kieser, Alfred; Kubiceck, H. (1992): Organisation. 3. Aufl., Berlin.

Peters, Tom (2003): Re-Imagine. Spitzenleistungen in chaotischen Zeiten. London: Dorling Kindersley.

Simon, Herbert (1976): Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisations. New York.

Steinberg, Guido (2002): Islamismus und islamistischer Terrorismus im Nahen und Mittleren Osten. Sankt Augustin: Konrad Adenauer Stiftung e.V.

**Agnieszka Sulowska**

**Protokoll zur Sitzung am 04. Mai 2005**

**Referatsthema: Die Vorbereitung des 11. September**

**1. Anmerkungen zu den beteiligten Personen:**

- Die Köpfe hinter den Anschlägen stammten aus Ägypten und Libyen, bekannte und gesuchte Terroristen, keine Wahhabiten, eher sog. Grenzpersönlichkeiten (aufgewachsen an der Kulturgrenze zwischen westlicher Kultur und islamischen Traditionen);
- Hamburger Zelle – Muslime, jedoch westlich geprägt (Sprache, christliche Schule, technisch-akademische Ausbildung, Partys, Alkohol, Frauen);
- Muskelmänner – Saudis, einfache Leute, „Wasserträger“, ohne höhere Ausbildung, rudimentäre englische Sprachkenntnisse, bis kurz vor der Mission ohne genauere Informationen über das Ziel des Einsatzes.

**2. Warum hatte man in den USA kein Misstrauen gegenüber den Saudis, die sich in Kalifornien aufgehalten haben?**

- in den USA fehlt es an „policing“, an sozialer Kontrolle, die z.B. in der BRD vorhanden ist;
- in den USA gibt es sehr viele Emigranten, die Gesellschaft ist sehr heterogen (multiethnische Gesellschaft);
- in Amerika herrscht (vor allem wegen der großen Distanzen) eine „Flugkultur“, Privatleute besitzen Flugzeuge, Flughäfen, lernen fliegen; Privater Flugunterricht für Passagiermaschinen fällt daher nicht übermäßig auf
- USA pflegen Wirtschaftskontakte mit Nahem Osten (Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) und bieten Ausbildungsmöglichkeiten für die Söhne reicher Scheichs an den amerikanischen Elitenuniversitäten;

**3. Anmerkungen zur Organisation und Realisation des Attentats auf das WTC:**

Mit der Vorbereitung und Durchführung der Aktion hat sich eine speziell dafür ausgewählte „Projektgruppe“ mit einem besonderen Anführer beschäftigt → Hinweis: Vorbereitung des 11. Septembers als **Projekt-Management**, d.h. eine temporäre Organisation oder Einheit wird zur Lösung eines Problem eingesetzt. Normalerweise arbeitet ein Militärkomitee mit den regionalen Al-Quaida-Aktionsgruppen vor Ort.

Die Pannen bei der Ausführung sind auf den Mangel an qualifiziertem Personal (Piloten) zurückzuführen, obwohl man eigentlich über eine weltweite Rekrutierung verfügte. Dabei handelt es sich nicht um eine regelrechte Rekrutierung, sondern eher um eine Indoktrination und Radikalisierung. Dazu kommt auch, dass man kaum Rationalisten (Techniker, Ingenieure, Piloten) finden kann, die gleichzeitig auch Fundamentalisten sind und ihr Leben für eine Glaubenssache opfern würden. Darüber hinaus auch andere Beschränkungen (Sprach- und Kulturkenntnisse, Einreise- bzw. Visum) => eher kleiner Pool aus dem die Rekrutierung erfolgt.

**4. Al-Quaida als totale Institution:**

- Die Auszubildenden = junge Männer, die sich noch formen lassen (Auswirkung auf die Persönlichkeit);
- Während der Schulung eingeschlossen in den Camps (schlafen und arbeiten am gleichen Platz) und werden dabei diszipliniert, indoktriniert und geformt;

- Anpassung an die herrschenden Regeln einer Untergrundorganisation = konspirative Methoden, kodierte Sprache, wenig soziale Kontakte → alles, um die Aufdeckung zu minimieren;
- Es werden keine genaueren Informationen über den späteren Einsatz vermittelt;
- Austritt nicht möglich. Die geheimen Informationen darf man nicht Preis geben.

### **5. Planungsbegriffe bei der Aktion des 11. Septembers:**

**Operative Planung** – Timing der Flüge, Auswahl der Flugzeuge (Langstrecken-Einsatz, Boeing-Maschinen mit abschaltbarer „Anti-Bodencrash-Automatik“), Kommunikation und Logistik, Geldausgaben, Pilotenausbildung;

**Strategische Planung** – Festlegung der Ziele, Definition der Vorstellungen.

### **6. Kommunikation:**

- die Kommunikationsmittel werden nach Bedarf angewandt:
  - Hightech – dort wo es ungefährlich ist;
  - Persönliche Übermittlung – bei wichtigen Sachen und Details;
  - Andere Terroristenorganisationen – Vernetzung von Internetseiten der Allianz-Partner mit Passwörter;
  - TV-Sender Al-Jazeera – instrumentalisiert zur Verbreitung von Informationen und der Propaganda;
  - VHS-Kassetten mit Übersetzung auf Englisch und Französisch – Sicherstellung der richtigen „Message“ an den Westen.

### **7. Projekt Management - Hierarchie und Weisung:**

BIN LADEN (OBL)



KSM



ATTA

- Militärkommandeur, Leiter der Mission, Einzelkämpfer;
  - Erfüllt seinen Traum, die USA anzugreifen und zu vernichten;
  - Kein „echtes“ Al-Quaida Mitglied: Verweigert den Schwur;
  - Entrepreneur (bietet seine Ideen o. Projekte an) + Militantes Engagement. Rationale Entscheidung zur Zusammenarbeit mit Al-Quaida, um das Projekt zu verwirklichen;
  - Eigene Anhänger (Islamia) und dadurch eigene Legitimation (unabhängig von Bin Laden);
  - Kooperation mit Al-Quaida = Leistung (Idee des Anschlags) und Gegenleistung (Finanzierung, Traininglager, Durchführung).
- 
- Gründer der Hamburger Zelle, hohe Eigenmotivation;
  - Seine Fähigkeiten haben KSM und Bin Laden aufmerksam gemacht;
  - Leitung der operationalen Einheit in den USA;
  - Anführer der „Wasserträger“ und anderen Piloten, Gelddisposition und -verteilung, umfassende Informationen über die Aktion, Englischkenntnisse, Fähigkeit Flugpläne zu lesen → intrinsische Autorität, formale Autorisierung und informale Führung.

## **8. Zwischen der Beauftragung und dem Widerspruch:**

Analog zur Bundeswehr: **Auftragstaktik**

- Spitze/Generalstab – Lageeinschätzung, Ressourcenzuweisung, Zielangabe;
- Offiziere – Ausführung; Weg zum Ziel und spontane Handlung vor Ort nach eigenem Ermessen)

(Gegenteil: Kommandotaktik der US-Armee: Detaillierte Planung der Einsätze durch Generalstab; Keine spontane Änderung der Aktion durch Offiziere vor Ort bei Lage-Änderung, sondern Erwarten neuer Befehle von oben)

Wenige Wochen vor dem Attentat:

Trotz der vereinbarten und geplanten Vorgehensweise gibt Bin Laden - aus Angst um die Operation - den Befehl, das Niveau der Aktion zu senken (die Flugzeuge entführen und „nur“ zum Absturz bringen) und die Operation früher durchzuführen.

Atta – will in die Geschichte eingehen. Das minimale Anspruchsniveau Bin Ladens (Absturz der Flugzeuge!) erreicht er sowieso, er will aber in die Türme des WTC fliegen. Er riskiert jedoch durch seine Widersetzung und die längere Vorbereitungszeit (6-8Wochen) das Aufdecken der Aktion. Er setzt sich trotzdem über die Anweisungen hinweg.





**Raiko Grieb**

**Das Hauptquartier von al-Qaida – Entwicklung und Organisation von 1988 bis 2001**

**Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung
2. Al-Qaida als Organisation
  - 2.1 Das Organisationsziel von al-Qaida
  - 2.2 Die Mitgliedschaft in der Organisation al-Qaida
  - 2.3 Die Struktur von al-Qaida
3. Der Ausdifferenzierungsprozess der Kernstruktur al-Qaidas
4. Die Organisation des Hauptquartiers (1996-2001)
  - 4.1 Aufbaustruktur und Prozesse
  - 4.2 Funktionen und Aufgabenbereiche der Komitees
5. Schlusswort

Literaturverzeichnis

## 1. Einleitung

Mit der Zerschlagung der Kernstrukturen al-Qaidas und der Verfolgung und Tötung der Organisationsführung versuchten im Jahre 2001 die Vereinigten Staaten von Amerika und deren Verbündete, in einer gemeinsamen Militäraktion mit dem Namen „*Enduring Freedom*“ die Gesamtorganisation zu zerstören.<sup>1</sup> Die Aktion auf afghanischem Boden war allerdings nur begrenzt erfolgreich, denn es konnte nur ein kleiner Teil der Führungspersönlichkeiten al-Qaidas gefangen genommen oder getötet werden, und dem Anführer der Organisation gelang sogar die Flucht. Dennoch ermöglichte diese Aktion, die Infrastruktur und die Kernstrukturen der Organisation weitestgehend zu zerstören. Diese Militäraktion sowie die Überwachung der Finanzströme al-Qaidas die eine flankierende Maßnahme der USA und ihrer Verbündeter darstellte (Schneider 2001: 11-13), bedeutete für al-Qaida den vollständigen Zusammenbruch ihrer bisherigen Struktur in Afghanistan und forderte eine Veränderung ihres taktischen Vorgehens (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States<sup>2</sup> 2004b: 11, Röhrich 2005: 28-29). Der externe Eingriff in die Organisations- und Infrastruktur von al-Qaida, vor allem in Afghanistan, hatte demnach tief greifende Veränderungen für die Organisationssituation al-Qaidas zur Folge:

*„The organization is far more decentralized. Bin Ladin’s seclusion forced operational commanders and cell leaders to assume greater authority, they are now making the command decisions previously made by him”* (Commission 2004b: 11).

Neben der Dezentralisierung der Entscheidungsfindung müssen die einzelnen Zellen nun auch Funktionen erfüllen, die zuvor durch die Kernorganisation<sup>3</sup> geleistet wurden (Commission 2004b: 12).

In der vorliegenden Arbeit sollen diese Funktionen und Prozesse der Kernorganisation dargestellt werden, um einen Überblick über die Organisation des Hauptquartiers zu gewinnen. Der Untersuchungszeitraum für die Analyse der Kernorganisation konzentriert sich hierbei vor allem auf die Zeit von 1996 bis 2001, in der sich das Hauptquartier in Afghanistan befand. Die Konzentration auf diesen Untersuchungszeitraum ist notwendig, da die Literaturanalyse nur für diesen Zeitraum eine umfassende Darstellung der Organisation des Hauptquartiers ermöglicht.

In dieser Arbeit wird zunächst die Gesamtorganisation al-Qaida anhand von typischen Organisationsmerkmalen untersucht (Kapitel 2). Da es sich bei al-Qaida um eine Mischung aus netzwerkartiger Zellstruktur und zentraler Steuerung handelt (Mayntz 2004: 255), können die aus diesem Untersuchungsschritt gewonnenen Informationen vor allem in Bezug auf die Kernorganisation interpretiert werden. Nach Kieser und Walgenbach stellt neben dem Organisationsziel und der Mitgliedschaft in der Organisation die formale Organisationsstruktur ein zentrales Organisationsmerkmal dar. In Bezug auf die Kernorganisation von al-Qaida fällt die Darstellung dieses letztgenannten Organisationsmerkmals schwer. Es muss deshalb ein Umweg beschritten werden, um die formale Organisationsstruktur beschreiben zu können. Mithilfe der Darstellung der Aufbaustruktur, der Funktionen und Prozesse innerhalb des Hauptquartiers sollen die notwendigen Informationen herausgearbeitet werden, um die formale Organisationsstruktur darzustellen und einen Überblick über die Organisation zu gewinnen (Kapitel 4). Zuvor wird in Kapitel 3 jedoch zunächst der Prozess der Ausdifferenzierung der Struktu-

<sup>1</sup> Gray (2003: 80) verdeutlicht diese Absicht wie folgt: „*The internet is clustered around a small number of key nodes. If these are disabled the system fails. The same may be true of Al Qaeda*“.

<sup>2</sup> Im Folgenden zitiert als „*Commission*“.

<sup>3</sup> In der Literatur wird oftmals der Begriff „Kernorganisation“ verwendet. Damit wird vor allem auf jene Organisationseinheit abgestellt, die bei anderen Autoren in Assoziation mit einem geografischen Ort „Hauptquartier“ genannt wird. In dieser Arbeit werden deshalb beide Begriffe synonym verwendet.

ren des Hauptquartiers dargestellt. Dieser Zwischenschritt beschreibt den Entwicklungsprozess der Kernorganisation; es soll gezeigt werden, dass sich die Aufbaustruktur, die Funktionen und Prozesse im Laufe der Zeit verändert, weiterentwickelt und an die jeweilige Situation angepasst haben. Die formale Organisationsstruktur stellt demnach nur einen Ausschnitt im Leben der Organisation dar. Mit der Zerschlagung der Strukturen des Hauptquartiers im Jahre 2001 veränderte sich demnach auch die Organisation des Hauptquartiers und dessen Funktion für die Gesamtorganisation.

## 2. Al-Qaida als Organisation

In Anlehnung an Kieser und Walgenbach (2004: 6) wird als Organisation ein soziales Gebilde verstanden, das dauerhaft ein Ziel verfolgt. Mithilfe einer formalen Struktur, die das soziale Gebilde aufweist, sollen die Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden. Anhand der Merkmale Ziel, Mitgliedschaft und formale Organisationsstruktur wird das soziale Gebilde al-Qaida analysiert. Diese Analyse dient nicht dem Nachweis, dass es sich bei al-Qaida tatsächlich um eine Organisation handelt. Vielmehr sollen mithilfe dieser Untersuchung die Organisationsmerkmale al-Qaidas herausgearbeitet werden. Da diese insbesondere die Kernorganisation erfassen, erfolgt die folgende Untersuchung mit Schwerpunkt auf das Hauptquartier.

### 2.1 Das Organisationsziel von al-Qaida

Von Organisationszielen wird gesprochen, wenn diese explizit als Ziele festgelegt und deklariert werden (Kieser/Walgenbach 2003: 8). Die Veröffentlichung von Zielen kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Bei al-Qaida werden die Ziele normalerweise von Osama bin-Laden veröffentlicht. Hierbei bedient er sich des Instrumentes der *Fatwa*, die eine Interpretation islamischen Rechts darstellt, wie sie (eigentlich) nur von anerkannten islamischen Autoritäten ausgesprochen werden darf (Commission 2004a: 47). In einer 1998 veröffentlichten *Fatwa* konkretisierte und operationalisierte bin-Laden das breit gefasste, allgemeine Ziel<sup>4</sup> von al-Qaida erneut, indem er zum Mord an jedem Amerikaner weltweit aufrief. Dieser Aufruf galt über die eigenen Organisationsgrenzen hinweg sämtlichen Muslimen auf der Welt, denen eine solche Tat möglich wäre (Commission 2004a: 47; Lesch 2002: 90). Mit dieser *Fatwa* wurde aber auch das langfristige Ziel der Organisation selbst konkretisiert,<sup>5</sup> denn bis zum damaligen Zeitpunkt war das Organisationsziel noch breiter gefasst. Bei Gründung von al-Qaida im Jahre 1988 sah bin-Laden das maßgebliche Ziel in der Zerstörung der USA und Israels und der Wiederherstellung des Kalifats durch das Mittel eines weltweiten Dschihads (Gunaratna 2002: 30; Posen 2001: 42). Zu Beginn ihres Bestehens gelang es al-Qaida mit dieser breiten Operationalisierung des Organisationszieles, viele ehemalige Mudschaheddin-Kämpfer anzusprechen, die nach dem Rückzug der sowjetischen Besatzungstruppen aus Afghanistan ohne Aufgabe waren (Gunaratna 2002: 28; Lesch 2002: 82-83). Diese breite Auslegung des Organisationsziels war durchaus funktional (Mayntz: 2004: 253). Aufgrund ihrer Vagheit sprach sie viele ehemalige Kämpfer und Sympathisanten an und diente somit als Mittel zum Zweck der Rekrutierung. Denn in den Augen von bin-Laden sollte das Oberziel al-

<sup>4</sup> Das Organisationsziel von al-Qaida wechselte mehrmals im Laufe der Existenz al-Qaidas. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die Zerstörung der USA seit Anfang der 1990er Jahre immer wieder explizit von al-Qaida als Organisationsziel erwähnt wurde.

<sup>5</sup> Für seine eigene Organisation wurde das Ziel der Ermordung amerikanischer Staatsbürger noch weiter konkretisiert. In einem Interview, das er 1998 dem amerikanischen Fernsehsender ABC gab, äußerte sich bin-Laden wie folgt: „*We do not have to differentiate between military or civilian. As far as we are concerned, they are all targets*“ (Commission 2004a: 47).

Qaidas die Bereitstellung einer Basis<sup>6</sup> sein, auf deren Grundlage eine globale islamische Armee gegründet werden sollte (Commission 2004b: 2; Stern 2003: 29).<sup>7</sup>

Bei dem dargestellten Organisationsziel von al-Qaida handelt es sich in einem Großteil der Staaten der Welt um ein Illegales. Durch die Verfolgung dieses Zieles wäre die Organisation fortwährend von staatlichen Sanktionen bedroht. Al-Qaida gelang es jedoch, ihr Hauptquartier in solche Staaten zu verlegen, die im Organisationsziel kein illegitimes Ziel erkannten. Während es folglich in den Ländern Sudan und Afghanistan möglich war, ein ausdifferenziertes Hauptquartier zu errichten, mussten sämtliche operative Einheiten in einer Vielzahl von Ländern im Geheimen agieren. Die Wahl des expliziten Organisationszieles kann im Zusammenhang mit dem situativen Ansatz der Organisationstheorie auch als eine interne Einflussgröße auf die Situation der Organisation verstanden werden.<sup>8</sup> Zugleich hat diese interne Einflussgröße, nämlich der Legalitätscharakter des Organisationszieles, auch einen Einfluss auf die Umwelt von al-Qaida und bestimmt deren besondere Situation mit. Wie erwähnt wurde, ergibt sich aus der zumeist feindlichen Umwelt von al-Qaida auch die Notwendigkeit, ihre interne Struktur an diese Umweltbedingungen anzupassen.<sup>9</sup> Wenn im Folgenden das Hauptquartier der Organisation betrachtet wird, muss man demnach deren Struktur als Anpassung der Organisation an deren Situation betrachten. Determinante für diese Struktur ist das Organisationsziel von al-Qaida (Mayntz 1972: 79).

## 2.2 Die Mitgliedschaft in der Organisation al-Qaida

Im Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zu einer Organisation stellt sich die Frage der Mitgliedschaft. Welche Merkmale sind dafür ausschlaggebend, ob eine Person als Mitglied von al-Qaida bezeichnet werden kann?

In vielen Organisationen wird die Mitgliedschaft in Form eines Vertrages geregelt; sei es im Sportverein, dem man durch einen Mitgliedsantrag beitrifft, oder eine erwerbswirtschaftliche Organisation, bei der die Mitgliedschaft durch einen Arbeitsvertrag geregelt wird. Bei al-Qaida gibt es ebenfalls Hinweise darauf, dass die Mitgliedschaft schriftlich erfolgte. So schreibt Gunaratna (2002: 75), dass beim ersten Rekrutierungstreffen der neu gegründeten Gruppe im Jahre 1989, Beitrittswillige eine Art Beitrittsvertrag unterzeichnen mussten: „*Those who wished to join were given a form in triplicate and invited to sign and swear before an internal committee*“. Auch Williams (2002: 2) erwähnt die Unterzeichnung von formalen Schriftstücken durch die Organisationsmitglieder: „*All members of the organization were asked to sign agreements that they would devote their lives to the submission of all creation to the will of Allah*“. Desweiteren erwähnt auch er den Eid (*Bayat*), den die Mitglieder von al-Qaida auf Osama bin-Laden schwören mussten (Williams 2002: 2). Bezüglich dieses Eides gab es anscheinend Unterschiede zwischen Mitgliedern in den Führungspositionen der Organisation und einfachen Mitgliedern. Während beispielsweise für Mohamed Rashed Daoud Al-Owhali<sup>10</sup> der Treueeid den Abschluss seiner Ausbildung darstellte (Williams 2002: 9-11) und ihn damit zum Mitglied von al-Qaida werden ließ,<sup>11</sup> konnte Kalid Scheich Mohammed, der Organisator und Planer der Anschläge vom 11. September 2001, einen formellen Treue-

<sup>6</sup> In das Arabische übersetzt bedeutet das Wort Basis „al-Qaida“.

<sup>7</sup> Gunaratna (2002: 29) spricht in diesem Zusammenhang von einer islamischen schnellen Eingreiftruppe, die in der Vorstellung von bin-Laden den muslimischen Brüdern weltweit zur Seite stehen sollte.

<sup>8</sup> Zur Kontingenztheorie vgl. Kieser 1993: 169-198.

<sup>9</sup> Hierbei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass es für al-Qaida mehrere Umwelten gab. Während al-Qaida die „internationale Umwelt“ als Gefahr für sich ansehen musste, ermöglichte es ihr die Umwelt im Sudan und in Afghanistan, ein weitgehend normales Dasein zu führen.

<sup>10</sup> Dieser durchlief eine Ausbildung zum Selbstmordattentäter in einem der Camps von al-Qaida. Er lief jedoch vor seinem Einsatz zu den amerikanischen Geheimdiensten über und wurde deren Informant (Corbin 2002: 77-80).

<sup>11</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Durchlaufen der unterschiedlichen Trainingscamps von al-Qaida nicht automatisch die Mitgliedschaft in al-Qaida zur Folge hatte. So haben zwar mehrere Tausend Personen die Ausbildungscamps durchlaufen, aber nur wenige Hundert davon sind anschließend Mitglieder von al-Qaida geworden (Commission 2004a: 67; Gunaratna 2002: 96).

schwur ablehnen (Commission 2004a: 150, 152). Ähnliches galt für eine Vielzahl weiterer Führungsmitglieder (Commission 2004a: 67; The United States of America 2003: 21, Fußnote 7). Der formelle Treueschwur bzw. die schriftliche Beitrittserklärung stellte demnach die Mitgliedschaft in al-Qaida fest. Das einfache Organisationsmitglied unterlag dabei dem Direktionsrecht der Spitze von al-Qaida, die die „*Details von Situation zu Situation*“ (Kieser/Walgenbach 2003: 13) bestimmte. In einer erwerbswirtschaftlichen Organisation, wie sie z.B. ein Wirtschaftsunternehmen darstellt, müssen die von der Führung ausgearbeiteten Bestimmungen im Allgemeinen von den Mitgliedern der Organisation befolgt werden. Ist ein Mitglied nicht gewillt diese Bestimmungen zu erfüllen, besteht die Möglichkeit die Mitgliedschaft aufzulösen und das Unternehmen zu verlassen. Inwiefern diese Möglichkeit auch bei al-Qaida bestand, ist nicht bekannt. Es existieren keine Informationen darüber, ob es in dieser Terrororganisation möglich war, seinen Austritt formell bekannt zu geben. Aufgrund der besonderen Beziehung zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern, die sich nicht nur auf bestimmte Leistungen und Handlungen erstreckte, sondern darüber hinaus auch in gewissem Umfang das persönliche Umfeld und Verhalten des Mitglieds beeinflusste, also einem „*Communal Character of Military Life*“ (Lang 1976: 848) ähnelte, kann man im Sinne von Goffmann (1961) von einer totalen Institution sprechen.<sup>12</sup> Der formelle Austritt aus einer solchen Organisation erscheint unter diesem Aspekt als unwahrscheinlich (Mayntz 2004: 255).

Nach diesen allgemeinen Informationen über die Mitgliedschaft in al-Qaida sollen nun die Besonderheiten der Mitgliedschaft des Führungspersonals in der Kernorganisation dargestellt werden. Implizit wurde bereits darauf hingewiesen, dass es bei al-Qaida einen Rekrutierungsmechanismus in Form von Ausbildungscamps gab. Diese Ausbildungscamps dienten jedoch hauptsächlich der Rekrutierung von einfachen Mitgliedern ohne hohe Qualifikationen. Während al-Qaida folglich für die einfachen Mitglieder einen Rekrutierungsmechanismus entwickelt hat, existierte ein solcher für Führungskräfte nicht. Bei der Rekrutierung dieser Mitglieder ging al-Qaida unkonventionell vor und rekrutierte hauptsächlich „*known persons*“ (Gunaratna 2002: 76). Um die Besetzung von Schlüsselpositionen kümmerte sich bin-Laden selbst und ernannte „*prominent personalities and trusted personal followers*“ (Gunaratna 2002: 76). Ein System zum Erwerb von Positionen, wie es beispielsweise das Laufbahnprinzip darstellt, existierte dementsprechend nicht. Der Erwerb einer Position hing von unterschiedlichen Faktoren ab, wie z.B. familiären Bindungen, Freundschaft oder Nationalität (Gunaratna 2002: 76). Der Kernbestand der Mitglieder mit Führungspositionen wurde zu Beginn der 1990er Jahre rekrutiert, als der damalige Anführer der ägyptischen Terrorgruppe „Islamischer Dschihad“, Ayman al-Zawahiri, im Austausch für finanzielle Unterstützung durch bin-Laden „*some 200 loyal, disciplined, and well-trained followers*“ bereitstellte, die zum „*core of al Qaeda's leadership*“ (Stern 2003: 29) wurden.

Im Gegensatz zum Großteil der einfachen Mitglieder von al-Qaida zeichneten sich diese Führungspersonen durch spezifische Qualifikationen aus, die über die normalen Anforderungen<sup>13</sup> hinausreichten: „*Proficiency in the language was also mandatory for senior command posts*“ (Gunaratna 2002: 131). Die Lingua franca war arabisch und musste auch von Führungskräften beherrscht werden, die nicht aus dem Mittleren Osten stammten (Gunaratna 2002: 131).<sup>14</sup> Darüber hinaus brachten viele Führungsmitglieder al-Qaidas spezielle Berufsqualifikationen mit, die sie für die Spitzenämter auszeichneten (Vittori 2005: 51). Sunnitischer Glaube und männliches Geschlecht waren Basismerkmale einer Mitgliedschaft - nicht nur der Führungsmitglieder (Stern 2003: 32). Beide Merkmale könnten sich auf die äußere Umwelt der Organisation zurückführen lassen, also auf die Tatsache, dass das Haupt-

<sup>12</sup> Es gilt zu beachten, dass dieser Begriff als Kontinuum verstanden werden muss, so dass es durchaus gerechtfertigt erscheint, ihn auch auf al-Qaida anzuwenden.

<sup>13</sup> Laut Gunaratna (2002: 98) sind dies: „*knowledge of Islam, ideological commitment, maturity, self-sacrifice, discipline, secrecy and concealment of information, good health, patience, unflappability, intelligence and insight, caution and prudence, truthfulness and wisdom, the ability to observe and analyze, and the ability to act*“.

<sup>14</sup> Dies wurde um so wichtiger, als sich die Organisation 1996 auch um Nicht-Araber für Führungspositionen bemühte (Gunaratna 2002: 134).

quartier seinen Sitz im von den sunnitischen Taliban beherrschten Afghanistan hatte, wo die Arbeit für Frauen untersagt war (Corbin 2002: 63). Somit könnten diese Merkmale unter anderem ihren Ursprung in der Partnerschaft al-Qaidas mit den Taliban gehabt haben. Inwiefern diese Merkmale auch weiterhin bei Führungspositionen vorzufinden sein werden, bleibt abzuwarten. Nach neueren Informationen hat sich al-Qaida nach ihrer Verfolgung durch die amerikanischen Truppen und deren Verbündeter sowohl für Schiiten als auch für Frauen geöffnet (Stern 2003: 27, 32).

Da es sich bei al-Qaida um eine Organisation handelt, die sich nicht auf eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft berufen kann und notfalls Zwangsmittel einsetzen kann, muss sie Anreize für eine Mitgliedschaft bieten. Hierbei lassen sich zwei Anreiztypen identifizieren: Ideologie und finanzielle Sicherheit. Beide Anreiztypen scheinen dabei für alle Mitglieder der Organisation von Bedeutung zu sein, wobei die Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Organisationsziel als offensichtlich erscheint. Im Folgenden soll deshalb ausführlich auf den Aspekt der finanziellen Sicherheit eingegangen werden. Al-Qaida bot seinen Mitgliedern finanzielle Sicherheiten unterschiedlicher Art.<sup>15</sup> Neben dem Erhalt von Löhnen<sup>16</sup> wurden den Organisationsmitgliedern weitere finanzielle Leistungen gewährt: beispielsweise die kostenlose Austeilung von Grundnahrungsmitteln oder die Erstattung von Rechnungen für Arztbesuche oder Krankenhausaufenthalte für Mitglieder und deren Familien. Darüberhinaus übernahm die Organisation die finanzielle Unterstützung der Familien von Märtyrern nach deren Tod. (Gunaratna 2002: 40-41, 44; Corbin 2002: 35; Vittori 2005: 48). In diesem Sinne könnte man zusammenfassend davon sprechen, dass die Organisation eine umfangreiche Fürsorge für ihre Mitglieder übernommen hat und dies einen Anreiz für eine Mitgliedschaft darstellte. Mit Bezug auf die Entlohnung bestand für die Kerngruppe von al-Qaida ein besonderes Besoldungssystem. Die Stellung innerhalb der Organisation war mit der finanziellen Entlohnung gekoppelt. Dabei ist nicht eindeutig klar, ob die Stellung innerhalb der Organisation, und die damit verbundene Entlohnung, positionsabhängig war, oder ob sie (auch) von der Nationalität abhing.<sup>17</sup>

### 2.3 Die Struktur von al-Qaida

In Anlehnung an Mayntz (1972: 81) wird unter dem Begriff der Struktur einer Organisation im Folgenden „*ein Aufbauegefüge, eine verhältnismäßig dauernde Anordnung von Teilen zu einem Ganzen*“ verstanden. Dabei stehen vor allem die Beziehungen, Tätigkeiten, Rechte und Pflichten im Vordergrund, die als langfristig bestehende Elemente der Organisation in Regeln und Anordnungen festgelegt sind. Diese Regeln und Anordnungen sind im Normalfall schriftlich niedergelegt. Es gibt aber auch Organisationen, in denen derartige schriftliche Regeln und Anordnungen nicht existieren. Den Mitgliedern ist deren Inhalt aber dennoch bewusst, weil dessen Vermittlung mündlich erfolgt oder weil sie den Inhalt im Zusammenhang mit dem Organisationsziel antizipieren können. In diesem Fall wird, wie auch bei den schriftlich niedergelegten Regeln und Anordnungen, von einer formalen Organisationsstruktur gesprochen (Kieser/Walgenbach 2003: 17, 22). Diese Regeln und Anordnungen werden vor allem zur

<sup>15</sup> Diese Angaben beziehen sich auf die Jahre 1991 bis 1996 als al-Qaida seinen Stützpunkt im Sudan hatte. Informationen über die Zeit danach bestehen nicht. Es wird dennoch davon ausgegangen, dass al-Qaida auch weiterhin seinen Mitgliedern ein finanzielles Sicherheitssystem angeboten hat.

<sup>16</sup> Laut Gunaratna (2002: 44) lag die Entlohnung eines Mitglieds im Sudan zwischen 300 und 1500 Dollar. Jedoch ist es aus dem Kontext nicht eindeutig ersichtlich, ob diese Löhne und diese weiteren finanziellen Leistungen zugleich an eine Tätigkeit in einer der vielen Firmen al-Qaidas gekoppelt war. Laut Schröm (2003: 88) erhielten die Mitglieder des Hauptquartiers von al-Qaida zwischen 500 und 1200 Dollar.

<sup>17</sup> So wird im Kommissionsbericht einerseits folgende Aussage gemacht: „*The inner core of al Qaeda continued to be a hierarchical top-down group with defined positions, tasks and salaries*“ (Commission 2004a: 67). Andererseits wird aber auch folgende Begebenheit erwähnt: „*Then Bin Ladin discovered that Fadl had skimmed about \$110,000, and he asked for restitution. Fadl resented receiving a salary of only \$500 a month while some of the Egyptians in al Qaeda were given \$1,200 a month*“ (Commission 2004a: 62). Vgl. außerdem Corbin 2002: 38.

Festlegung der Arbeitsteilung und der Koordination der arbeitsteilig erbrachten Leistungen eingesetzt.

„Unter der formalen Struktur einer Organisation [wird somit] ein System von geltenden Regelungen zur Steuerung von Leistung und Verhalten der Organisationsmitglieder verstanden“ (Kieser/Walgenbach 2003: 23).

Im Falle al-Qaidas fällt es schwer, diese formale Organisationsstruktur auf Antriebe zu bestimmen, da bisher keine umfassenden Informationen über Regeln und Anordnungen existieren, wie sie beispielsweise in Geschäftsverteilungsplänen, speziellen Gesetzen (Beamten-gesetz) oder weiteren Rechtsquellen für Organisationen fixiert sind. Trotzdem kann man auch für al-Qaida Beziehungen, Tätigkeiten, Rechte und Pflichten ermitteln und somit die Formalstruktur ableiten. Die dafür notwendigen Informationen stammen vorwiegend aus Berichten ehemaliger Mitglieder al-Qaidas und aus Erkenntnissen der Geheimdienste.<sup>18</sup> Es sind diese Informationen, die Aufschluss über die Struktur und Funktion der Führungszentrale und der darin ablaufenden Prozesse geben. In den folgenden zwei Kapiteln soll auf Grundlage dieser Informationen die Organisation des Hauptquartiers analysiert werden, um auf die Formalstruktur zurückschließen zu können.

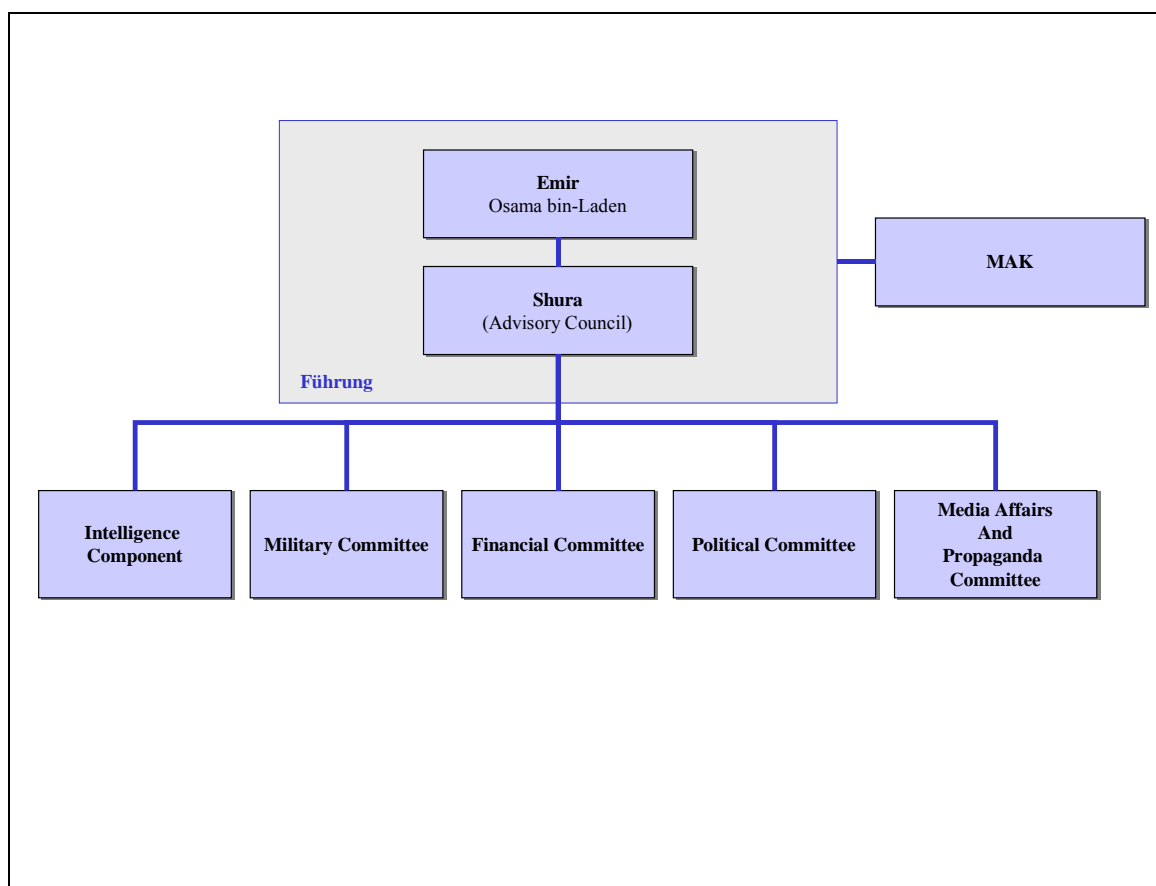
### 3. Der Ausdifferenzierungsprozess der Kernstruktur al-Qaidas

In Abschnitt 2.1 des vorausgehenden Kapitels wurde das Ziel der Organisation al-Qaida dargestellt. Dieses Ziel stellt nur ein allgemeines Leitbild dar, anhand dessen sich die einzelnen Mitglieder der Organisation und andere Adressaten orientieren können. Dieses Ziel lässt jedoch weitgehend offen, wie es erreicht werden soll. Es muss demnach in Teilaufgaben oder Einzeltätigkeiten aufgegliedert werden, „die dann zu einem Ablaufschema, einer Stellengliederung und einer Instanzenordnung zusammengeführt werden“ (Mayntz 1972: 77). Allerdings erfolgt ein solcher Prozess zumeist nicht rational geplant, sondern die differenzierte Struktur einer Organisation bildet sich erst über die Zeit heraus (Kieser/Walgenbach 2003: 20-23).

Diese allgemeinen organisationstheoretischen Erkenntnisse lassen sich ebenfalls auf die Entwicklung der Organisationsstruktur von al-Qaida übertragen. Auch deren Organisationsstruktur unterlag seit ihrer Gründung im Jahre 1988 einem Prozess der Ausdifferenzierung, wie die nachfolgende dynamische Betrachtung der Organisationsstruktur zeigt.

---

<sup>18</sup> Die Vorgehensweise der Generierung von Informationen über Regeln und Anordnungen al-Qaidas entspricht nicht dem eigentlichen Vorgehen zur Gewinnung von Informationen bei Nichtvorhandensein von schriftlich niedergefassten Regeln und Anordnungen einer Organisation. Deshalb könnte in diesem Zusammenhang Anlass zur Kritik bestehen, wenn von der formalen Organisationsstruktur al-Qaidas gesprochen wird. Da es sich bei al-Qaida aber um eine Terrororganisation handelt, ist die Befragung der Mitglieder im Rahmen von Interviews zum Erwerb der notwendigen Informationen nicht möglich. Aus diesem Grund erscheint es mir legitim, auf Grundlage der im Text dargestellten Informationsbasis, von der formalen Organisationsstruktur al-Qaidas zu sprechen.

**Schaubild 1:** Die Aufbaustruktur des Hauptquartiers (1988-1991)

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Commission 2004a: 56

Im Jahre 1988 entwickelte sich al-Qaida aus dem so genannten „Afghanischen Dienstleistungsbüro“ (MAK), das für eine Übergangszeit auch weiter parallel existierte (Commission 2004a: 56). Spätestens nach dem Tod von Scheich Dr. Abdullah Azzam<sup>19</sup> im Jahre 1989 wurde das MAK in die Organisationsstruktur al-Qaidas integriert,<sup>20</sup> ohne dass hierbei das MAK und dessen Strukturen aufgelöst wurden. Damit konnte al-Qaida auf die Infrastruktureinrichtungen des MAK in Afghanistan und Pakistan zurückgreifen. Inwiefern nicht nur die Ausbildungsstätten, Gasthäuser oder das MAK-Hauptquartier in Peshawar (Pakistan) übernommen wurden, sondern al-Qaida auch an der Organisationsstruktur des MAK ausgerichtet wurde, ist unklar. Dennoch existieren Informationen über die Aufbaustruktur al-Qaidas bis zum Jahre 1991 (Schaubild 1), die zeigen, dass das Hauptquartier funktional strukturiert war und eine Differenzierung nach Rängen bestand (Commission 2004a: 56). An der Spitze der Organisation stand Osama bin-Laden, dem ein Beratungsausschuss mit Vertrauten zur Seite gestellt war. Inwiefern der Ausschuss in dieser Phase al-Qaidas tatsächlich nur beratend tätig war und nicht, wie später gezeigt wird, auch Entscheidungsbefugnisse besaß, müssen weitere Untersuchungen über al-Qaida ergeben.<sup>21</sup> Dieser Führungsebene unterstanden fünf Abteilungen, die in der Literatur als Komitees bezeichnet werden; das Nachrichten- und Informationskomitee, das Militärkomitee, das Finanzkomitee, das Politikkomitee und das Medien- und Propagandakomitee.

<sup>19</sup> Von 1984 bis 1988 leitete Azzam gemeinsam mit bin-Laden das MAK und blieb bis zu seinem Tod der Leiter des MAK. Zur Entwicklung des MAK und al-Qaidas bis zum Jahre 1991 vgl. Gunaratna 2002: 24-40; Lesch 2002: 82-83.

<sup>20</sup> Gunaratna (2002: 32) spricht gar von einer Übernahme des MAK durch al-Qaida.

<sup>21</sup> In Anlehnung an die Literatur wird der Beratungsausschuss aus diesem Grund nicht als Stabstelle dargestellt.



Mit dem Umzug des Hauptquartiers in den Sudan im Jahre 1991 veränderte sich auch die Aufbaustruktur.<sup>22</sup> Als Ursache für eine Veränderung der Struktur könnten sowohl die veränderten Umweltbedingungen ausschlaggebend gewesen sein als auch Entwicklungen innerhalb al-Qaidas, wie z.B. die verstärkte Zielverfolgung, die sich im Zeitraum von 1991 bis 1996 in einer Reihe von Anschlägen spiegelte und die von al-Qaida zumindest finanziell und logistisch unterstützt wurden (Commission 2004b: 3).<sup>23</sup> Mit Blick auf die veränderte Organisationsumwelt lässt sich feststellen, dass der Umzug des Hauptquartiers in den Sudan neue Möglichkeiten zur Erreichung des Organisationsziels zur Folge hatte. Durch eine enge Partnerschaft al-Qaidas mit den sudanesischen Machthabern (Gunaratna 2002: 43; Commission 2004a: 57), war ein Ausbau der Organisation möglich (Vittori 2005: 50). Mithilfe mehrerer eigener Unternehmen und der engen Zusammenarbeit mit dem sudanesischen Geheimdienst konnte die Organisation Waffen, Sprengstoff und weiteres technisches Ausrüstungsmaterial für ihre Terroraktionen beschaffen. So schreibt die National Commission on Terrorist Attacks (2004b: 3):

*„Bin Ladin’s operatives used positions in his businesses as cover to acquire weapons, explosives, and technical equipment such as surveillance devices. To facilitate these activities, Sudanese intelligence officers provided false passports and shipping documents.“<sup>24</sup>*

Diese Ausweitung der organisatorischen Tätigkeiten im wirtschaftlichen Bereich und im Bereich der Beschaffung von Waffen und Ausrüstung spiegelt sich in der Aufbaustruktur der Organisation wider. Neben den bisherigen fünf Komitees al-Qaidas wurde im Sudan ein eigenes Beschaffungskomitee errichtet (Schaubild 2). Das Schaubild 2 zeigt ebenfalls, dass im Sudan nicht nur eine weitere horizontale Differenzierung der zweiten Instanzenebene erfolgte, sondern dass die Ausweitung von Aufgaben auch in einer vertikalen Differenzierung resultierte. So liegen laut der National Commission on Terrorist Attacks Informationen vor, dass es innerhalb des Militärkomitees zur Bildung zweier Unterkomitees gekommen sei, nämlich dem „*Training Subcommittee*“ und dem „*Camp Admin Subcommittee*“ (Commission 2004b: 2). Die Aufteilung des Militärkomitees in zwei Unterabteilungen könnte ihre Ursache sowohl in der Errichtung weiterer Camps auf sudanesischem Boden haben, sodass nun Camps in Afghanistan, Pakistan und dem Sudan gemanagt werden mussten, als auch in der Professionalisierung der Ausbildung<sup>25</sup> und dem Anstieg der Zahl der Rekruten, die die Ausbildung in den Camps durchliefen.<sup>26</sup> In diesem Zusammenhang ist es auch zu einer Aufgabenausweitung und –Änderung der anderen Komitees gekommen, die an dieser Stelle jedoch nicht näher betrachtet werden sollen.<sup>27</sup> Darüber hinaus kam es im Sudan zur Gründung der *Islamic Army*, die ein Koordinationsorgan islamischer Terrororganisationen darstellt:

*“With a multinational council intended to promote common goals, coordinate targeting, and authorize asset sharing for terrorist operations, the Islamic force represented a new level of collaborating among diverse terrorist groups”* (Commission 2004b: 3)

Im Jahre 1996 mussten bin-Laden und al-Qaida auf Druck des sudanesischen Regimes den Sudan verlassen (Commission 2004a: 62-63).<sup>28</sup> Der Verlust dieser sicheren Basis, der ebenfalls mit dem Einzug eines Großteils des materiellen und finanziellen Vermögens der Organi-

<sup>22</sup> Zu den Gründen der Verlagerung des Hauptquartiers vgl. Gunaratna 2002: 40.

<sup>23</sup> Zur Diskussion über die historische Pfadabhängigkeit der Struktur al-Qaidas vgl. Mayntz 2004: 259.

<sup>24</sup> Vgl. außerdem Commission 2004a: 57; Gunaratna 2002: 42; Corbin 2002: 39; The United States of America 2003: 22-23; Commission 2004b: 4.

<sup>25</sup> Im Sudan wurde beispielsweise die Ausbildung auch auf das Fälschen von Ausweisdokumenten und das Abfeuern von „*Stinger missiles*“ und „*Milan-rockets*“ ausgeweitet (Corbin 39-40).

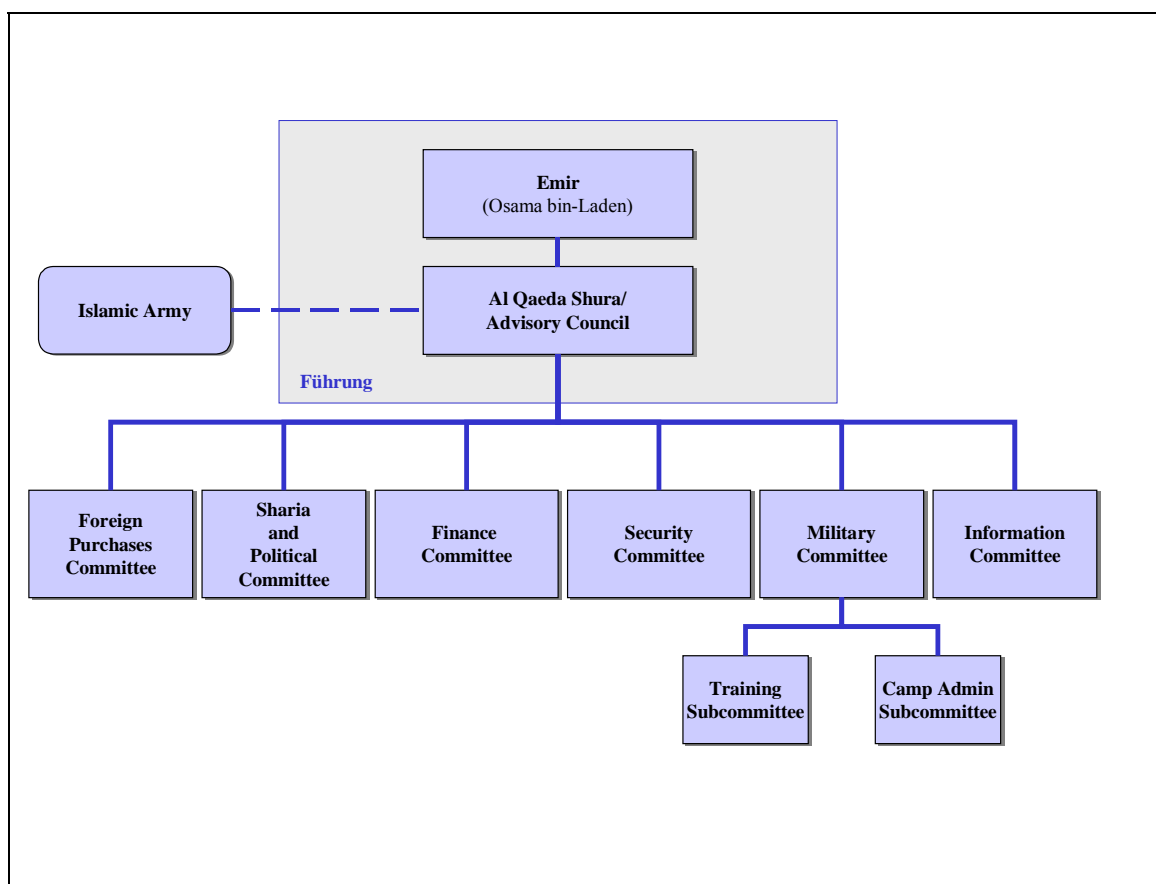
<sup>26</sup> So verdoppelte sich im Zeitraum von 1991-1996 die Anzahl an ausgebildeten Rekruten von 1000 auf etwa 2000 (Gunaratna 2002: 44).

<sup>27</sup> Weitere Informationen hierzu: Commission 2004b: 2-3.

<sup>28</sup> Zu den Gründen dieses erneuten Umzugs aus dem Sudan zurück nach Afghanistan vgl. Gunaratna 2002: 51.

sation im Sudan verbunden war, stellte einen Rückschlag für al-Qaida dar. Die Organisation musste einen neuen sicheren Stützpunkt in der ihr feindlich gesonnenen Umwelt finden. Diesen fand sie erneut in Afghanistan, wo die Taliban infolge eines Bürgerkriegs einen Großteil des Landes beherrschten und die Regierung stellten. In Afghanistan konnte die Organisation auf die eigenen Infrastruktureinrichtungen zurückgreifen, die während der Zeit im Sudan vom MAK gemanagt wurden.

**Schaubild 2:** Die Aufbaustruktur des Hauptquartiers im Sudan (1991-1996)



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Commission 2004b:2

Zugleich aber musste sie die Verbindungen zu den Machthabern ausbauen, um einen sicheren Zufluchtsort zu haben. Diese Partnerschaft mit den Taliban äußerte sich in ähnlicher Art und Weise wie zuvor im Sudan:

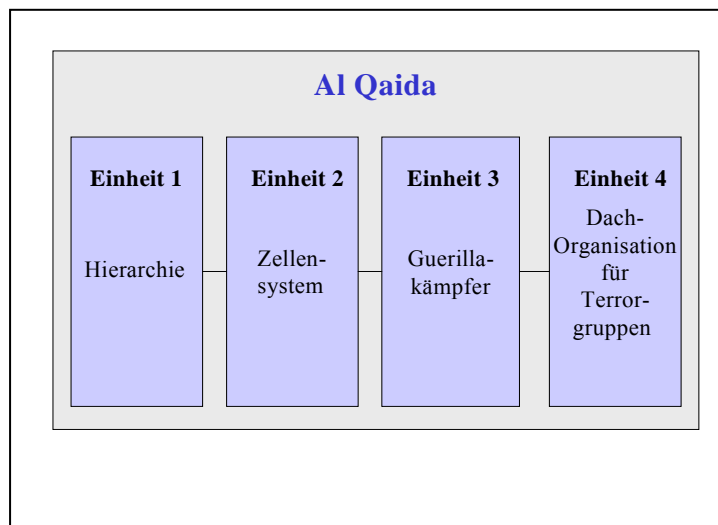
*“Al Qaeda members could travel freely within the country, enter and exit it without visas or any immigration procedures, purchase and import vehicles and weapons, and enjoy the use of official Afghan Ministry of Defence license plates. Al Qaeda also used the Afghan state-owned Ariana Airlines to courier money into the country”* (Commission 2004a: 66)

Als Gegenleistung stellte al-Qaida den Taliban im Kampf gegen die Nordallianz mehrere Tausend Kämpfer ihrer neuen Guerilla-Einheit, der sogenannten 055-Brigade, zur Verfügung (Gunaratna 2002: 54, 78-80). Al-Qaida besaß somit eine professionelle Söldnertruppe, deren Kampfeinsätze vom Hauptquartier organisiert wurden. Außerdem sollte das Hauptquartier infolge einer taktischen Neuorientierung zukünftige Anschläge selbst planen und durchführen. Für diese Neuausrichtung musste das Zellennetzwerk weiter ausgebaut und koordiniert werden. Desweiteren erfolgte im Jahre 1998, wie bereits zuvor erwähnt, die Vereinigung al-

Qaidas mit der ägyptischen Terrorgruppe „Islamischer Dschihad“. Diese Vereinigung wurde durch eine engere Kooperation mit weiteren Terrorgruppen unter dem gemeinsamen Dach von al-Qaida begleitet (Corbin 2002: 67). Die Gesamtheit dieser Entwicklungen führte zu einer weiteren Umstrukturierung al-Qaidas im Jahre 1998:

„[...] *Al Qaeda was reorganized into four but interlinked entities. The first was a pyramidal structure to facilitate strategic and tactical direction; the second was a global terrorist network; the third was a base force for guerilla warfare inside Afghanistan; and the fourth was a loose coalition of transnational terrorist and guerilla groups*“ (Gunaratna 2002: 76)

**Schaubild 3:** Die Grobstrukturierung der Makroorganisation ab dem Jahre 1998



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Gunaratna 2002: 76 und Schneckener 2002: 26

Wenn im folgenden Kapitel die Organisation des Hauptquartiers untersucht wird, dann bezieht sich diese Analyse nur auf die erste Einheit und betrachtet die weiteren Einheiten nur am Rande. Mithilfe der folgenden Untersuchung soll die Organisation des Hauptquartiers im Zeitraum von 1996 bis 2001 dargestellt werden. Aus den hierbei gewonnenen Informationen kann auf die Formalstruktur zurückgeschlossen werden.

#### 4. Die Organisation des Hauptquartiers (1996-2001)

Der Begriff Hauptquartier darf nicht mit einem geografischen Ort assoziiert werden. Zwar existieren Informationen darüber, dass es eine Art Hauptquartier in Farmihadda,<sup>29</sup> einige Kilometer südlich von Jalalabad, gegeben hat (Williams 2002: 8), doch ist bekannt, dass einzelne Einheiten der Organisationszentrale ihre Stützpunkte an verschiedenen Orten in Afghanistan hatten.<sup>30</sup> Des Weiteren liegen Informationen vor, dass es aus Sicherheitsgründen eine räumliche Trennung führender Organisationsmitglieder gab (Commission 2004a: 191). Wenn im Folgenden demnach vom Hauptquartier die Rede ist, dann bezieht sich dieser Begriff vielmehr auf die Organisationsstruktur der Kerngruppe al-Qaidas, d.h. in Anlehnung an die Unterscheidung der Gesamtorganisation, wie sie am Ende von Kapitel 3 getroffen wurde, auf die erste Einheit.

<sup>29</sup> Dieser Ort ist auch unter dem Namen „Tora Bora“ bekannt.

<sup>30</sup> So z.B. das Referat „Beschaffung und Fälschen von Ausweisdokumenten“, das seinen Stützpunkt am Flughafen von Kandahar hatte (Commission 2004a: 111, 169).

#### 4.1 Aufbaustruktur und Prozesse

In Anlehnung an die Untersuchung terroristischer Organisationen von Mayntz (2004) kann bezüglich des Hauptquartiers konstatiert werden, dass hierarchische Merkmale dominierten, d.h. es gab ein klar definiertes Führungsgremium, es bestand eine erkennbare Differenzierung nach Rängen und nach Funktionen und es dominierte die vertikale Kommunikation. Diese einzelnen Merkmale des Hauptquartiers sollen im Folgenden analysiert werden.

Wie die Schaubilder 4a) und 4b) zeigen, kann das Hauptquartier in zwei Einheiten unterteilt werden; zum einen in die Ebene der Führung von al-Qaida und zum anderen in die Ebene der Komitees, die das „*smooth day-to-day running of Al Qaeda*“ (Gunaratna 2002: 77) sicherten und für operative Aufgaben zuständig waren. Des Weiteren wäre noch eine dritte Ebene zu unterscheiden, nämlich die Ebene der operativen, ausführenden Zellen (Mayntz 2004: 255), die vor allem dem Militärkomitee untergeordnet waren. Aufgrund der oben aufgezeigten Aufteilung al-Qaidas in vier verschiedene Einheiten werden diese einzelnen Zellen und deren überregionale Zellenknoten, die der zweiten Einheit zuzuordnen sind, im weiteren nicht ausführlich betrachtet.<sup>31</sup>

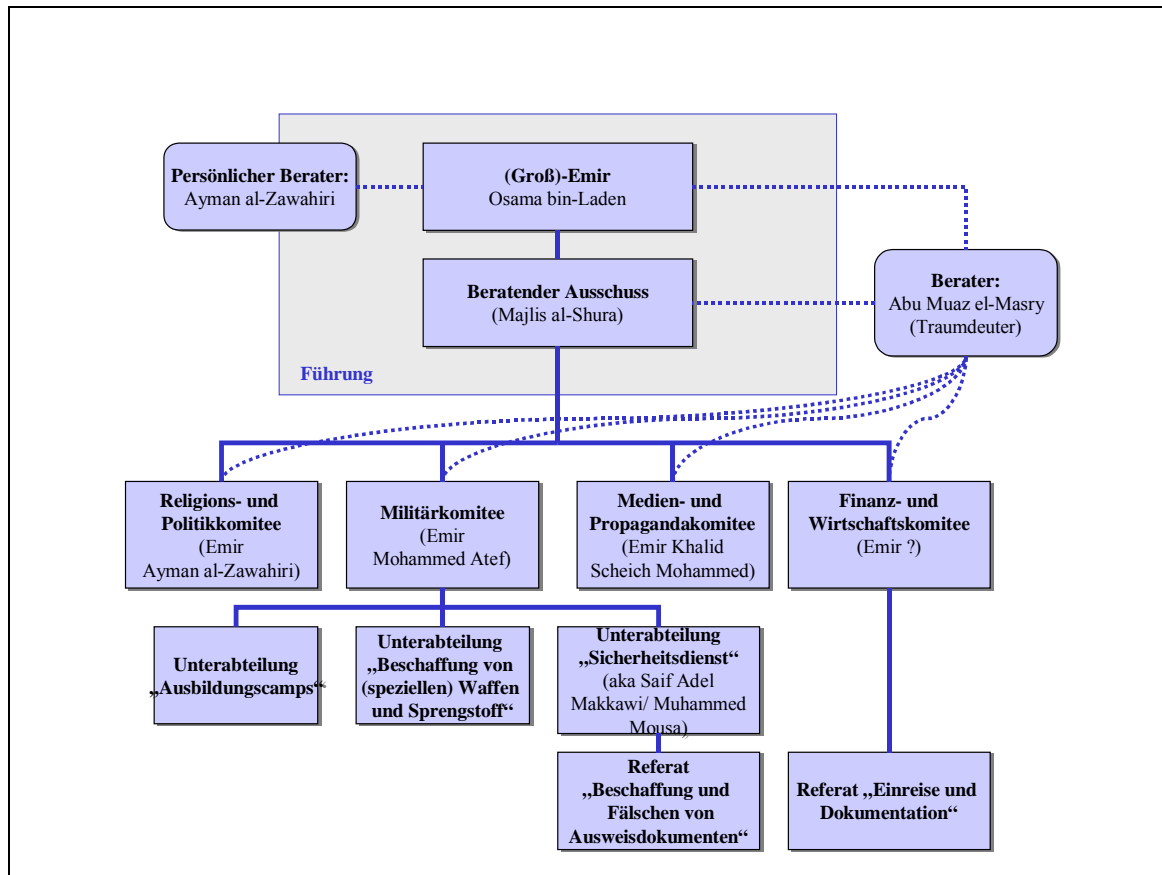
Die Führung bestand aus dem Großemir Osama bin-Laden und einem beratenden Ausschuss, der so genannten *Majlis al-Shura*. Beide zusammen bildeten das offizielle Führungsgremium al-Qaidas, das die Leitung der Organisation übernahm (Vittori 2005: 50, Gunaratna 2002: 119). In diesem Gremium wurde über Anschläge beraten und entschieden.<sup>32</sup> Außerdem veröffentlichte dieses Gremium nach Beratung die *Fatwas* der Organisation. Die *Majlis al-Shura* bestand aus „*experienced members*“ (Gunaratna 2002: 76) und stellte somit eine Art Ältestenrat dar. Unter dem Begriff der „erfahrenen Mitglieder“ versteht man Organisationsmitglieder, die ein umfangreiches Wissen über das religiöse Recht haben und aus diesem Grund innerhalb der Organisation *Mullahs* genannt wurden (Williams 2002: 2). Diese *Mullahs* nahmen innerhalb der Organisation unterschiedlichste Positionen ein. Einerseits waren Leiter der einzelnen Komitees (Emire) unter ihnen, andererseits aber auch lediglich einfache Mitglieder dieser Komitees oder sonstiger Organe innerhalb der Organisation.<sup>33</sup> Zu Beginn des Jahres 2001 waren die Mitglieder dieses Gremiums laut Williams (2002: 2-5) Osama bin-Laden, Muhammed Atef, Ayman al-Zawahiri, Abdullah Ahmed Abdullah, Anas al-Liby sowie Saif al-Adel.<sup>34</sup> Die Mitglieder wurden in regelmäßigen Abständen durch andere Organisationsmitglieder ausgewechselt. Laut Schneckener (2002: 26) entschied das Gremium selbst, wer „in den Zirkel“ aufrücken durfte. Informationen über den Ort und die Regelmäßigkeit der Treffen der *Majlis al-Shura* sind aus der Literatur nicht benannt.

<sup>31</sup> Eine ausführliche Betrachtung bietet Gunaratna (2002: 127-221).

<sup>32</sup> So z.B. 1994: „[...] *Al Qaeda also plotted to kill Egyptian president Hosni Mubarak, a decision reached in the shura majlis in mid-1994*“ (Gunaratna 2002: 50).

<sup>33</sup> Anders Schneckener (2002: 26), der sämtliche Emire der Komitees auch als Mitglieder des Beratungsgremiums sieht.

<sup>34</sup> Weitere Informationen bezüglich der Mitglieder dieses Gremiums finden sich in Williams 2002: 2-5; Gunaratna 2002: 76.

**Schaubild 4a:** Die Aufbaustruktur mit vier Komitees (1996-2001)

Quelle: eigene Darstellung

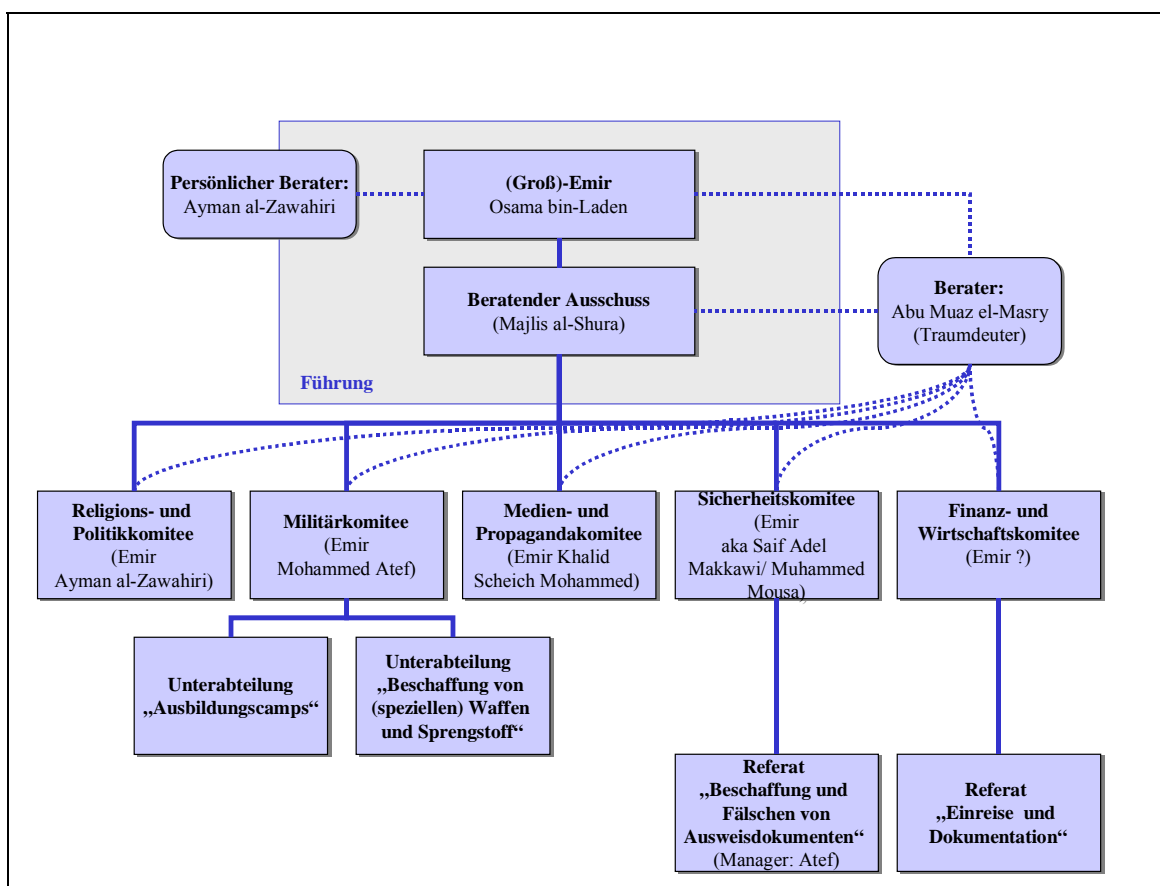
Innerhalb dieses Führungsgremiums und darüber hinaus für die gesamte Organisation nahm Osama bin-Laden eine besondere Stellung ein: „*Osama is regarded as the elder brother and no one disputes his leadership [...]*“ (Gunaratna 2002: 129).<sup>35</sup> Diese besondere Stellung des Großemirs, vor allem in Bezug auf die *Majlis al-Shura*, wird anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht: Den Auftrag zur Planung der Anschläge vom „11. September“ übertrug Osama bin-Laden direkt dem späteren Projektleiter dieser Anschläge, Scheich Mohammed (Commission 2004a: 154). Das Beratungsgremium wurde zu diesem Zeitpunkt (1999) nicht in die Entscheidung eingebunden. Darüber hinaus scheint es, dass die Planung dieses Anschlages innerhalb des Hauptquartieres äußerst ‚geräuschlos‘ funktioniert haben muss, da Scheich Mohammed bei seiner Vernehmung angab, dass Osama bin-Laden die *Majlis al-Shura* erst unmittelbar vor dem Anschlag über den Plan informierte. Mit Blick auf die unmittelbaren Folgen eines solchen Anschlages gegen die USA widersetzten sich einige Mitglieder: „*Though most of the Shura Council reportedly disagreed, Bin Ladin persisted. The attacks went forward*“ (Commission 2004a: 252). Anhand dieses Beispiels eines Mittelkonfliktes innerhalb der *Majlis al-Shura* wird deutlich, dass bin-Laden das Letztentscheidungsrecht besaß. Inwiefern er dieses dauerhaft ausübte und somit die Richtlinienkompetenz besaß, kann aus der vorliegenden Literatur nicht eruiert werden.

Neben den Aktionseinheiten der Instanz besaß das Hauptquartier darüberhinaus zwei Stabstellen, wobei eine Stabstelle Teil der Führung war. Ayman al-Zawahiri, dessen terroristische Organisation mit al-Qaida verschmolzen war, hatte mehrere Rollen innerhalb al-Qaidas zu erfüllen. Zum einen war er der persönliche Berater Osama bin-Ladens, und zum anderen der stellvertretende Anführer der Organisation. Darüberhinaus war er Mitglied in der *Majlis*

<sup>35</sup> Vgl. außerdem Commission 2004b: 10.

*al-Shura*, der er laut Gunaratna (2002: 34-35) offiziell vorstand, sowie Emir des Religions- und Politikkomitees. Die zweite Stabstelle wurde von Abu Muaz el-Mazry, einem „*interpreter of dreams*“ (Williams 2002: 8), besetzt. Dieser Traumdeuter wohnte vor allem den Sitzungen der *Majlis al-Shura* bei, wobei er auch bei Sitzungen der einzelnen Komitees anwesend war und Osama bin-Laden in regelmäßigen Abständen traf. Inwiefern dessen Arbeit einen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung der genannten Organe und Organisationsmitglieder hatte, bleibt unklar.

**Schaubild 4b:** Die Aufbaustruktur mit fünf Komitees (1996-2001)



Quelle: eigene Darstellung

Auf der Ebene der Komitees war die Organisation funktional strukturiert. Es gab insgesamt vier Komitees, die der *Majlis al-Shura* Bericht erstatten mussten und denen jeweils ein Emir vorstand (Schaubild 4a). Laut Vittori (2005: 50) wissen „[...] *wir nicht viel über die genauen Befugnisse dieser Komitees* [...]“. Dennoch ist aus anderen Quellen bekannt (Gunaratna 2002: 77), dass die Emire und ihre Stellvertreter über einen eigenen Aufgabenbereich verfügten, über den sie die Befehlsgewalt besaßen, und für den sie die Verantwortung trugen. In diesem Zusammenhang bestand jedoch ein System von Regel und Ausnahme. Für die zur Chefsache erklärten Aufgaben übergab bin-Laden oftmals diese Befehlskette und erteilte „*handpicked members*“ (Gunaratna 2002: 77), vor allem aus dem Militärkomitee, spezielle Anweisungen. So z.B. auch 1999, als er persönlich Khalid al-Mindhar, Nawaf al-Hazmi, Khallad und Abu Bara al-Yemeni als Selbstmordattentäter für die Anschläge in den USA auswählte (Commission 2004a: 155; 156) und damit unmittelbar Mitgliedern des unter der Führung von Mohammed Atef unterstellten Militärkomitees, Sonderaufgaben zuteilte.

Die Komitees stellten eine mittlere Führungsebene dar, die die Verbindung zwischen der Führungsgruppe und den ausführenden Einheiten hielt. Die horizontale Differenzierung

dieser Ebene darf nicht als strikt und undurchlässig betrachtet werden, da es immer wieder zur Bildung von Projektgruppen kam, in denen Mitglieder verschiedener Komitees beteiligt waren (Gunaratna 2002: 77). Diese Projektgruppen hatten einen zeitlich befristeten Auftrag. Sie lassen sich somit eindeutig von den Komitees unterscheiden, die eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung verfolgten und beim Ausscheiden wichtiger Führungspersonen weiterexistierten.<sup>36</sup> Projektgruppen mit Sonderaufgaben wurden oftmals von Mitgliedern der Spitze direkt geleitet (Gunaratna 2002: 103, 166). Die Literatur ergab keine Antwort auf die Frage, ob die oberste Weisungsbefugnis innerhalb der Projektgruppen bei den Projektleitern lag, oder ob diese die Projektgruppen nach dem Prinzip der Auftragsweisung<sup>37</sup> führten und somit auf die Selbststeuerung der Untergebenen hofften.<sup>38</sup> Neben diesem Projektmanagement, bei dem Mitglieder der einzelnen Komitees beteiligt waren, fand eine Kooperation der Komitees bei der Erbringung von sich wiederholenden Routineaufgaben statt. Vor allem im Bereich der Ausbildung, bei dem einzelne Komitees kooperierten, mußten sich diese hinsichtlich der Erbringung einzelner Lerninhalte (Commission 2004b:9) koordinieren. Dabei übernahm das Militärkomitee die Federführung.

In der Literatur wird zumeist von vier Komitees gesprochen; dem Religions- und Politikkomitee, dem Militärkomitee, dem Finanz- und Wirtschaftskomitee und dem Medien- und Propagandakomitee (Schaubild 4a). Dennoch ist es nach dem Studium der Literatur ebenfalls möglich, dass diese Ebene noch ein fünftes Komitee umfasste, nämlich das Sicherheitskomitee (Schaubild 4b).<sup>39</sup> Im Zusammenhang mit dem Referat „Beschaffung und Fälschen von Ausweisdokumenten“ spricht der Kommissionsreport (Commission 2004a: 169) von einem „*security committee*“, dem das Referat untergeordnet war. Zugleich soll dieses Referat wiederum von Atef geleitet worden sein, der zugleich Emir des Militärkomitees war. Angesichts weiterer Hinweise in der Literatur besteht daher ebenfalls die Möglichkeit, dass das Sicherheitskomitee nur eine Unterabteilung<sup>40</sup> des Militärkomitees war. Aus diesem Grund wird es in Schaubild 4a) diesem untergeordnet und in der späteren Analyse der einzelnen Komitees im Zusammenhang mit dem Militärkomitee dargestellt.

Im Folgenden sollen Aufgaben der einzelnen Komitees dargestellt werden, um einen umfassenderen Überblick über deren Funktionen innerhalb der Kernstruktur zu erhalten.

## 4.2 Funktionen und Aufgabenbereiche der Komitees

Dem Militärkomitee, das von 1996 bis zur Verfolgung al-Qaidas im Herbst 2001 von Mohammed Atef geleitet wurde, kam eine zentrale Stellung innerhalb al-Qaidas zu, da es umfangreiche Aufgaben zu erfüllen hatte. Dieses Aufgabenspektrum lässt sich in zwei Aufgabenbereiche unterteilen. Zum einen in den Bereich der Planung und Ausführung von Anschlügen und zum anderen in den Bereich der Übernahme von Querschnittsaufgaben für die Gesamtorganisation. Diesem letztgenannten Bereich lassen sich folgende Aufgaben zuordnen: die Rekrutierung von Kämpfern, deren Ausbildung, der Erwerb von Waffen, die Konstruktion von Spezialwaffen, der Schutz von Führungsmitgliedern und vor dem Eindringen von Spionen, sowie das Fälschen und der Erwerb von Ausweisdokumenten. Die Analyse der Literatur ergibt, dass man diese Aufgaben einzelnen Unterabteilungen des Militärkomitees zuordnen kann. Zum einen der Unterabteilung „Ausbildungscamps“ und zum anderen der Unterabteilung „Beschaffung und Herstellung von (speziellen) Waffen und Sprengstoff“. Inwiefern es sich bei der Unterabteilung „Ausbildungscamps“ tatsächlich nur um eine einzige Unterabtei-

<sup>36</sup> So z.B. nach dem Tod des ehemaligen Emirs des Militärkomitees Abu Ubaidah al-Banshiri, der 1996 aufgrund eines Schiffsuntergangs auf dem Viktoriasee verstarb. Sein Amtsnachfolger wurde Mohammed Atef.

<sup>37</sup> Vgl. Derlien 1984: 823-824.

<sup>38</sup> Hierzu werden in der Literatur mehrere Beispiele gegeben, die jedoch keine eindeutige Antwort zulassen. Vgl. Commission 2004a: 191, 222, 250.

<sup>39</sup> Schaubild 4b) stellt die Aufbaustruktur dar, falls das Sicherheitskomitee ein eigenes Komitee darstellen würde.

<sup>40</sup> In der Literatur ist auch oftmals die Rede von einem „*Subcommittee*“. Im Folgenden wird jedoch der Begriff Unterabteilung verwendet.

lung handelte, oder ob es nicht, wie im Sudan, eine Unterabteilung für die Ausbildung und für die Verwaltung der Camps gab, geht aus der Literatur nicht eindeutig hervor. Desweiteren existierte die Unterabteilung „Sicherheitsdienst“, der wiederum ein Referat zum Beschaffen und Fälschen von Ausweisdokumenten unterstand.

Laut Gunaratna (2002: 77) verwaltete das Militärkomitee bis zum amerikanischen Luftangriff im Oktober 2001 die Komplexe in Kabul, Khost, Mahavia, Jalalabad, Kunar und Kandahar, sowie die Depots Tora Bora und Liza.<sup>41</sup> In diesen Einrichtungen fand vor allem die Ausbildung unterschiedlichster Rekruten statt. Der Ausbildungslehrgang in den Camps war strukturiert und wurde professionell betrieben. Dies war notwendig, da sich aus den Teilnehmern dieser Camps ein Großteil der Mitglieder al-Qaidas rekrutierte. Nach der Ankunft in einem dieser Camps mussten die Rekruten ein Formular ausfüllen, in dem sie Auskunft über ihre Beweggründe der Teilnahme am Ausbildungslehrgang gaben.

*„Applications were valuable for determining the potential of new arrivals, for filtering out potential spies from among them, and for identifying recruits with special skills.“* (Commission 2004a: 234)

Al-Qaida bot nicht einen einzelnen, umfassenden Ausbildungslehrgang an, sondern unterschied zwischen einem Basis-, einem Fortgeschrittenen- und einem Spezialausbildungslehrgang.<sup>42</sup> Der Basislehrgang umfasste eine Ausbildung in der Guerilla-Kampftechnik (Gunaratna 2002: 95) sowie in islamischem Recht (*Shariah*). Dieser letztgenannte Ausbildungsinhalt wurde vom Religions- und Politikkomitee angeboten (Williams 2002: 10) und umfasste das Studium des Islam und eine ideologische Schulung (Schneckener 2002: 30). Dieser religiöse Ausbildungsteil wurde in den höherwertigen Ausbildungslehrgängen weiter angeboten und vertieft. So erhielten Rekruten, die eine Ausbildung als Märtyrer unterliefen, eine spezielle Unterrichtung, damit sie ihren Einsatz nicht als Selbstmord ansahen, der laut dem islamischen Recht verboten ist, sondern als Märtyrertum (Schneckener 2002: 30). Zugleich wurde das Medienkomitee in die Ausbildung mit einbezogen. Dieses produzierte Videos der Märtyrer, um diese später an die Medien weiterzureichen (Commission 2004a: 235). Aufbauend auf der Basisausbildung umfasste der Ausbildungslehrgang für Fortgeschrittene den Umgang mit Sprengstoff, die Ausbildung an schweren Waffen und so genannte „*assassination techniques*“ (Gunaratna 2002: 95).<sup>43</sup> Neben der Vermittlung von Überwachungsmethoden deckte der Spezialausbildungslehrgang auch das Erlernen von Methoden zum Fälschen und Bearbeiten von Ausweisdokumenten ab. Desweiteren wurden Kenntnisse zum Ausführen von Selbstmordanschlägen mit Schiffen oder Automobilen vermittelt (Gunaratna 2002: 95, Schneckener 2002: 30). Für die spezielle Ausbildung wurde erneut auf das Wissen anderer Abteilungen zurückgegriffen. In diesem Fall auf das des Referats „Beschaffung und Fälschen von Ausweisdokumenten“. Die Ausbildungslehrgänge lagen demnach im Kompetenzbereich des Militärkomitees, und zwar in dem der Unterabteilung „Ausbildungscamps“. Dennoch bestand eine dauerhafte Zusammenarbeit mit anderen Komitees, Unterabteilungen oder Referaten jenseits der Zusammenarbeit in den bereits dargestellten Projektgruppen.

In Abschnitt 2.2 wurde bereits darauf hingewiesen, dass es Unterschiede bezüglich der Rekrutierung von Führungspersonal und einfachen Kämpfern gab. Vor allem mithilfe der Ausbildungslehrgänge übernahm das Militärkomitee die Funktion der Rekrutierung von einfachen Kämpfern und Mitarbeitern. Hierbei wurde nur den besten Rekruten die Möglichkeit gegeben, al-Qaida beizutreten.

<sup>41</sup> Es kann angenommen werden, dass diese Aufgaben von der Unterabteilung „Ausbildungscamps“ übernommen wurde.

<sup>42</sup> Einen Überblick über die einzelnen Ausbildungsinhalte bietet Gunaratna 2002: 95-97. Im Folgenden wird jeweils nur ein Ausschnitt dieser Ausbildungsinhalte dargestellt.

<sup>43</sup> Vgl. ebenfalls Schneckener 2002: 30.



*„These privileged ones were the best of the best, and often already had specialized language or technical skills. They were continuously assessed and tested for their commitment and dedication before and after joining.” (Gunaratna 2002: 96)<sup>44</sup>*

Die Auswahl dieser besonders fähigen Rekruten erfolgte oftmals durch das Führungspersonal, das mithilfe des oben genannten Fragebogens Rekruten mit besonderen Kenntnissen schon im Vorfeld identifizieren konnte.<sup>45</sup> Des Weiteren existieren in der Literatur Hinweise, dass es einen eigenen Rekrutierungsbeauftragten gegeben hat. So schreibt Corbin (2002: 78), dass dieser „*master recruiter*“ Abu Zubaydah<sup>46</sup> war, der die Personalakten sämtlicher Mitglieder des Terrornetzwerkes verwaltete und die richtigen Mitglieder für die jeweiligen Aufgaben auswählte. Die gezielte Anwerbung von Rekruten für die Ausbildungslehrgänge erfolgte vor allem mithilfe eines Netzes von dezentralen Rekrutierungseinrichtungen, wie sie beispielsweise die Islamschulen, Kulturzentren oder Moscheen darstellen.<sup>47</sup>

*„The terrorist organizations utilize the service of scouts – teachers in Muslim religious schools or emirs of various mosques [...] – to identify candidates suitable for training. The scouts usually choose youths who have been injured by ethnic conflict or who come from the dregs of Muslim society: [...].” (Williams 2002: 10)*

Die Rekrutierung von einfachen Mitgliedern erfolgte demzufolge nach einem durchdachten System, bei dem mehrere Organisationseinheiten und Personen zugleich beteiligt waren. Außerdem erkennt man, dass das Militärkomitee nicht nur zum weltweiten Zellennetzwerk Kontakt hatte, sondern auch zu islamischen Kultur- und Religionseinrichtungen, die als „*Vorfeldorganisationen*“ (Schneckener 2002: 30) für die Rekrutierung dienten.

Das Komitee zur Beschaffung und Herstellung von (speziellen) Waffen wurde nach dem Umzug nach Afghanistan dem Militärkomitee untergeordnet. An seiner Spitze stand bis zum Jahre 1999 Abu Hajer. Wie der Kommissionsbericht (Commission 2004a: 127) angibt, war dieser „[...] *the head of his [bin-Ladens, R.G.] computer operations and weapons procurement [...]*“. Auf Grundlage weiterer Hinweise in der Literatur (Gunaratna 2002:15) war diese Unterabteilung nicht nur für die Beschaffung und Herstellung von Waffen und Sprengstoff zuständig, sondern darüber hinaus auch für die Beschaffung von technischer Ausrüstung. Des Weiteren könnte diese Unterabteilung auch die Aufgabe einer Informatikabteilung übernommen haben.

Darüber hinaus existierte eine Unterabteilung „Sicherheitsdienst“, die von Mohammed Mousa geleitet wurde. Das Aufgabenspektrum dieser Sicherheitsabteilung umfasste die Überprüfung von Rekruten, den Schutz von Führungsmitgliedern der Organisation sowie den Schutz der Organisation vor dem Eindringen feindlicher Spione (Gunaratna 2002: 78, Corbin 2002: 66). Dieser Unterabteilung unterstand das Referat „Beschaffung und Fälschen von Ausweisdokumenten“ mit Sitz in Kandahar (Commission 2004a: 169, 235). Der Aufgabenbereich dieses Referates umfasste überdies die Schulung von ausgewählten Rekruten<sup>48</sup> in der Technik des Fälschens von Pässen und sonstigen Dokumenten. Geleitet wurde das Referat von Atef, der zugleich Leiter des Militärkomitees war. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern dieses Referat tatsächlich der Unterabteilung „Sicherheitsdienst“ unterstand, wenn diese wiederum dem Militärkomitee untergeordnet war. War es demnach möglich, dass Atef Weisungen vom Leiter des Unterkomitees „Sicherheitsdienst“ befolgen musste?

<sup>44</sup> Vgl. außerdem Commission 2004b: 9.

<sup>45</sup> So z.B. durch Osama bin-Laden (Commission 2004a: 235).

<sup>46</sup> Zu seiner weiteren Stellung in der Organisation vgl. Gunaratna 2002: 132-133.

<sup>47</sup> Neben dieser gezielten Anwerbung basierte das Rekrutierungssystem vor allem auf dem Prinzip der Selbstrekrutierung. Einen ausführlicheren Überblick über die Rekrutierungsbemühungen von einfachen Mitgliedern bietet beispielsweise Schneckener (2002: 29-30).

<sup>48</sup> Hierunter fallen nur jene Rekruten des oben beschriebenen Spezialausbildungslehrgangs.

Neben diesen Querschnittsfunktionen war das Militärkomitee auch für die Planung und Durchführung von Operationen zuständig (Gunaratna 2002: 77), soweit keine eigenen Projektgruppen eingerichtet wurden. Dieser Aufgabenbereich umfasst das gesamte Militärkomitee einschließlich der operativen Zellen. Bei der Planung und Durchführung von Anschlägen ging al-Qaida in drei Phasen vor: Zunächst überwachten Teams des Militärkomitees das Zielobjekt. Mithilfe der dadurch gewonnenen Information wurde die Operation in den Camps simuliert und geprobt. In der zweiten Phase reiste ein Unterstützungsteam in die Einsatzregion und organisierte sichere Rückzugsorte und Fluchtfahrzeuge. Darüber hinaus brachte es die notwendigen Waffen und Sprengstoffe in das Einsatzgebiet. In der dritten Phase gelangte das Einsatzteam zum Ort des Geschehens und verschwand von dort nach dem Anschlag, sofern es sich nicht um einen Selbstmordanschlag handelte. Vorschläge über Anschlagziele und deren Ausführungsart stammten oftmals aus der Mitte der Auszubildenden wie folgende Aussage des Kommissionsberichts dokumentiert: „*The camps created a climate in which trainees and other personnel were free to think creatively about ways to commit mass murder*“ (Commission 2004b: 9).

Aus der Literatur geht nicht exakt hervor, wann es Bedarf für die Bildung einer speziellen Projektgruppe gab, und wann auf die Ressourcen des Militärkomitees zurückgegriffen wurde. Ein möglicher Anhaltspunkt zur Beantwortung dieser Frage könnte die Größe des geplanten Anschlags sein. So wurde für den Anschlag auf die USS. Cole im Jahre 2000 und die Anschläge des „11. September“ jeweils eine eigene Projektgruppe errichtet, mit bin-Laden an der Spitze (Commission 2004a: 190, 145-173).

„*Al-Qaida ist eine bemerkenswert komplexe Organisation, die für die Durchführung ihrer Geschäfte Millionen braucht*“ (Vittori 2005: 48). Mithilfe eines ausdifferenzierten Systems von Einnahmequellen (Schneider 2001; Gunaratna 2002: 80-92; Commission 2004a: 169-172, Commission 2004b: 10) versuchte die Organisation diesen Bedarf an Geldern zu stillen. Für die Verwaltung der unterschiedlichen Finanzquellen war das Finanz- und Wirtschaftskomitee verantwortlich. Die Mitglieder dieses Komitees, die laut Gunaratna (2002: 81) professionelle Bankiers, Buchhalter und Finanzprüfer waren, kontrollierten die weit verzweigten finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen, sie managten Fonds und Bankkonten, koordinierten legale und illegale wirtschaftliche Aktivitäten und akquirierten Spenden über Stiftungen und wohltätige Organisationen und sorgten für den diskreten Geldtransfer<sup>49</sup> (Schneckener 2002: 26). Das Komitee verwaltete zugleich das Budget der Organisation. Die Ausgaben beliefen sich hierbei auf ca. 50 Millionen Dollar pro Jahr (Gunaratna 2002: 82). Sie setzten sich vor allem aus der Ausbezahlung von Löhnen an die Kämpfer, aus dem Unterhalt der Camps, dem Erwerb von Waffen, Autos, und anderen Ausrüstungsgegenständen sowie der Entwicklung von Trainingshandbüchern<sup>50</sup> zusammen (Commission 2004a: 171). Im Austausch für das Bleiberecht in Afghanistan wurde darüber hinaus jährlich c.a. 20-30 Millionen Dollar aus dem Budget an die Taliban überwiesen (Commission 2004a: 171).

Das Finanz- und Wirtschaftskomitee war neben diesen alltäglichen Aufgaben indirekt auch an der Ausführung der Anschläge beteiligt. Große Anschläge, wie es z.B. der Anschlag des „11. September“ darstellt, wurden mithilfe von Geldern, die das Komitee verwaltete, finanziert.<sup>51</sup> Bei kleinen Anschlägen wurde das Finanz- und Wirtschaftskomitee nicht einbezogen. Hierbei lag es an den einzelnen Zellen, das notwendige Kapital für die Ausführung der Anschläge zu akquirieren. Dies geschah zum Beispiel durch das Fälschen und Stehlen von Kreditkarten (Vittori 2005: 54). Das hierzu notwendige Wissen erhielten die Zellenmitglieder in den Ausbildungscamps in Afghanistan. Neben den oben beschriebenen Ausbildungslehr-

<sup>49</sup> Hierzu nahmen sie das sogenannte *Hawala* in Anspruch. Es handelt sich hierbei um ein informelles und auf Vertrauen aufbauendes System zum Geldtransfer.

<sup>50</sup> Vgl. Gunaratna 2002: 93-95.

<sup>51</sup> Laut Schneider kostete dieser Anschlag ca. 500 000 Dollar (Die Welt.de 2004).

gängen gab es auch spezielle Lehrgänge, bei denen die Auszubildenden im Bereich „finanzielle Verbrechen“ geschult wurden. Diese Ausbildungslehrgänge wurden vom Finanz- und Wirtschaftskomitee angeboten (Gunaratna 2002: 87).

Dem Finanz- und Wirtschaftskomitee unterstand das so genannte Einreise- und Dokumentationsreferat, das seinen Sitz in Pakistan hatte (Gunaratna 2002: 90). Dieses Referat, das von Hamzalla al-Liby, Abu Yasser al-Jazairi und Abu Abd al-Sabbur geleitet wurde, hatte zur Aufgabe, Pässe und Einreisezertifikate zu erwerben. Hierbei war es laut Gunaratna unerheblich, ob es sich um echte oder gefälschte Dokumente handelte. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen: Inwiefern unterschied sich der Aufgabenbereich dieses Referates von dem des Referats „Beschaffung und Fälschen von Ausweisdokumenten“, und inwiefern arbeiteten diese Referate zusammen, wenn man annimmt, dass sich deren Aufgabenbereiche voneinander unterschieden haben. Zur Beantwortung dieser Fragen lassen sich in der Literatur keine Anhaltspunkte finden.

Für die Indoktrination der al-Qaida-Mitglieder war das unter der Leitung von al-Zawahiri geführte Religions- und Politikkomitee zuständig. Es stellte in Form von religiösen Dekreten und Regeln<sup>52</sup> das intraorganisatorisch bindende normative Grundgerüst auf und errichtete somit eine religiös fundierte Organisationsgrenze zur Umwelt. Dementsprechend sollte beispielsweise die Interpretation des Islam durch dieses Komitee die Legitimationsgrundlage für das Vorgehen der Organisation darstellen (Gunaratna 2002: 112; Schneckener 2002: 27). So erlaubte es die laut dem Koran verbotenen Selbstmordanschläge, indem es diese als Märtyrertode darstellte.<sup>53</sup> Vor allem in Bezug auf die Ausbildung der Rekruten kam dem Komitee bei der Vermittlung dieses islamischen Wertesystems von al-Qaida eine wichtige Rolle zu. Wie bereits bei der Beschreibung des Militärkomitees flüchtig erwähnt, deckte die religiöse Indoktrination die Bereiche islamisches Recht, islamische Geschichte und gegenwärtige islamische Politik<sup>54</sup> ab. Darüber hinaus versuchten die Komiteemitglieder den Rekruten einen Leitfadens zum beständigen Leben nach den Regeln des Islam an die Hand zu geben, der vor allem für das Leben unter Ungläubigen eine Hilfe darstellen sollte (Gunaratna 2002: 97).

Das seit Ende der 1990er Jahre von Scheich Mohammed geleitete Medien- und Propagandakomitee übernahm eine wichtige Rolle in Bezug auf die Vermittlung von Informationen über al-Qaida. Hierbei muss zwischen unterschiedlichen Adressaten unterschieden werden, die das Komitee ansprechen wollte. Zum einen gibt es den internen al-Qaida Adressatenkreis und zum anderen den Adressatenkreis der externen Umwelt, der sich wiederum aufteilt in al-Qaida Sympathisanten und Gegner. Eine strikte Trennung der beiden Adressatenkreise ist nur sehr schwer möglich, da die vom Komitee verbreiteten Informationen oftmals beide Kreise ansprechen sollten.

Für die eigenen Mitglieder veröffentlichte das Komitee ein tägliches Informationsblatt in arabischer Sprache (*Nashrat al-Akhbar*) sowie einen wöchentlichen Informationsreport. Beide Zeitschriften wurden in Afghanistan gedruckt und enthielten Informationen über al-Qaida, den Dschihad, den Islam in der Welt und ähnliche Themen (Gunaratna 2002: 112; Williams 2002: 5). Darüber hinaus sollten die bereits erwähnten Märtyrervideos die Mitglieder al-Qaidas ansprechen und motivieren, obgleich deren Veröffentlichung auch den externen Adressatenkreis der Sympathisanten ansprechen sollte und damit auch eine Rekrutierungsfunktion besaß. Eine ähnliche Doppelfunktion hatten die Videos über erfolgreiche Anschläge, die durch die Bearbeitung des Medien- und Propagandakomitees einen breiten Adressatenkreis ansprechen sollten: Es sollten potenzielle Rekruten angesprochen werden, potenzielle

<sup>52</sup> Hierunter fallen auch die in Abschnitt 2.1 erwähnten *Fatwas*.

<sup>53</sup> Diese Eigeninterpretation des Koran nimmt nicht nur al-Qaida vor, aber laut Gunaratna (2002: 122) hat es vor allem al-Qaida geschafft, eine große Anzahl von Selbstmordattentäter auszubilden und zum Einsatz zu bringen.

<sup>54</sup> Hierbei sollte vor allem vermittelt werden, dass die Führer der arabischen Staaten zu Unrecht an der Macht seien und dass die USA und Israel die Feinde der islamischen Welt sind (Commission 2004b: 9).

Spender, sowie die Feinde der Organisation, denen man mithilfe solcher Videos die eigene Stärke demonstrieren wollte (Commission 2004a: 191, Schröm 2003: 123). Ein Video dieser Art stellte beispielsweise das Video infolge des Anschlags auf die USS. Cole dar,

*„that included a reenactment of the attack along with images of the al Qaeda training camps and training methods; it also highlighted Muslim suffering in Palestine, Kashmir, Indonesia, and Chechnya“* (Commission 2004a: 191).

Die unterschiedlichen Adressaten, vor allem aber auch die Zellenmitglieder, erreichte das Medienkomitee indem es Kontakte zu „mehr oder minder nahestehenden islamischen Medien“ (Schneckener 2002: 27) unterhielt (z.B. der Fernsehsender *Al-Jazeera*), seine Veröffentlichungen via Internet<sup>55</sup> verbreitete (Corbin 2002: 99; Fielding/Fouda 2003: 183) oder das eigene „Pressereferat“<sup>56</sup> mit Sitz in London (Gunaratna 2002: 111) beauftragte, die Botschaften zu verkünden. In der Literatur gibt es Hinweise darauf, dass das Medien- und Propagandakomitee nicht ausschließlich die Weitergabe von Informationen an die Umwelt vornahm. Wie der Kommissionsreport beschreibt, hat auch Atef in seiner Funktion als Leiter des Militärkomitees Informationen an das Londoner „Pressereferat“ weitergeleitet (Commission 2004a: 69).

In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass das Hauptquartier aus zwei Ebenen bestand: einer Führungsebene und einer Komiteeebene. Die Steuerung der Organisation oblag dem Entscheidungsgremium *Shura al-Majlis*. Dieses Kollektivorgan wies einen informellen Führer auf, nämlich Osama bin-Laden. Die horizontale Differenzierung der Komiteeebene folgte funktionalen Gesichtspunkten. An der Spitze der vier Komitees standen Führungspersönlichkeiten der Organisation, die weitestgehend über die Befehlsgewalt ihres Komitees verfügten. Sämtliche Komitees übten Querschnittsfunktionen für die Gesamtorganisation aus, wobei das Militärkomitee das einzige Komitee innerhalb des Hauptquartiers war, das zudem direkt an der Ausführung von Terrorattacken beteiligt war. Zwischen den einzelnen Komitees gab es eine kontinuierliche Kooperation in der Ausübung unterschiedlichster Aufgaben. Darüberhinaus wurden je nach Anlass spezielle Projektgruppen gebildet, die mit Mitgliedern der einzelnen Komitees besetzt waren. Die Leitung dieser Gruppen übernahmen zumeist führende Persönlichkeiten der Organisation, die diese weitestgehend selbständig leiten konnten. Die Kommunikation innerhalb des Hauptquartiers verlief zumeist auf vertikalem Wege. Dieses Kapitel gibt demnach einen Überblick über die Beziehungen, Tätigkeiten, Rechte und Pflichten und beschreibt damit die Organisation des Hauptquartiers.

## 5. Schlusswort

Wie die vorliegende Arbeit zeigt, nahm das Hauptquartier eine zentrale Stellung innerhalb der Gesamtorganisation al-Qaidas ein. Es half bei der Planung, Finanzierung und logistischen Unterstützung von Anschlägen, die durch Mitglieder des weltweit verbundenen Zellennetzwerkes oder befreundeter Terrororganisationen durchgeführt worden sind, oder führte diese mithilfe eigener Einsatztruppen durch. Zugleich spielte es eine bedeutende Rolle bei der Rekrutierung und Ausbildung von Terroristen. Für die Erfüllung dieser Funktionen konnte sich die Organisation auf den Sachverstand stützen, den die Mitglieder und Führungspersonen des Hauptquartiers besaßen.

<sup>55</sup> Z.B. über das Internet-Forum des „*Dschihad Online Network*, <http://www.jihad.net>“ (Fielding/Fouda 2003: 183).

<sup>56</sup> Es handelte sich hierbei um die wichtigste Zelle Westeuropas, die zugleich eine Pressefunktion übernahm. Zumeist reichte die Zelle die Informationen an die in arabischer Sprache erscheinende britische Zeitung „*Al Quds al-Arabi*“ weiter, die die Informationen in ihren Ausgaben abdruckte. Vgl. unter anderem Commission 2004a: 69.

Mit der Zerschlagung der Kernorganisation und der Zerstörung der afghanischen Infrastruktureinrichtungen al-Qaidas sowie der Verfolgung ihrer Führungspersönlichkeiten durch die USA und ihre Verbündeten brach für die Organisation ein neues Zeitalter an. Einen Anschlag der Größenordnung vom Typ des „11. September“ kann nicht jede beliebige Terrororganisation ausüben (Commission 2004a: 365). Hierfür bedarf es Zeit, einer Infrastruktur zur Ausbildung von Mitgliedern, einer Führung, die die Organisation steuert und über eine Vielzahl von Kontakten verfügt, eines finanziellen Rückhalts, den für einen Anschlag notwendigen logistischen Ressourcen, des Zugangs zu Waffen und Sprengstoff sowie eines funktionierenden Kommunikationsnetzes zwischen allen am Anschlag beteiligten Personen. Es ist zu bezweifeln, dass die einzelnen Zellen diese Voraussetzungen nach 2001 im selben Maße erfüllen können, wie zuvor das Hauptquartier. Die Anschläge von Bali und Madrid in den Jahren 2003 und 2004 haben mehreren Hundert Menschen das Leben genommen, sie sind hinsichtlich der Komplexität von Planung und Ausführung jedoch nicht mit den Anschlägen des „11. September“ zu vergleichen: *„Bombings like those in Bali [...] or Madrid [...], can be mounted locally“* (Commission 2004a: 365). Anschläge vom Typ des „11. September“ benötigen jedoch eine Zentrale, die in einer weit gehend stabilen und sicheren Umwelt derartige Anschläge planen und die hierfür notwendigen Ressourcen aufbringen kann. Für die Zukunft muss demnach ein Augenmerk auf solche Staaten gelenkt werden, die Terrorgruppen im Allgemeinen und al-Qaida im Besonderen einen Zufluchtsort gewähren, und wo sich derartige Organisationen entwickeln können, wie es al-Qaida im Sudan und Afghanistan ermöglicht wurde.

## Literaturverzeichnis

- Ajami, Fouad 2001: *The Sentry's Solitude*, in: Foreign Affairs, Vol. 80, No. 6: 2-16
- Derlien, Hans-Ulrich 1984: *Verwaltungssoziologie*, in: A. von Mutius (Hrsg.): Handbuch für die öffentliche Verwaltung Bd. 1. Neuwied: Luchterhand: 793-869
- Die Welt 2004: *Bin Ladens Al Qaida verfügt angeblich über vier Milliarden Dollar*, 21. Oktober 2004, <http://welt.de/data/2004/10/21/348848.html> (07.03.05)
- Fielding, Nick; Yosri Fouda 2003: *Masterminds of Terror. Die Drahtzieher des 11. September berichten*. Hamburg: Europa Verlag
- Goffman, E. 1961: *Asylums*. New York: Doubleday Anchor
- Gray, John 2003: *Al Qaeda and what it means to be modern*. London: Faber and Faber
- Gunaratna, Rohan 2003: *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*. New York: Berkeley Books
- Kieser, Alfred (Hrsg.) 1993: *Organisationstheorien*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer
- Kieser, Alfred; Peter Wagenbach 2003: *Organisation*. 4. überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag
- Lang, Kurt 1970: *Military Organizations*, in: March, James G.: Handbook of Organizations. Chicago: Rand McNally College Publishing Company: 838-878
- Lesch, Ann M. 2002: *Osama Bin Laden: Embedded in the Middle East Crisis*, in: Middle East Policy, Vol. 9, No. 2: 82-91
- Mayntz, Renate 1972: *Soziologie der Organisation*. 6. Auflage. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH
- Mayntz, Renate 2004: *Hierarchie oder Netzwerk? Zu den Organisationsformen des Terrorismus*, in: Berliner Journal für Soziologie 14: 251-262
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004a: *The 9/11 Commission Report*. Berlin: Cicero
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004b: *Overview of the Enemy*: [http://www.9-11commission.gov/staff\\_statements/staff\\_statement\\_15.pdf](http://www.9-11commission.gov/staff_statements/staff_statement_15.pdf) (03.03.05)
- Posen, Barry R. 2001: *The Struggle against Terrorism. Grand Strategy, Strategy, and Tactics*, in: International Security, Vol. 26, No. 3: 39-55
- Ranstorp, Magnus 1994: *Hizbollah's Command Leadership: Its Structure, Decision-Making and Relationship with Iranian Clergy and Institutions*, in: Terrorism and Political Violence, Vol. 6, No. 3: 303-339
- Röhrich, Wilfried 2005: *Der Islam in der Weltpolitik*, in: APuZ 7/2005: 22-29
- Schneckener, Ulrich 2002: *Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus*. Berlin: SWP-Studie: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=169](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=169)> (29.04.05)
- Schneider, Friedrich 2001: *Die Finanzströme islamischer Terror-Organisationen: Vorläufige Erkenntnisse aus volkswirtschaftlicher Sicht. Vortrag zum Symposium „Geldwäsche und verdeckte Terrorfinanzierung: Bedrohung der Staatengemeinschaft“ des BND*. Pullach: BND
- Schröm, Oliver 2003: *Al Qaida. Akteure, Strukturen, Attentate*. Berlin: Ch. Links Verlag
- Stern, Jessica 2003: *The Protean Enemy*, in: Foreign Affairs, Vol. 82, No. 4: 27-40

The United States of America 2003: *Government's Evidentiary Proffer Supporting the Admissibility of Conspirator Statements (United States of America v. Enaam M. Arnaout)*, 06.Januar.03, <http://www.findlaw.org> (14.04.05)

Vittori, Jodi M. 2005: *Geschäftszweck: Terror. Al-Qaida als multinationales Unternehmen*, in: *Internationale Politik*, Vol. 60, No. 3: 48-57

Williams, Paul L. 2002: *Al Qaeda. Brotherhood of Terror*. Indianapolis: Alpha Books

Michael Zweier  
 Protokoll zur Sitzung (Diskussion) am 11.Mai 2005

## **Referatsthema: Das Hauptquartier von al-Quaida – Entwicklung und Organisation**

### **1. Anmerkungen zu den Führungspersonen der Organisation**

- **Ayman al-Zawahiri:**
  - Er hatte mehrere Ämter inne und stand dadurch mit einer Vielzahl von Organisationsmitgliedern in Kontakt.
  - Er war unter anderem Leiter (Emir) des Religion- und Politikkomitees und konkretisierte daher mit Hilfe des Instrumentes der „Fatwa“ die Ziele der Organisation.
  - Das Hauptquartier wurde de facto von ihm geleitet.
  
- **Wer ist nun der wahre „Groß-Emir“? Osama bin-Laden oder Ayman al-Zawahiri?**
  - Für die Organisation (Hauptquartier) war vermutlich Ayman al-Zawahiri „wichtiger“ als Osama bin-Laden. Für die Planung des 11.September war aber Osama bin-Laden von größerer Bedeutung.

### **2. Anmerkungen zur Organisationsstruktur des Hauptquartiers**

- **Es war nicht alles so „starr“ und „fest“ strukturiert, wie es im Organigramm den Anschein hat. (Keine strikte Hierarchie)**
- **Wo „sitzen“ die Leute, die fremde Organisationen unterstützen? Die „Dachorganisation für Terrorgruppen“ – wo ordnet man Sie zu?**
  - Eigentlich war aufgrund der Aufgabenstruktur das Militärkomitee für derartige Angelegenheiten zuständig. In Wirklichkeit wurden diese Aufgaben aber vermutlich von Mitgliedern der Führungsebene wahrgenommen.
  - Es war demzufolge nicht ein bestimmtes Komitee, sondern es waren Einzelpersonen im Hauptquartier welche Verbindungen zu anderen Terrororganisationen aufbauten. Dies wurde unter anderem auch durch einen „Personalaustausch“ mit anderen terroristischen Organisationen ermöglicht
  - Auch aus der „Allianz“ ergaben sich Kontakte und Verbindungen zu einzelnen Terrororganisationen. Die Allianz ist auch mehr als ein loser Interessenverband. Zustandekommen und Fortbestehen der Allianz beruhen vor allem auf Osama bin-Ladens Engagement und Charisma.
  
- ➔ **Die „Dachorganisation für Terrorgruppen“ ist somit keine „Organisation“, sondern lediglich eine Funktion die wahrgenommen wird. Sie ist vermutlich ein Überbleibsel aus der Ära der afghanischen Mudschaheddin, welche sich ebenso aus vielen einzelnen Gruppen zusammensetzten. In Bezug auf die Dachorganisation kann man zwischen dem Bereich „Etablierung der Kontakte“ und dem Bereich „koordinierende Funktionen“ unterscheiden.**

### **3. Woher stammen die Informationen über die Organisationsstruktur al-Qaidas?**



- Die Informationen stammen vor allem von Überläufern und von Geheimdiensten (CIA, etc.).
- Von al-Quaida selbst gibt es zu diesem Thema keine Dokumente

#### **4. Welche der vier Einheiten (Schaubild 1) existieren noch heute?**

- Hauptquartier vermutlich aufgelöst (aufgrund der Fahndung durch US-Streitkräfte)
- Guerillakämpfer haben sich vermutlich auch aufgelöst
- Zellen existieren weiter
- Die „Dachorganisation“ ist nicht mehr vollständig erhalten → „Franchise-Gruppen“ führen größtenteils eigenständig aus.

#### **5. Wäre ein ähnlich großer Anschlag wie der des 11. September Heute möglich?**

##### ➤ **Vermutlich nicht, da:**

- die vormaligen Strukturen notwendig wären, um einen Anschlag solchen Ausmaßes zu realisieren.
- die nötige Vorbereitungszeit und auch das sichere Umfeld (der sichere Rückzugsraum Afghanistan existiert nicht mehr) fehlen. Es fehlt somit ein geeigneter Ort, um die vielen Mitglieder des Hauptquartiers sicher zu verstecken und zu versorgen. Die Zellen sind zwar weiterhin funktionstüchtig, aber jeweils alleine (vermutlich) zu einem derartigen Anschlag nicht in der Lage.
- einige wichtige Mitglieder der Organisation verhaftet wurden und viele Weitere sich auf der Flucht befinden.

#### **6. Wie groß war die Bedeutung des Hauptquartiers für die Anschläge des 11. Septembers wirklich?**

- Das Hauptquartier spielte, vor allem durch die Beschaffung geeigneten Personals und dessen strategischer Ausbildung, bei der Planung der Anschläge eine sehr bedeutende Rolle.



**Protokoll: „Al-Quaida: Netzwerk oder Bürokratie?“**1. Ausgangspunkt: Merkmale verschiedener Formen des Terrorismus:

|   | Nationaler Terrorismus                    | Internationaler Terrorismus  | Transnationaler Terrorismus |
|---|---|--|-----------------------------|
| Zielsetzung                                   | National                                  | National   | International               |
| Handlungsfeld                                 | National                                  | International  | International               |
| Organisationsstruktur und weitere Kennzeichen | Hierarchisch, Militärisch, Separatistisch | „Terror wird außer Landes getragen“, aber Organisation im Heimatland lokalisiert | ?                           |

2. Hierarchie vs. Netzwerk: Wie sind die transnationalen Terroristen der Al-Quaida organisiert?

**Nach den Untersuchungen von Mayntz lassen sich bei Al-Quaida sowohl Elemente von hierarchischer Steuerung als auch Netzwerkstrukturen finden, welche im Laufe der Zeit Wandlung und Mutation erfahren haben. Somit sei Al-Quaida durch eine Hybridstruktur aus hierarchischen Elementen und Netzwerkelementen gekennzeichnet.**

- Die Diskussion der *hierarchischen Elemente* (z.B. Führungsebene, vertikale Kommunikation, horizontale Aufgabengliederung) *bestätigt* das Vorliegen dieser innerhalb der Steuerung der Organisation Al-Quaida
- *Umstritten* bleibt jedoch das eindeutige Vorliegen einer *Netzwerkstruktur*:
  - Auch wenn im Bezug auf den 11. September von der Organisationsspitze der Al-Quaida keine zentrale Detailsteuerung des Handelns vorgenommen wurde, deutet dies nicht automatisch auf eine Netzwerkstruktur hin. Auch in staatlichen Organisationen wie Ministerien erledigen die Detailarbeit die in der Hierarchie weiter unten stehenden Fachkräfte in Eigenregie, da sie über das größere Fachwissen und einen Informationsvorsprung über die jeweiligen spezifischen Gegebenheiten verfügen. Dies lässt sich auch auf die Akteure übertragen, die für Planung und Durchführung des 11. September sorgten.
  - Ob die offene, bzw. fließende Grenze in Bezug auf die Mitgliedschaft ein Indikator für eine Netzwerkstruktur sein kann, bleibt ebenfalls fraglich. Die Arbeitsteilung zwischen hauptamtlichen Funktionären und ehrenamtlichen Mitarbeitern, die oftmals nur sporadisch für bestimmte Projekte tätig werden, ist auch in NGOs wie Greenpeace oder auch Parteien nichts besonderes. Auch ist der Begriff „fließende Grenze“ problematisch gewählt, in Bezug auf die Grauzone abseits der fanatischen Aktivisten, in welcher Unterstützer in verschiedener Weise agieren, ist es wohl besser, von abgestufter Mitgliedschaft zu sprechen.
  - Eine flexible Reaktion auf Veränderungen ist abseits einer Netzwerkstruktur ebenfalls möglich und in vielen Organisationen keineswegs ungewöhnlich. Das Verwerfen von alten und Entstehen von neuen Plänen wird durch eine Netzwerkstruktur, innerhalb

welcher jeder mit jedem kommuniziert, sogar eher behindert, durch Zentralität dagegen gefördert. Militärische Einheiten, die streng hierarchisch organisiert sind, müssen und können ebenfalls sehr schnell und flexibel auf Umweltveränderungen reagieren.

Auch die künstliche Konstruktion der Synthese, dass **Al Quaida gekennzeichnet** ist durch **allgemeine Ziele** (auf der Systemebene), die durch **isolierte Zellen** (auf der Mesoebene) von **intrinsisch motivierten Mitgliedern** (auf der Individualebene) erreicht werden sollen, ist *kritisch zu betrachten*.

- Auch wenn die intrinsische Motivation die hohe Selbststeuerung von Al-Quaida wohl erklärt, stehen die isolierten Zellen, die nicht miteinander kommunizieren, in direktem Gegensatz zum Netzwerkkonzept.
- Mögliche Lösungsansätze sind vielleicht in der Unterscheidung zwischen „Logistikern“ der Al-Quaida, welche stark vernetzt sind, und anderen wie beispielsweise den „muscle hijackers“, die isoliert von Informationen gehalten werden, zu suchen. Auch dass die generelle Planung möglicherweise im Netzwerk stattfindet, die Ausführung dagegen eher im hierarchischen System, ist eine erwähnenswerte Überlegung. Allerdings reichen diese Gedanken keineswegs aus, um alles zu erklären. Hier ist weitere Forschung und Spezifizierung notwendig.

### 3. Al Quaida als Bürokratie?

Das Bürotratiekonzept nach Weber lässt sich wohl nur sinnvoll auf die Betrachtung des **Hauptquartiers** der Al-Quaida anwenden. Hierbei lässt sich durchaus von einer **mittelmäßig ausgeprägten Bürokratie** sprechen, wobei die **strukturbezogenen Merkmale stärker ausgeprägt** sind **als** die **personenbezogenen Merkmale**. Auf das Netzwerk der Organisation außerhalb des Hauptquartiers lässt sich das Bürotratiekonzept nur bei großzügiger Interpretation übertragen.

Hierbei kommt es bei einzelnen Bürotratiemerkmale zu Interpretationsproblemen, die sich nur durch weitere Spezifizierungen lösen lassen. Beispielsweise liegt Schriftlichkeit (und Aktenkundigkeit) nur im Finanz- und Buchhaltungsbereich vor, während operative Dinge aufgrund der hohen Aufdeckungsgefahr offensichtlich nicht schriftlich fixiert werden. Auch die Trennung von Amt und Person wirft Fragen auf. Während beispielsweise Unternehmensführer, die für Al-Quaida arbeiten (z.B. aus der Zeit des Sudan-Aufenthaltes der Organisation) wohl beliebig austauschbar sind, ist Osama Bin Laden als charismatischer Führer wohl kaum ersetzbar.

### Zum Seminarthema "Hierarchie oder Bürokratie"

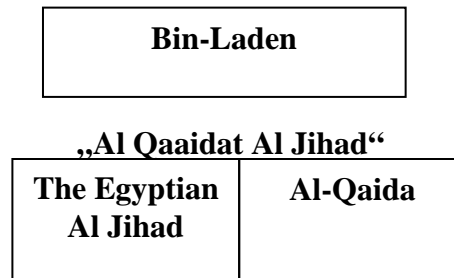
1. Der Begriff der Bürokratie wurde nur abstrakt, unter Auslösung von der Herrschaftssoziologie, behandelt. Also im Sinne von bürokratischer Organisation. In Bezug auf das Terrorismus-Thema hätte es sich aber angeboten, auf den legitimatorischen Zusammenhang der rational-legalen Herrschaft einzugehen, der natürlich überhaupt nicht vorliegt. Die Frage wäre also auch zu diskutieren gewesen, inwieweit sich ein bürokratisches Headquarter mit einer charismatischen Führung verbinden läßt. Eines hat die Diskussion aber auch ergeben, daß Bin Laden nicht ohne weiteres ersetzbar ist, sondern nach seinem Tod würde - vorausgesetzt charismatische Herrschaft ist gegeben - das System zusammenbrechen.
2. Zum Mayntz-Artikel ist anzumerken, daß der Begriff der Hierarchie eigentlich, obwohl der Artikel organisationssoziologisch ausgerichtet ist, aus dem ökonomischen, steuerungstheoretischen Zusammenhang von Williamson stammt: markets and hierarchies. Hierarchie ist dort gleichbedeutend mit Staat (von networks als dritter Steuerungsform ist überhaupt nicht die Rede).
3. Zu Networks: Auch jede bürokratische Organisation mit Hierarchie läßt sich als Netzwerk (der Kommunikation, der Interaktion, der Tauschprozesse) darstellen. Der Network-Begriff ist von vornherein in den Sozialwissenschaften konzipiert als nicht formal, nicht staatlich, gleichzeitig aber auch nicht so, wie man sich einen perfekten Markt, nämlich atomistisch vorstellt.  
Dazu ist immer anzumerken gewesen, daß die Frage nach network properties zu klären ist: Eine hierarchische Organisation wäre dann eine solche mit starker Zentralität der Steuerung und der Kommunikation.

Bei Mayntz 2004 ist im übrigen zu kritisieren, daß sie den Begriff der Hierarchie nicht empirisch faßt, sondern rein mechanistisch als top-down-Steuerungsmechanismus (allerdings in einem Makrosystem transnationaler Organisation). Deshalb ist festzuhalten, daß gerade auch in solchen Systemen wie z.B. dem Föderalismus natürlich über "Befehle verhandelt" wird. Auch ist zu verweisen bei der innerorganisatorischen Betrachtung auf das Dialogmodell, das Mayntz/Scharpf 1975 beschrieben haben. Ferner habe ich verschiedentlich angemerkt, daß Hierarchie eben auch über management by objectives (Auftrags-taktik) und management by exception (rein reaktiv bei Standardsituationen) funktioniert.

4. Für internationale Organisationen wie Rotes Kreuz, Greenpeace, Amnesty International ist generell kennzeichnend, daß die Basis innerhalb eines Systems, die Ortsgruppen (wie auch bei politischen Parteien etc.) von Ehrenamtlichen getragen wird. Insofern gibt es hier auch "flexible Grenzen" zwischen hauptamtlichen Funktionären und anderen Gruppen.
5. Zur schnellen Reaktion: Hier muß relativiert werden, daß es eben auch lange Ruhezeiten gibt, daß das Zielspektrum außerordentlich begrenzt ist und nur ein "Produkt", nämlich Terror, vorsieht. Jeder, der nicht ein weites Spektrum von gesetzlich festgelegten oder finanziell determinierten Aufgaben hat, kann eigentlich, Intelligenz vorausgesetzt, sehr schnell reagieren. Das gilt auch für Organisationen, wenn sie hierarchisch strukturiert sind. Das gilt des weiteren dann, wenn es darum geht, von seiten der Führung etwas zu untersagen, nichts geschehen zu lassen, in Deckung zu gehen. Sich sozusagen tot stellen,

wenn die Umwelt bedrohlich wird oder turbulent erscheint. Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungen können das nicht, weil ihnen dann der Ressourcenfluß abgeschnitten wird, zugleich auch eine Nachfrage nach Leistungen aus der Umwelt besteht. Beim Typus der freiwilligen Organisationen (mit Zentrum oder ohne Zentrum) ist dies eben nicht gegeben, weil es entscheidend auf die Motivation zur Teilnahme und zur Leistung ankommt. Letztere ist ideologisch motiviert, intrinsisch ausgelegt etc.

**The Islamic Front and Bin-Laden`s Global Terror Network**



**Organization Affiliated and Linked with The Islamic Front**



Quelle: Schweitzer, Yoram/Shay, Shaul 2003. The Globalization of Terror. The Challenge of Al-Qaida and the Response of the International Community, New Jersey: Transaction Publishers, S. 61.





**Ulf Berlinger**

**Personal – Wie erfolgt die Rekrutierung und Sozialisation von Al Qaida Mitgliedern?**

### **Gliederung**

1. Einleitung: Wie erfolgt die Rekrutierung und Sozialisation von Al Qaida-Mitgliedern?
2. Die Rekrutierung von Al Qaida-Mitgliedern
  - 2.1 Fremdrekrutierung
    - 2.1.1 Anforderungsprofil
    - 2.1.2 Selektion von Mitgliedern
  - 2.2 Sozialisation
    - 2.2.1 Organisationsexterne Sozialisation
    - 2.2.2 Organisationsinterne Sozialisation
  - 2.3 Selbstrekrutierung
    - 2.3.1 Extrinsische Motivation
    - 2.3.2 Intrinsische Motivation
3. Fazit

Literaturverzeichnis

## 1. Einleitung

„A martyrdom operation is the highest level of jihad, and highlights the depth of our faith. The bombers are holy fighters who carry out one of the more important articles of the faith” (Post, Sprinzak & Denny 2003: 179). Die Aussage stammt zwar von einer inhaftierten Führungskraft islamistischer Terroristen in Palästina, könnte aber genauso gut von einem Attentäter des 11. Septembers 2001 stammen. Drei Studenten spielten die zentrale Rollen bei den Anschlägen: Mohamed Atta, Marwan al Shehhi und Ziad Jarrah steuerten die Flugzeuge. Alle drei studierten in Deutschland und in Hamburg haben sie sich kennen gelernt (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004 [weiterhin als Commission Report 2004 zitiert]: 160-163). Das lässt einen zunächst ratlos: Wenn jemand studiert, sollte er über eine gewisse Rationalität verfügen. Diese Rationalität sollte es zumindest erschweren sich und Tausende andere Menschen in den Tod zu reißen. Andererseits fragt man sich, wie eine Terrororganisation wie Al Qaida auf solche Leute aufmerksam wird und wie sie Studenten aus Hamburg rekrutieren kann. Das führt mich zu folgender Fragestellung:

Wie erfolgt die Rekrutierung und Sozialisation von Al Qaida Mitgliedern?

Unter Rekrutierung versteht man den Prozess, der ein Individuum zum Mitglied einer Organisation macht. Man kann Rekrutierung sowohl aus der Perspektive einer Organisation betrachten als auch aus der Perspektive eines Individuums. Diese Perspektiven sind nicht disjunkt. Die Organisation übt sowohl Einfluss auf das Individuum aus, genauso wie Individuen eine Organisation beeinflussen (Weinert 1992: 199). Beide Akteure sind in größere, gesellschaftliche Zusammenhänge eingebettet. Daher kann man Rekrutierung auf drei Ebenen analysieren (Bergesen & Lizardo 2004: 39ff): Erstens auf der Organisations- oder Mesoebene. Fragen, warum eine Organisation überhaupt Mitglieder braucht, wofür sie diese braucht, welche Anforderungen sie an Mitglieder stellt und wie sie diese auswählt, widmet sich Abschnitt 2.1. über Fremdrekrutierung. Die Kenntnisse über Al Qaida als Organisation sind essentiell für das Verständnis der zweiten Analyseebene. Auf der Individual- oder Mikroebene analysiert man die Ursachen, warum sich ein Individuum überhaupt einer Organisation zuwendet und welchen Nutzen es davon hat. Diese Fragen behandelt Abschnitt 2.3. über Selbstrekrutierung. Die Selbstrekrutierung ist unter anderem abhängig vom Image der Organisation bei potentiellen Mitgliedern (Weinert 1992: 201f). Daher beginnt die Analyse mit dem Abschnitt über Fremdrekrutierung, in welchem die Merkmale der Organisation Al Qaida vorgestellt werden. Die Prozesse der gegenseitigen Beeinflussung von Meso- und Mikroebene stehen im Mittelpunkt von Abschnitt 2.2. über Sozialisation. Eine dritte Analyseebene ist die gesamtgesellschaftliche oder Makroebene. Sie wird als externe Variable verstanden. Rekrutierung und Sozialisation sind Bestandteile der Personalverwaltung in Organisationen. Zur Personalverwaltung gehören auch Personalallokation und Motivation von Personal. Die Personalallokation findet über Beförderung, Versetzung und Rekrutierung statt. Da es keine Daten gibt über Beförderung oder Versetzung bei Al Qaida, bleibt nur Rekrutierung als Teil der Personalallokation übrig. Motivation von Mitarbeitern beruht wesentlich auf dem Anspruchsniveau von Individuen und ihrer Selbstwahrnehmung. Sie sind wiederum abhängig von der intra- und extrorganisatorischen Sozialisation (March & Simon 1958). Deswegen beschränkt sich die folgende Analyse auf die Rekrutierung und Sozialisation des Personals Al Qaidas.

Die Fragestellung lässt sich ohne präzise Begriffe nicht beantworten. Al Qaida (arabisch für „die Basis“) ist eine Terrororganisation. Sie ist aus dem bewaffneten Widerstand der Muslime gegen die Sowjetunion in Afghanistan hervorgegangen. Seit 1988 kämpft Al Qaida unter Führung des Saudis Osama Bin Laden einen „Heiligen Krieg gegen Juden und Kreuzfahrer“ (Bin Laden et al. 1998: 1). Die Mitarbeiter von Al Qaida werden daher in terroristischen Methoden geschult (Schneckener 2002: 20f). Gemäß der Definition aus dem Hauptseminar Terrorismus

und Terrorismusbekämpfung versteht man unter terroristischer Methode planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge oder die Androhung solcher Anschläge auf Akteure, Infrastruktur oder symbolische Ziele einer politischen Ordnung aus dem Untergrund heraus verstanden, mittels derer allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft für die Erreichung der Ziele in der eigenen Bezugsgruppe erzeugt werden sollen. Terrororganisationen sind Organisationen, die sich dieser Methode bedienen. Organisationen sind „soziale Gebilde, die dauerhaft ein Ziel verfolgen und eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen“ (Kieser & Kubicek 1992: 4).

Nachdem nun die wichtigsten Begriffe bekannt sind, widmet sich Abschnitt 2 der Rekrutierung und Sozialisation von Al Qaida Mitgliedern. In Abschnitt 3 fasse ich dann die Ergebnisse der Analyse zusammen.

## **2. Die Rekrutierung und Sozialisation von Al Qaida Mitgliedern**

Rekrutierung kann man von zwei Perspektiven aus analysieren: Die „Prozesse, mit denen das Individuum über seine ‚Mitgliedschaft‘ in einer Organisation entscheidet“ (Weinert 1992: 199) lassen sich unter dem Begriff Selbstrekrutierung zusammenfassen. Im Gegensatz dazu werden „Prozesse der Personalauswahl durch die Organisation“ (Weinert 1992: 213) als Fremdrekrutierung bezeichnet. Sozialisation verbindet diese beiden Bereiche. Einerseits braucht die Organisation Mitglieder, die geeignete Werte, Normen, Einstellungen vertreten, sowie geeignetes Wissen besitzen. Für Individuen kommt es überhaupt erst in Frage Mitglied einer Organisation zu werden, wenn sie einerseits etwas über diese Organisation wissen und wenn sie die gleichen Werte vertreten. Den Prozess der Aneignung von Werten, Einstellungen und Normen sowie Wissen bezeichnet man als Sozialisation (Bandura 1990: 161; Weinert 1992: 437). Bevor wir uns aber der Sozialisation zuwenden, betrachten wir zunächst die Fremdrekrutierung.

### **2.1 Fremdrekrutierung**

Fremdrekrutierung lässt sich in zwei Teile gliedern. Erstens in das Anforderungsprofil, das sich aus dem Ziel der Organisation ergibt, und alle relevanten Eigenschaften der Mitglieder für die eine Organisation enthält. Um festzustellen, ob ein Rekrut dem Anforderungsprofil entspricht, gibt es zweitens einen Selektionsprozess. Das ist die Auswahl von Mitgliedern mit Hilfe von Selektions- und Bewertungsinstrumenten. Diese Instrumente sind wiederum vom Aufgabenprofil abhängig, das im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts steht.

#### **2.1.1 Anforderungsprofil**

Das Anforderungsprofil einer Organisation besteht aus allen Aufgaben, die es in einer Organisation zu vergeben sind. Welche Aufgaben es in einer Organisation gibt, ist abhängig vom Organisationsziel.

„Ein Organisationsziel ist die aus mehreren, teilweise miteinander konfligierenden Ziel-elementen bestehende Vorstellung über den anzustrebenden Zustand der Organisation, die eine Gruppe von Organisationsmitgliedern u. U. gegen die Vorstellungen anderer Organisationsmitglieder durchgesetzt hat“ (Kieser & Kubicek 1992: 10).

Um das Organisationsziel zu erreichen, muss es operationalisiert werden. Das Ziel wird in einzelne Aufgaben übersetzt, die sich in der Organisationsstruktur widerspiegeln sollen (Weinert 1992: 131). Zudem sind die Ziele der Organisation eine Legitimation gegenüber der Umwelt der Organisation (Oberschall 2004: 28).

Das Ziel Al Qaidas ist die Änderung der internationalen Ordnung. Das bedeutet vor allem das Zurückdrängen des westlichen Einflusses auf die muslimische Welt (Schneckener 2002: 22). Außerdem will Al Qaida einen „eigenständigen, gegenüber der kapitalistischen Weltwirtschaft aparten sozio-politischen Block“ formen, der sich von den Philippinen bis nach Marokko erstreckt (Münkler 2004: 38). Das Vorbild für dieses Unterfangen ist das so genannte goldene Zeitalter des Islam von 622 bis 660, als die gerechten Kalifen und die Sharia, das islamische Recht, herrschten (Rapoport 1990: 109; Taylor & Horgan 2001: 38). Das größte Hindernis für dieses Ziel ist die Dominanz der U.S.A. und Israel, wie Bin Laden in seinen Pamphleten schreibt (1996: 1; et al. 1998: 1). Sie würden die herrschenden Regime in der muslimischen Welt stützen, etwa Saudi Arabien oder Ägypten, und würden ein Erstarren der muslimischen Welt verhindern.

Welche Mittel benutzt Al Qaida, um diese Ziele zu erreichen? Die Gruppe wählt den Terrorismus, weil sie am effizientesten gegenüber anderen Alternativen erscheint (Crenshaw 1990: 8). Weil andere Methoden wenig Aussicht auf Erfolg haben oder erfolglos waren, wird Terrorismus attraktiv. Eine direkte kriegerische Auseinandersetzung zwischen Al Qaida und den U.S.A. hätte wegen der amerikanischen Überlegenheit keine Aussicht auf Erfolg (Langman & Morris 2003: 158). Al Qaida besitzt dazu weder die militärischen Mittel noch die nötige Unterstützung von Regierungen oder der Bevölkerung. Die fehlende populäre Unterstützung kann mehrere Gründe haben (Crenshaw 1990: 12f). Besonders in repressiven Staaten, wie Ägypten oder Saudi Arabien, schreckt die Angst vor Sanktionen viele vor manifester Unterstützung von Terroristen ab. Andererseits sind die Ziele Al Qaidas nicht sofort zu erreichen, der Einsatz zahlt sich erst langfristig aus. Oder die Aussicht unter der Sharia zu leben ist einfach für viele Moslems nicht attraktiv. Der Nutzen des Terrorismus liegt einerseits in der Agenda-Setting-Funktion: Anschläge bestimmen die internationale Medienagenda, so dass man die Aufmerksamkeit des internationalen Medienpublikums erlangt (Crenshaw 1990: 17ff; McCombs & Shaw 1972). Dieses Vorgehen dient auch dazu, möglichst viele Unterstützer weltweit zu bekommen. Diese Art der Imagepflege bezeichnet man als Propaganda der Tat (Sedgwick 2004: 800). Imagepflege steigert wiederum die Attraktivität für qualifizierte Bewerber (Weinert 1992: 226). Andererseits kann man damit ein System destabilisieren. Mit Anschlägen auf Funktionsträger findet sich vielleicht niemand, der diese Posten übernehmen will.

Die Ziele und Mittel sind in der Organisationsstruktur Al Qaidas operationalisiert. Gunaratna nennt vier Organisationseinheiten (2002: 57ff): Eine Leitungseinheit für Strategie und Taktik, ein globales Terrornetzwerk, eine Guerillaeinheit und eine transnationale Koalition von Terrororganisationen. Grob hat man hier schon die wichtigsten Aufgaben der Organisation, nämlich Terroranschläge und Guerilla-Aktionen weltweit durchzuführen. Dafür benötigt Al Qaida Individuen, die militärisch geschult sind und weltweit agieren können. Damit solche Aktionen koordiniert ablaufen, gibt es die Leitungseinheit. Dafür sind Personen nötig, die sich mit Taktik, Planung und Strategie auskennen. Die Leitungseinheit ist funktional in vier Abteilungen gegliedert. Eine Abteilung ist zuständig für Militär, also Rekrutierung, Ausbildung, Ausstattung und Transport von Kämpfern und Terroristen sowie für taktische Fragen und Ausführung von Operationen. Hier sind also Mitarbeiter nötig, die diese Aufgaben übernehmen können, militärische Erfahrung und/oder Geheimdienstlerfahrung besitzen, um etwa unterzutauchen, Waffen zu schmuggeln und zu kaufen oder Dokumente zu fälschen. Eine Abteilung für Religion ist zuständig für die Auslegung des Korans (Fatwa), die das Handeln Al Qaidas legitimieren. Hier müssen Mitarbeiter religiös geschult sein. Schließlich gibt es noch eine Abteilung für Medien- und Propaganda. Aufgabe ist die Verbreitung von Propaganda für Al Qaida über Medien, Falschinformation des Gegners und Mobilisierung der Anhängerschaft (Schneckener 2002: 27). Hierzu braucht man Mitarbeiter, die Kontakte zu Verlagen oder Sendern pflegen und technisches Wissen über die Programmierung und Publikation von Websites besitzen. Die vierte Abteilung ist eine Finanzabteilung. Sie „kontrolliert die weit verzweigten

finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen des Netzwerks, es managt Fonds und Bankkonten, koordiniert legale und illegale Aktivitäten, akquiriert Spenden über Stiftungen und ‚wohl-tätige‘ Organisationen und sorgt letztlich für den diskreten Geldtransfer“ (Schneckener 2002: 26). Für diese Abteilung benötigt Al Qaida Finanzfachleute.

Der Commission Report (2004: 172f) nennt folgende Anforderungen an einen erfolgreichen Terroranschlag:

„Leaders able to evaluate, approve, and supervise the planning and direction of the operation; Communications sufficient to enable planning and direction of the operatives and those who would be helping them; a personnel system that could recruit candidates, vet them, indoctrinate them, and give them necessary training; an intelligence effort to gather required information and form assessments of enemy strengths and weakness; the ability to move people; and the ability to raise and move the necessary money.“

Damit können wir zwei Gruppen von Mitgliedern unterscheiden: Logistiker und Operators. Logistiker sind für die Planung von Anschlägen und Unterstützung der Operators zuständig. Die Operators selber führen Anschläge und Angriffe aus.

Obwohl die verschiedenen Aufgaben verschiedene Eigenschaften verlangen, gibt es eine Reihe von Eigenschaften, die alle Mitglieder besitzen müssen: Islamkenntnisse, ideologische Festigkeit, Reife, Wille zur Selbstaufopferung, Disziplin, Verschwiegenheit, Gesundheit, Geduld, Nervenstärke, Ehrlichkeit und Weisheit, Klugheit und Verständnis, Vorsicht und Stolz, Analysefähigkeiten sowie Handlungsstärke (Gunaratna 2002: 73). Diese Eigenschaften sind für die Steuerung von Leistung und Verhalten der Al Qaida Mitglieder ausschlaggebend. Sie sind schriftlich festgehalten im Al Qaida Handbuch *Declaration of Jihad against the Country's Tyrants (Military Series)* (Gunaratna 2002: 72).

Nicht umsonst stehen Islamkenntnisse und ideologische Festigkeit an erster Stelle der nötigen Eigenschaften. „The organisation believes that this policy produces fighters with the requisite mental resilience to sacrifice themselves“ (Gunaratna 2002: 73). Daher sind diese Eigenschaft vor allem für die Operators wichtig. Eine Ideologie ist „a common and broadly agreed set of rules to which an individual subscribes and which help to regulate and determine behaviour“ (Taylor & Horgan 2001: 55). Al Qaidas Ideologie ist gleichzeitig Handlungsanleitung und verbindendes Element für Mitglieder Al Qaidas (Schneckener 2002: 23). Nur mit einer Ideologie, die unabhängig von nationalen, kulturellen, sprachlichen und geografischen Barrieren ist, kann ein transnationaler sozialer Raum entstehen. Nur so kann Al Qaida ein möglichst breites, transnationales Rekrutierungs- und Unterstützungspotential ausschöpfen und seine transnationalen Ziele erreichen.

Zentraler Begriff der Ideologie Al Qaidas ist Jihad, arabisch für Anstrengung oder Kampf (Pohly & Durán 2001: 18-26): Der Große Jihad ist der Kampf gegen sich selbst, also Selbstüberwindung um ein gottgefälliges Leben zu führen. Der Kleine Jihad ist die gewaltsame Verteidigung von Gläubigen, wenn Ungläubige sie hindern ihre Religion auszuüben. Der ägyptische Student Abd al-Salam Faraj promovierte in den 1970er Jahren zum Thema Jihad und argumentierte, dass der Große und der Kleine Jihad erfunden sei. Es gebe nur einen Jihad, den bewaffneten Kampf gegen Ungläubige. Damit wurde er zum geistigen Führer des ägyptischen Terrorismus. In einer späteren Schrift ägyptischer Terroristen wird diese Form des Jihad als verloren gegangene sechste Säule des Islam<sup>1</sup> beschrieben, der damit zur Pflicht eines Muslims wird. Das Ziel des Jihad ist das Leben unter der Sharia, dem islamischen Gesetz, das auf Mohammed und Allah zurückgeht. Alle anderen Staatsformen sind für einen Muslim nicht möglich (Rapoport 1990: 111). Die Schrift rechtfertigt jede Methode für den Jihad (Rapoport 1990: 128) und jede Gewalt gegen ungläubige Opfer (Rapoport 1990: 114). Abdullah Azzam, der Lehrer Bin Ladens in Afghanistan, war ein Anhänger dieser Sichtweise. Somit nutzt Al

<sup>1</sup> Der Islam ruht auf fünf Säulen, die die Glaubenspflichten darstellen. Das sind das Glaubensbekenntnis, das rituelle Gebet, die Armensteuer, das Fasten und die Pilgerfahrt (Pohly & Durán 2001: 22).

Qaida eine politisierte Version des Islam. Diese Ideologie hat Vorteile gegenüber anderen nicht-religiösen Ideologien (Sedgwick 2004: 805f). Im Gegensatz zu anderen Ideologien, muss eine islamistische ihren Unterstützern kein Klassen- oder Nationalbewusstsein geben. Muslime konstituieren sich schon über ihre Religion. Sie müssen nur politisiert werden. Dadurch gibt es auch ein gemeinsames Vokabular. Muslime kennen Begriffe wie „Jihad“ oder „Sharia“. Die Glaubenspflichten müssen dann nur noch im Sinne Al Qaidas interpretiert werden, um die Unterstützung der Muslime zu erleichtern: Der Jihad wird zur individuellen Pflicht eines jeden Muslims erklärt (Sedgwick 2004: 806). Zudem wird jeder Kämpfer, der im Jihad fällt als Märtyrer angesehen (Rapoport 1990: 114). Deswegen räumt Al Qaida dem Märtyrertum höchste Priorität ein (Commission Report 2004: 234; Gunaratna 2002: 91). Hier baut Al Qaida auf den Mythen über die Märtyrer zu Beginn des Islam auf. Jedem Märtyrer ist der Einzug ins Paradies sicher<sup>2</sup> (Sedgwick 2004: 806). Wegen der herausragenden Stellung der Ideologie, „Al Qaeda specifically targets young men as recruits.“ (Gunaratna 2002: 74). Einerseits sind junge Rekruten den physischen Anforderungen einer Kampfausbildung besser gewachsen. Guerilla- und Terroraktionen sind mit körperlichen Beeinträchtigungen und zunehmenden Alter nur schwer möglich, wenn man zum Beispiel an die Überwindung von Sicherheitspersonal denkt. Andererseits sind junge Rekruten empfänglicher für die ideologischen Botschaften (Braungart & Braungart 2003: 91). Deswegen schulten bereits die Assassinen im Mittelalter Kinder für Selbstmordanschläge (Rapoport 1990: 123). In Teil 2.2. werden die Mechanismen der Sozialisation näher betrachtet. Wer diese Ideologie verinnerlicht hat, ist ein grundsätzlich als Al Qaida Mitglied geeignet.

Allerdings bildet Al Qaida auch eine Avantgarde der Jihadisten: Je stärker ausgeprägt die individuellen Fähigkeiten sind, desto größer ist die Chance der Mitgliedschaft. Das gilt nicht nur für körperliche Fitness und ideologische Festigkeit. Mitglieder müssen auch ein hohes Maß an intellektuellen Fähigkeiten besitzen. „This is especially the case with international terrorism because educated individuals are better suited to carry out acts of international terrorism than are illiterates due to the fact that terrorists must fit into foreign environment to be successful“ (Testas 2004: 263). Testas hat auch in einem empirischen Vergleich von 37 muslimischen Staaten herausgefunden, dass Bildung und Terror einen positiven Zusammenhang bilden. Das heißt, dass mit zunehmenden Bildungsniveau innerhalb der untersuchten Staaten die Zahl der Terroranschläge steigt (2004: 256ff).

Al Qaida benötigt sowohl für die Querschnittsaufgaben (Propaganda, Finanzierung, Ausstattung, Training) als auch für das operationale Geschäft (Informationen sammeln und Angriffe ausführen) Spezialisten. Zum Beispiel müssen Propaganda-Mitarbeiter wissen, wie man professionelle PR aufzieht. Da das meist über das Internet geschieht, müssen Propagandamitarbeiter wissen in welchen Ländern Daten zu hinterlegen sind, eine Domain zu reservieren ist und wo der Server stehen kann, damit westliche Geheimdienste diese nicht dauerhaft blockieren können (Kirchner 2004: 35)<sup>3</sup>. Bei der Finanzierung sind Fachleute gefragt, die sich sowohl mit internationalen Finanzströmen auskennen, als auch Spenden sammeln oder karitative Organisationen unterwandern können (Schneckener 2002: 31ff). Im Handbuch *Declaration of Jihad against the Country's Tyrants (Military Series)* sind zudem Kapitel dem Waffenkauf und der Ausbildung von Ausbildern gewidmet. Für verdeckte Operationen müssen außerdem Pässe und Dokumente bereit liegen. Da Al Qaidas Netzwerk in einzelnen, isolierten Zellen arbeitet (2 bis 15 Mitglieder), sind strenge Kommunikationsregeln notwendig. Andererseits müssen Mitglieder in Zellen verdeckt arbeiten, um nicht aufzufliegen. Schließlich muss man

<sup>2</sup> Die genaue Vorstellung des Märtyrertods beschreibt ein islamischer Gelehrter „A martyr has six privileges with God. He is forgiven his sin on the shedding of the first drop of his blood; he is shown his place in paradise; he is redeemed from the torments of the grave; he is made secure from the fear of hell and a crown of glory is placed on his head of which one ruby is worth more than the world and all that is in it, he will marry seventy two of the huris with black eyes; and his intercession will be accepted for seventy of his kinsmen“ (Al-Khatib Al Tibrizi in Rapoport 1990: 117f).

<sup>3</sup> Obwohl sich Kirchner in seiner Studie auf palästinensische Terroristen bezieht, dürften die Mechanismen bei Al Qaida analog verlaufen.

Anschläge, wie am 11. September 2001, lange und präzise vorbereiten. Das Handbuch enthält auch hier detaillierte Anleitungen, wie man verdeckt in einer nicht-muslimischen Gesellschaft lebt (Gunaratna 2002: 78ff).

Diese Anforderungen, um Terroraktionen dauerhaft erfolgreich zu planen und durchzuführen, erklären dann die weiteren Eigenschaften, die ein Mitglied Al Qaidas besitzen sollte: Verschwiegenheit, Gesundheit, Geduld, Nervenstärke, Ehrlichkeit und Weisheit, Klugheit und Verständnis, Vorsicht und Stolz, Analysefähigkeiten sowie Handlungsstärke.

Das Anforderungsprofil ist durch drei Komponenten bestimmt: Erstens Ideologische Festigkeit, zweitens Wissen und Fachkenntnissen und drittens körperliche Fitness. Bei den Operatoren spielen alle drei Komponenten eine große Rolle. Deswegen sind dafür junge Rekruten besser geeignet als Ältere. Die Logistiker sorgen für den Bestand der Organisation. Deshalb ist dort die Wissenskomponente am wichtigsten. Das zeigt sich zum Beispiel bei der Rekrutierung von Entrepreneuren wie Khalid Sheik Mohammed und Hambali, deren Fachkenntnisse für die Planung und Ausführung von Terroranschlägen sowie Rekrutierung von Terroristen vorrangig waren (Commission Report 2004: 145-52).

### **2.1.2 Selektion von Mitgliedern**

Unter der Selektion von Mitgliedern sind alle Prozesse und Methoden zusammengefasst, die eine Organisation verwendet, um die Eignung von Individuen für die Mitgliedschaft zu überprüfen und sie auszuwählen. „Da hierbei der Bewerber wiederum versuchen wird, ein möglichst positives Bild von sich zu geben (...), ist es für die Organisation oft schwierig, ein objektives und valides Bild von seinen tatsächlichen Fähigkeiten, Charakteristika, Eigenschaften und Talente zu erhalten“ (Weinert 1992: 226f). Damit das gelingt, nennt Weinert fünf Selektionsinstrumente: Personalfragebogen, Auswahlgespräch, Referenzen, formale Tests, Assessment Center (1992: 227). Bei Al Qaidas zweistufigen Auswahlverfahren kommen einige dieser Instrumente zum Einsatz.

Die erste Stufe der Mitgliederselektion sind Auswahlgespräche. Sie sollen einerseits Informationen über den Bewerber liefern, die charakterliche Eigenschaften oder fachliches Können und Wissen betreffen. Andererseits kann sich die Organisation selber im Gespräch vorstellen und etwa ihre Vorzüge, Regeln, Anforderungen oder Vergütungen vorstellen (Weinert 1992: 298). Diese Aufgaben übernehmen Mitglieder, die Al Qaida in muslimische Gemeinschaften in der ganzen Welt einschleust (Gunaratna 2002: 77). Sie versuchen die Gemeinden mit der Ideologie Al Qaidas zu infiltrieren. Sie stellen den potentiellen Rekruten die Ideologie des Jihad vor, sowie die Vorzüge, Regeln, Anforderungen und Vergütungen Al Qaidas. Andererseits können diese Mitglieder in den muslimischen Gemeinschaften herausfinden, wer dort überhaupt für eine Mitgliedschaft bei Al Qaida in Frage kommt. Die Einwanderer in westlichen Staaten sind besonders attraktiv für Al Qaida: Wenn sie einen westlichen Pass haben, können sie einfacher Reisen, sie kennen die westlichen Sitten und die Sprache und sind deswegen besser für verdeckte Aktionen geeignet. Diese Gruppe versucht Al Qaida auch speziell über das Internet anzuwerben. Vorteil dabei ist, dass Internet-Nutzer eine höhere formale Bildung besitzen (Stern 2003b: 35).

Referenzen können auch eine Rolle für die erste Stufe des Selektionsprozesses spielen. Referenzen sind Urteile anderer Personen oder Organisationen über ein Individuum, wie zum Beispiel Zeugnisse (Weinert 1992: 230). Von Referenzen kann man sprechen, wenn etwa ein Verwandter oder ein Bekannter, der kein Al Qaida Mitglied ist, die Verbindung zwischen einem potentiellen Mitglied und Al Qaida herstellt.

Die Hamburger Terrorzelle kam in der Hamburger Quds Moschee zur Jihad-Ideologie. Der dortige Prediger, ein Afghanistan-Veteran überzeugte sie, am Jihad teilzunehmen und nach Afghanistan zu gehen (Commission Report 2004: 164). Später hat dann eine Zugbekanntschaft der Hamburger Terrorzelle den Kontakt mit einem Al Qaida Mitglied vermittelt. Diese

Bekanntheit hat also eine Referenz an ein Al Qaida Mitglied gegeben. Das Al Qaida Mitglied schickte die Hamburger Zelle nach einem Telefongespräch und einer persönlichen Unterhaltung mit ihnen nach Afghanistan (Commission Report 2004: 165f). Es fand also ein Auswahlgespräch statt. Wenn ein Rekrut schließlich nach dem Auswahlgespräch nach Afghanistan gelangt, hat er die erste Stufe des Auswahlprozesses hinter sich.

Die zweite Stufe des Auswahlprozesses ist als Probezeit zu sehen. Das praktizieren auch andere Terrororganisationen, zum Beispiel der Islamische Jihad (Kushner 2003: 40). Sobald die Rekruten in ein Camp nach Afghanistan kommen, müssen sie zu Beginn der Probezeit einen Personalfragebogen ausfüllen. Mit Hilfe von Personalfragebögen möchte man Einstellungen erfassen, die einen Rückschluss auf Eigenschaften und Fertigkeiten des Bewerbers zulassen. Al Qaida fragt darin nach ideologischer Festigkeit, formaler Bildung, Fachkenntnissen, dem Beruf und der Bereitschaft zum Märtyrertod der Rekruten. Diese Angaben bestimmen die weitere Verwendung der Rekruten. Zudem lassen sich so Spione herausfiltern. Die Personen, die Märtyrer werden wollen, befragt Muhammad Atef, Leiter des Militär-Komitees (Commission Report 2004: 234). Dann beginnt ein umfangreiches Trainings- und Testprogramm in einem der afghanischen Camps (Schneckener 2002: 30). Diese Phase dürfte etwa zwei Monate dauern, zumindest haben die Hamburger Attentäter solange in Afghanistan verbracht (Commission Report 2004: 166f). Das Training könnte man am ehesten mit Assessment Center vergleichen. Ein Assessment Center sieht mehrere Bewerber vor und kombiniert verschiedene Evaluationstechniken wie Gespräche, Tests oder Aufgaben zur Problemlöse- oder Entscheidungsfähigkeit (Weinert 1992: 236). Auch in den Camps werden den Rekruten Aufgaben gestellt, um ihre Stressresistenz, psychologische und körperliche Fitness und Hingabe an den Islam zu prüfen. Daneben gibt es noch eine Kampfausbildung. Sie dürfte mit einer militärischen Ausbildung vergleichbar sein und besteht zum Beispiel aus Nahkampftechniken, Schusswaffentraining, Bombenbauen oder Techniken des Häuserkampfes (Gunaratna 2002: 73). Dieses Basistraining schult Rekruten in Guerilla-Techniken und Islamischen Recht (Sharia). Besondere Fähigkeiten wie Sprachkenntnisse oder Fachwissen beschleunigen die Aufnahme, ideologische Überzeugung bleibt aber wichtigstes Kriterium für die Aufnahme als Operator. Die Rekruten werden permanent vor, während und nach dem Training auf ihre ideologische Festigkeit und Hingabe getestet und geschult (Gunaratna 2002: 72). Zum Beispiel leisteten die Mitglieder der Hamburger Zelle schon gleich nach ihrer Ankunft in Afghanistan den Eid bei Al Qaida. Danach bekamen sie erst die Schulung (Commission Report 2004: 166). Ebenfalls schneller läuft die Rekrutierung von ehemaligen Afghanistanveteranen wie KSM oder Mitgliedern anderer Terrororganisationen wie Hambali ab (Commission Report 2004: 148ff). Ebenso gibt es spezielle Trainingsprogramme für Rekruten, die an Anschlagprojekten teilnehmen (Gunaratna 2002: 72).

Eine andere Ressource für Rekruten sind Kriminelle, die die notwendigen Eigenschaften für Querschnittsfunktionen wie Finanzgeschäfte oder die Fälschung von Passdokumenten besitzen (Schneckener 2002: 29). Inwieweit für diese Personen die gleichen ideologischen Maßstäbe gelten, ist nicht bekannt. Allerdings gelangt eine Person nur in diese Positionen, wenn sie das Vertrauen von Osama Bin Laden genießt. Die Führungsebene besteht Gunaratna zufolge aus einem kulturellen Netzwerk, das auf familiären, freundschaftlichen und nationalen Bindungen beruht (2002: 57). Diese Personen nehmen Führungs- und Querschnittsaufgaben und keine operativen Aufgaben im Sinne von Märtyrertum wahr. Aber vermutlich besitzen alle Afghanistankämpfer die Jihad-Ideologie: „Jihad is a mindset. It developed over many years during the Afghan war. You can't change a mindset in 24 hours“ (Stern 2003: 129).

Man kann also eine funktionspezifische und eine projektspezifische Personalallokation unterscheiden: Falls Rekruten besondere Fähigkeiten besitzen, wie Sprachkenntnisse, einen Flugschein oder besondere Planungsfähigkeiten, und mit diesen Fähigkeiten einen wesentlichen Beitrag zu einem Terrorprojekt leisten können, dann kann die Aufnahme bereits nach dem Ausfüllen des Personalfragebogens erfolgen. Das ist die projektspezifische Personalallo-



kation. Um die permanente Existenz Al Qaidas zu sichern, benötigt die Organisation Logistiker, wie Computerspezialisten, Religionsgelehrte oder Finanzfachleute, und Operators, die das Hauptquartier und das logistische Personal schützen. Sie brauchen keine Märtyrerbereitschaft zu haben. Hier kann man von funktionspezifischer Personallokation sprechen.

Insgesamt durchliefen bis zu 70 000 Mann aus 55 Nationen die Ausbildungslager Al Qaidas (Schneckener 2002: 20), dabei werden nur einige tausende als Mitglieder ausgewählt. Die genaue Anzahl ist aber nicht bekannt. Bei der zweiten Hürde ist die Filterwirkung stärker als bei der ersten. Al Qaida wirbt im ersten Schritt Rekruten mit seiner transnationalen Ideologie in der Familie, Peer Group, in Moscheen und muslimischen Gemeindezentren oder über das Internet. So kann sich Al Qaida einen Eindruck über die Fähigkeiten und die ideologische Festigkeit der Rekruten verschaffen. Nach einem formalisierten Filterprozess (Fragebogen), beginnen die Rekruten den zweiten Schritt und das Training in einem Camp. Al Qaida wählt die besten Rekruten als Mitglieder aus. Der zweite Schritt ist anscheinend unwichtiger, falls die Rekruten die Ideologie bereits verinnerlicht haben, familiär oder freundschaftlich mit Führungsmitgliedern verbunden sind oder besondere Fähigkeiten besitzen. Die Frage, wie Individuen überhaupt diese Ideologie verinnerlichen können, steht im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts.

## **2.2 Sozialisation**

Ohne Sozialisation ist weder Fremd- noch Selbstrekrutierung von Mitgliedern möglich. Die Rekruten müssen Werte, Normen, Einstellungen und Wissen ausbilden, um einerseits dem Anforderungsprofil von Al Qaida entsprechen zu können. Andererseits streben Individuen eine Mitgliedschaft in einer Organisation nur an, wenn sie bereits Wissen über sie besitzen und ihre Werte mit denen der Organisation übereinstimmen (Weinert 1992: 201). Die Sozialisation lässt sich in zwei Bereiche teilen: Die extraorganisatorische Sozialisation beschäftigt sich mit allen Sozialisationsvorgängen vor dem Probestatus im Selektionsprozess. Die intraorganisatorische Sozialisation mit allen Sozialisationsvorgängen während des Probestatus. In beiden Fällen treten Al Qaida Mitglieder als Sozialisationsagenten auf.

### **2.2.1 Organisationsexterne Sozialisation**

Die extraorganisatorische Sozialisation legt die Grundlagen für eine Mitgliedschaft bei Al Qaida. Die ersten Sozialisationsagenten sind Eltern und Verwandte. Einige der saudischen Attentäter des 11. Septembers 2001 sind so an Al Qaida herangeführt worden (Commission Report 2004: 232). Die starke Bedeutung der Familie zeigen auch Untersuchungen palästinensischer Terroristen. Alle interviewten Terroristen deren Familie islamistisch radikalisiert war, haben den bewaffneten Kampf aufgenommen (Post, Sprinzak & Denny 2003: 172f).

Weitere Sozialisationsagenten sind Schulen. In Ländern wie Pakistan ist eine Ausbildung an öffentlichen Schulen aber nur mit Schulgeld möglich. Das können sich viele Familien nicht leisten, denn dort leben 35 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Koranschulen bilden eine Alternative. Da diese Schulen von anderen muslimischen Ländern wie Saudi Arabien finanziert werden, bekommen die Kinder neben der ideologischen Ausbildung auch Essen, Kleidung und Bücher (Hippel 2002: 29). Nach offiziellen pakistanischen Schätzungen gibt es in Pakistan etwa 4 000 bis 7 500 Koranschulen, die die radikale Jihad-Ideologie lehren (Stern 2003: 122f). Sie unterrichteten im Jahr 1999 etwa 540 000 Schüler (Reeve 1999: 225). Ein zweites Problem ist, dass die Koranschulen nur eine religiöse Ausbildung bieten. Der Lehrplan ist frei von Mathematik, Naturwissenschaften oder Kulturwissenschaften. Daher bietet die Ausbildung in den Koranschulen keine anderen Verdienstmöglichkeiten, als sich dem Jihad anzuschließen (Hippel 2002: 29).

„Millionen von Jugendlichen fehlt es nicht nur an einer ordentlichen Schulbildung, sondern auch an Kenntnissen über ihre angestammte islamische Religion. Bei Menschen, die nie von dem berühmten Ausspruch des Propheten über die fünf Säulen gehört haben, fällt es den Dihadisten nicht schwer, einen sechsten Pfeiler hinzuzuzaubern und diesen, den Dihad-Pfeiler, sogar zur wichtigsten Glaubensgrundlage zu stilisieren“ (Pohly & Durán 2001: 23).

Nach Schätzungen der CIA unterstützen 6 bis 7 Millionen Muslime weltweit die Jihad Ideologie, von denen 125 000 gewaltbereit sind (Gunaratna 2002: 95). Darunter sind nach pakistanischen Militärangaben 325 000 militante Koranschüler (Reeve 1999: 226). Wenn jemand diese Schulen durchlaufen und die Ideologie verinnerlicht hat, dann kommt er als Al Qaida-Mitglied in Frage.

Eine weitere Möglichkeit der Sozialisation bildet die Peer Group oder Bezugsgruppe. In muslimischen Ländern gibt es kaum soziales Leben für Jugendliche, zum Beispiel Treffen zwischen Jungen und Mädchen in Cafés oder Diskotheken. Koranschulen, muslimische Gemeindezentren und Moscheen bieten den Jugendlichen eine Platz, wo sie respektiert und willkommen sind (Commission Report 2004: 53f; Langman & Morris 2003: 167f). Für Moslems in der Diaspora spielen diese Institutionen ebenfalls eine große Rolle. Denn in europäischen Staaten sind Muslime oft schlecht integriert. Die Gesellschaften sind relativ geschlossen und Muslime müssen mit Vorurteilen kämpfen (Langman & Morris 2003: 153f). „Even when living or studying in Europe, or because of it, exposed to prejudice and denigration as Europe’s Other, they gravitated to fundamentalist mosques that provided them a sense of community and valorized identities“ (Langman & Morris 2003: 168). Dadurch werden Peer Groups zu Ersatzfamilien (Langman & Morris 2003: 172). Wenn die Peer Group auch noch die einzige Bezugsgruppe ist, nimmt ein Individuum sehr stark die Meinung der Gruppe an und identifiziert sich mit der Gruppe (Post 1990: 33ff). Dann verinnerlicht das Individuum die Ideologie schneller.

Die Indoktrination muss nicht im Kindesalter über Koranschulen beginnen. Indoktrination von Jugendlichen ist aufgrund eines Lebenszyklus-Effekts möglich. Ab der Pubertät haben Jugendliche ein höheres Aktivitätsniveau, verbesserte kognitive Fähigkeiten, verstärkte politische Wahrnehmung und das Bedürfnis nach Unabhängigkeit. Zudem sind sie auf der Suche nach sozio-emotionaler Identität und einem Platz in der Gesellschaft (Braungart & Braungart 2003: 91). Hinzu kommt ein Kohorteneffekt: Neben den afrikanischen Staaten weisen die muslimischen Länder die höchsten Geburtenraten weltweit auf (Lexas 2005b). Das ist grundsätzlich nicht schlimm. Allerdings gibt es einige sozio-historische Faktoren, die mit diesem Kohorteneffekt zusammenwirken. In Ländern wie Saudi Arabien regieren repressive und korrupte Regime. Die Gewinne aus dem Verkauf von Erdöl werden nicht an die Bevölkerung weitergegeben. Für die große Zahl junger Saudis gibt es kaum Beschäftigungsmöglichkeiten. Aber nur wenn sie Geld verdienen, können sie eine Familie gründen und sich somit in der Gesellschaft integrieren (Commission Report 2004: 374). Diese Perspektivlosigkeit spielt den Islamisten in die Hände.

Insgesamt gibt es drei außerorganisatorische Sozialisationsagenten: Familie, Schule und Peer Group. Sie bilden die Basis für eine ideologische Indoktrination. Die islamistische Ideologie bietet eine Alternative zur Perspektivlosigkeit und Isolation der muslimischen Jugendlichen. Darauf baut auch die intraorganisatorische Sozialisation auf.

### **2.2.2 Organisationsinterne Sozialisation**

Die intraorganisatorische Sozialisation dient nicht nur der Ausbildung von Werten, sondern auch dem Lernen organisationsinterner Regeln, Wissen und Fähigkeiten (Weinert 1992: 437). Wenn ein Al Qaida Rekrut nach Afghanistan kommt, dann durchläuft er auf alle Fälle das

Basistraining. Darin lernen potentielle Mitglieder Guerilla-Taktik, den Nahkampf, Bomben bauen oder den Umgang mit Waffen. Zum Basistraining gehört aber auch eine ideologische Schulung mit Wissen über den Jihad, die Geschichte des Islam, die Sharia, islamische Politik und weitere Informationen über den Islam (Gunaratna 2002: 73). Über die Größe der Trainingsgruppen ist nur bekannt, dass sie mehr als zehn Mann umfassen (Gunaratna 2002: 83). Der präzise Ablauf der Trainingseinheiten ist auch unklar. Stressresistenz und psychologische Fähigkeiten werden geprüft (Commission Report 2004: 234). Beispiele, wie so ein Training aussehen kann, sind von palästinensischen Terrororganisationen bekannt. Dort bekommen Selbstmordattentäter eine Ideologieschulung bestehend aus Koranunterricht und antiisraelischer Propaganda. Stressresistenz müssen die Rekruten beweisen, indem sie Waffen schmuggeln (Kushner 2003: 39f). Bei Al Qaida gibt es für die ideologische Schulung Videos, Reden und Pamphlete Bin Ladens (Gunaratna 2002: 56f). Nur die besten Rekruten, deren Hingabe und Verbundenheit mehrfach getestet wurde, werden als Mitglied von Al Qaida aufgenommen.

Neben dem Basistraining gibt es zwei andere Trainingsprogramme (Gunaratna 2002: 71f): Zum Fortgeschrittenprogramm gehören Sprengstoffausbildung, Mordtechniken und der Umgang mit schweren Waffen. Das Spezialtraining umfasst Überlebentechniken, Fälschung und Anpassung von Dokumenten und die Durchführung von Selbstmordanschlägen. Dabei spielt die psychologische Vorbereitung eine große Rolle. Das so genannte „Last Night“ Dokument von Mohammad Atta enthält Hinweise auf spirituelle und mentale Techniken des Islam, die seit seiner Entstehung weiterentwickelt wurden (Sedgwick 2004: 807). Im dem Brief beschreibt Atta, dass er dieselben Vorbereitungen trifft, die sonst vor der Pilgerfahrt (Hadsch) üblich sind, nämlich eine rituelle Waschung und die Rasur. Damit betritt er eine rituelle Sphäre. Ein regelmäßiges Gebet soll die Reinheit der Intention garantieren (Sedgwick 2004: 807). Diese Mantra-artige Konzentrationstechnik geht auf den Sufismus zurück. „Muslim observers reported, almost with shudders, the way in which the document is inspirational as one reads it: the formula used have their impact on any even slightly pious Muslim, despite their context“ (Sedgwick 2004: 807f). Diese Technik nutzen auch palästinensische Selbstmordattentäter. Damit können sie ruhig und konzentriert ihr Ziel erreichen ohne durch Nervosität aufzufallen (Kushner 2003: 41). In Palästina prüfen Terrororganisationen die Hingabe der Märtyrerkandidaten, indem sie sie eine Nacht lebendig am Friedhof eingraben. Wer diesen Test übersteht, beginnt das mentale Training in kleinen Gruppen und isoliert von seinem familiären Umfeld (Kushner 2003: 40). Bei Al Qaida findet das Training von Selbstmordkandidaten ebenfalls in kleinen Gruppen von sieben bis zehn Mann statt. Da das Training in Camps stattfindet, sind die Attentäter vermutlich auch von ihrem familiären Umfeld isoliert (Gunaratna 2002: 83). Weitere Details des Trainings sind nicht bekannt.

Die Isolation hat den Zweck, dass die Gruppe zur einzigen Referenz der Attentäter wird: Sie beeinflusst Wahrnehmung, Einstellungen und Verhalten, besonders wenn die Involvierung der Kandidaten hoch ist. Untersuchungen zeigen, dass Gruppenmitglieder die Gruppennormen übernehmen, sich dem Gruppenzwang anpassen, Hemmungen abbauen Gewalt anzuwenden und eher extreme Standpunkte einnehmen (Braungart & Braungart 2003: 106f). „The group, as selector and interpreter of ideology, is central“ (Post 1990: 34). Bevor sich die Hamburger Zelle Al Qaida anschloss, hat sie sich auch von ihrer Umwelt isoliert (Commission Report 2004: 164). Durch die Isolation und Tests wird der moralische Wert des Tötens kognitiv restrukturiert, so dass den Attentäter keine mentalen Barrieren am Märtyrertod hindern (Bandura 1990: 164). „The training not only instills the moral rightness and importance of the cause for militant action, but also creates a sense of eliteness and provides the social rewards of solidarity and group esteem for excelling terrorist exploits“ (Bandura 1990: 186). Die intraorganisatorische Sozialisation dient also vor allem der Indoktrination und zur Kampfausbildung. Die extraorganisatorische Sozialisation bildet die Basis für die ideologische Indoktrination, aber auch für die Allokation der Rekruten. Vom extern erworbenen Wis-

sen hängt die Aufgabe ab, die ein Rekrut bei Al Qaida übernehmen soll. Die Frage nach dem individuellen Nutzen und Motiven der Al Qaida Mitgliedschaft, widmet sich der folgende Abschnitt der Arbeit.

### **2.3 Selbstrekrutierung**

Gerade die extraorganisatorische Sozialisation erleichtert es Al Qaida, neue Mitglieder zu rekrutieren. Das liegt zum einen daran, dass das Individuum mit seinem Wissen, Werten und Einstellungen dem Anforderungsprofil Al Qaidas entspricht. Allerdings ist die Sozialisation auch die Grundlage für die Selbstrekrutierung von Mitgliedern. Wenn sich ein Individuum einer Organisation ohne deren steuernden Einfluss anschließen will, dann spricht man von Selbstrekrutierung. Weinert versteht darunter „Prozesse, mit denen das Individuum über seine ‚Mitgliedschaft‘ in einer Organisation entscheidet“ (1992: 199). Wesentlich für die Entscheidung ist das Wissen des Individuums über die Organisation und deren Wahrnehmung. Je mehr die Präferenzen und Werte des Individuums mit den wahrgenommenen Werten der Organisation übereinstimmen, desto eher tritt das Individuum der Organisation bei (Weinert 1992: 201f). Somit ist Selbstrekrutierung der Motivationsprozess, sich einer Organisation anzuschließen. Motivation ist „als Prädisposition zu einem spezifischen, zielgerichteten Handeln zu verstehen“ (Weinert 1992: 263). Man kann zwischen extrinsischer und intrinsischer Motivation unterscheiden. Falls der Wunsch nach Mitgliedschaft in einer Organisation ausschließlich darauf basiert, dass man Daseins- oder Existenzbedürfnisse, wie physiologische Bedürfnisse, finanzielle Be- und Entlohnung und Arbeitsbedingungen, stillt, spricht man von extrinsischer Motivation (Weinert 1992: 266). Intrinsische Motivation hingegen ist die Befriedigung von Beziehungsbedürfnissen (Zugehörigkeit, Zuneigung, Wertschätzung) sowie geistig-potentiellen Wachstums- und Selbsterfüllungsbedürfnissen (Weinert 1992: 267). Im folgenden Teil betrachten wir die extrinsische Motivation.

#### **2.3.1 Extrinsische Motivation**

Ideologie spielt eine essentielle Rolle für Al Qaida. Deswegen erwartet man eigentlich nicht, dass sich Personen dieser Organisation anschließen, um primär Daseins- und Existenzbedürfnisse zu befriedigen. In diesem Fall wäre die Mitgliedschaft abhängig von einem Kosten-/Nutzenvergleich. Was sind nun die Kosten einer Mitgliedschaft bei Al Qaida? Jeder Terrororganisation drohen Sanktionen der staatlichen Gegner, der Verlust der Unterstützung falls Unschuldige Opfer werden oder die Sanktionen der Gegner auch die Anhängerschaft trifft und, dass eine Erhebung der Massen ausbleibt (Crenshaw 1990: 16f). Außerdem besitzen die Mitglieder keine Ausstiegsoption, das heißt die Mitgliedschaft endet erst mit dem Tod (Hudson 1999: 35). Für den Teil der Mitglieder Al Qaidas, der nur eine religiöse Ausbildung in Koranschulen erhalten hat, gibt es zudem keine alternative Beschäftigung (Langman & Morris 2003: 172; Reeve 1999: 226). Diesen Mitgliedern stellt sich die Kostenfrage nicht, da es für sie schlicht keine Alternative zum Jihad gibt.

Allerdings beschreibt Schneckener (2002: 40), dass Al Qaida Mitglieder eher gut ausgebildet sind. Welche extrinsischen Motive gibt es für deren Mitgliedschaft bei Al Qaida? Mit einer hohen formalen Bildung dürften sie auch alternative Beschäftigungen finden. Aber auch Terrorismus kann ein einträgliches Geschäft sein (Stern 2003a: 124). Der Krieg in Afghanistan hat den Mujaheddin 3,5 Milliarden Dollar an Spenden gebracht. Wohlhabende Gönner aus den Golfstaaten und Emigranten stellen weiterhin Geld zur Verfügung. Führungskräfte des Jihad können im Wohlstand leben, Operators erhalten Bonuszahlungen für gelungene Missionen (Stern 2003a: 124). Palästinensische Terrororganisationen wie Hamas werben auf ihrer Website für ihre „exzellenten“ Erfolgsraten bei der Tötung von Zionisten und für ihre „günstigen“ Einkaufspreise für Waffen und Sprengstoff. Spender machen also eine gute Investition

(Kirchner 2004: 38). Das auch bei Al Qaida die Bezahlung eine Rolle spielt, zeigt der Fall des desertierten Führungsmitglieds Jamal Ahmed al Fadl. Als einer der Geschäftsmänner Al Qaidas bereicherte er sich mit etwa 110 000 Dollar. Er war unzufrieden, dass er nur 500 Dollar pro Monat erhielt, während das Gehalt andere Führungsmitglieder bei 1 200 Dollar lag (Commission Report 2004: 62). Ein anderer Al Qaida Geschäftsmann Yazid Suffat motivierte Moussaoui, einen der potentiellen Attentäter des 11. September 2001, mit 2 500 Dollar pro Monat und einer einmaligen Zahlung von 35 000 Dollar. Diese Beispiele sind nur Indizien für eine extrinsische Motivation von Al Qaida Mitgliedern. Allerdings leben vom Spendenaufkommen der wohlhabenden Araber viele Personen, also gibt es handfeste wirtschaftliche Interessen der Jihadisten an der Fortsetzung ihres Kampfes.

Ein weiteres Beispiel hierfür ist die Versorgung der Hinterbliebenen eines Märtyrers. Neben dem Ansehen der Märtyrer-Familie steigt auch ihr Lebensunterhalt. In Pakistan unterstützt seit 1995 die Stiftung Shuhda-e-Islam 364 Familien von Märtyrern mit 13 Millionen Rupien<sup>4</sup>. Sie zahlt Rechnungen, hilft bei Geschäftseröffnungen und beim Unterhalt (Stern 2003a: 125). Hamas zahlt den Familien von Selbstmordkandidaten schon während deren Ausbildung 1000 Dollar im Monat (Kushner 2003: 40). Ein palästinensischer Terrorist berichtete folgendes: „Perpetrators of armed attacks were seen as heroes, their families got a great deal of material assistance, including the construction of new homes to replace those destroyed by Israeli authorities as punishment for terrorist acts” (Post, Sprinzak & Denny 2003: 177). In Ländern wie Pakistan, wo 35 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt, stellt das einen großen Reiz dar (Lexas 2005a): Einerseits müssen Familien weniger Mäuler stopfen, andererseits bekommen sie finanzielle Unterstützung. Inwieweit diese Methoden auch für Al Qaida Mitglieder zutreffen ist nicht bekannt. Allerdings gibt es ja Verbindungen zwischen der Hisbollah und Al Qaida (Commission Report 2004: 61), deswegen müssten die Methode Al Qaida zumindest bekannt sein.

Gegen diese Art der Unterstützung spricht, dass die meisten Al Qaida Mitglieder sehr sparsam waren. Die Attentäter des 11. September überwiesen ihr restliches Geld zurück und in Jordanien flog eine Gruppe auf, weil sie ihre Terroraktivitäten mit Bankraubzügen oder Einbrüchen finanzierte (Gunaratna 2002: 64f). Der Commission Report (2004: 233) berichtet ebenfalls nichts von Unterstützung für die Hinterbliebenen der Attentäter des 11. Septembers, obwohl manche aus unterentwickelten Regionen Saudi Arabiens kamen. Daher ist die extrinsische Motivation der Al Qaida Rekruten vermutlich sehr gering einzuschätzen. Eine extrinsische Motivation scheint erst nach dem Eintritt in Terrororganisationen zu entstehen (Stern 2003b: 28). Daher ist es aufschlussreicher, Mechanismen der intrinsischen Motivation zu betrachten.

### 2.3.2 Intrinsische Motivation

Welche Anreize gibt es für die Mitgliedschaft bei Al Qaida, wenn der materielle Nutzen relativ gering ist und die Kosten hoch sind? Seit der letzten großen Welle des Terrorismus in den 1970er Jahren versuchen Sozialwissenschaftler die intrinsische Motivation von Terroristen zu entschlüsseln. Die Erklärungsansätze reichen dabei von physiologischen Defekten bis zur Geisteskrankheit (Hudson 1999). Allerdings konnte man in zahlreichen Studien weder eine terroristische Persönlichkeit finden, noch einen einheitlichen sozialen Hintergrund. Trotzdem gibt es kaum Unterschiede im Verhalten der Terroristen. „Comparative research on the social psychology of terrorism suggests that group sociology provides a powerful explanation for this uniformity of behaviour within the diverse population of terrorist groups” (Post 1987: 103).

Die Mitgliedschaft in einer Gruppe können folgende Funktionen für ein Individuum haben (Langman & Morris 2003: 161): Erstens stiften Gemeinschaften Identität und Werte, sowie soziale Bindungen und Kontakte. Zweitens geben sie Achtung und Würde. Drittens helfen sie

<sup>4</sup> Wechselkurs vom 22. Mai 2005: 100 Pak. Rupien = 1,34 EUR (<http://www.onada.com/converter/classic>).

Machtlosigkeit zu überwinden, und viertens stiften gemeinsame Werte Sinn. Auf Al Qaida treffen diese Dinge zu. Die Jihad-Ideologie stiftet Identität und Werte. Beispiele hierfür sind sowohl das Hamburger Kontingent, als auch ihre vornehmlich saudischen Handlanger. Die Hamburger Studenten haben sich alle in Deutschland dem radikalen Islam zugewendet (Commission Report 2004: 160-164). In der Emigration fühlen sich Muslime ausgeschlossen, marginalisiert und Vorurteilen ausgesetzt (Hippel 2002: 37). Die Moscheen hingegen geben ihnen das Gefühl der gemeinsamen Identität. Dort teilen sie mit Personen die Herkunft, die Probleme und die Werte (Langman & Morris 2003: 168f). Die anderen Attentäter hatten in den muslimischen Gesellschaften kaum Chancen auf Integration, wegen der Bevölkerungsexplosion und des ökonomischen Niedergangs. So finden sie keine Arbeit und können keine eigenen Familien gründen (Langman & Morris 2003: 167). Die Kombination aus Arbeitslosigkeit und Ehelosigkeit trifft auf die meisten saudischen Attentäter zu (Commission Report 2004: 231).

Alle Terroristen des 11. September 2001 waren Außenseiter oder nicht sehr erfolgreich. Aber falls sich jeder, der erfolglos ist, dem Terror zuwenden würde, müsste die Zahl der Terroristen bedeutend höher sein. Zum einen spielt die Sozialisation hier eine Rolle, also die Gelegenheit mit Terrorismus in Berührung zu kommen. Andererseits erklärt Post (1990: 25), dass die Weltansicht von Terroristen, also das „Wir gegen Sie“, auf eine bestimmte Gruppe von Individuen sehr anziehend wirkt. Post beschreibt (1990: 27), dass Terroristen sehr Action-orientiert und aggressiv sind und nach Aufregung und Abwechslung suchen. Dieses Verhalten findet man auch bei narzisstischen Personen. Für diese Personen sind zwei Verhaltensweisen charakteristisch: Erstens teilen sie wegen einer fehlerhaften Persönlichkeitsentwicklung ihre Persönlichkeit in ein Ich und ein Nicht-Ich. Auf das Nicht-Ich werden alle schlechten Eigenschaften projiziert. Die Ideologie von Al Qaida, dass der Westen schuld ist am Versagen der muslimischen Welt, spricht solche Personen an (Post 1990: 27f). Nun kommt es auf die Sozialisation an, ob man sich dem Terrorismus zuwendet. Wenn ein Individuum im Elternhaus mit der Ideologie in Kontakt kommt, dann geht es nach Post (1990: 30) darum, den Kampf der Eltern gegen einen Gegner fortzuführen. Das ist zum Beispiel der Fall bei den saudischen Mitattentätern, die durch Verwandte zum Terrorismus kommen (Commission Report 2004: 233), aber auch bei palästinensischen Terroristen (Post, Sprinzak & Denny 2003: 173). Unter den Al Qaida Terroristen sind aber auch Konvertierte aus westlichen Ländern, ebenso wie Personen, die sich erst in der Diaspora Al Qaida zugewendet haben. Deren Eltern waren vermutlich keine Anhänger Al Qaidas. Die Hinwendung zum Terror erklärt Post (1990: 29) deshalb mit dem Kampf gegen das Establishment, zu dem die Eltern gehören. Die Sozialisation findet hier über andere Bezugsgruppen statt. Aber in beiden Fällen ist die Hinwendung zum Terror eine Folge der fehlerhaften Persönlichkeitsentwicklung. Schematisch lässt sich das folgendermaßen gliedern:

|   |          | <b>Parents' Attitude Towards Regime</b>                                      |  |
|---|----------|--|--|
|   |          | Loyal  | Disloyal   |
| <b>Youths' Attitude Towards Parents</b> | Loyal    | Kein Terrorismus   | Terrorismus<br>(z.B. National-Separatistisch oder Transnational-Islamistisch)    |
|   | Disloyal | Terrorismus<br>(z.B. Anarchisch-Ideologisch oder Transnational-Islamistisch) | Kein Terrorismus<br>(z.B. falls Kinder von Hippies beschließen Beamte zu werden) |

Schaubild nach Post 1990: 30

Moscheen, Koranschulen und auch Terrorgruppen bieten soziale Bindungen und Kontakt, die die Attentäter in Europa nicht hatten. Oder die Attentäter treten aus Furcht des Kontaktverlusts zur Familie oder Peers bei, wie die Rekrutierung der Mitattentäter in der Familie oder in der Universität zeigen (Commission Report 2004: 232). Ebenso kommen palästinensische Jugendliche über ihre Familie oder ihre Peer Group mit Terrorgruppen in Kontakt (Post, Sprinzak & Denny 2003: 173).

Dass Al Qaida ihren Mitgliedern darüber hinaus Würde und Ansehen verleiht, schildert Reeve (1999: 203): Noch vor dem 11. September 2001 waren in Pakistan Bücher von und über Bin Laden ausverkauft, ebenso wie Sticker und T-Shirts mit seinem Konterfei. Eltern nennen sogar ihre Kinder verstärkt Osama. In der Bezugsgruppe oder dem Publikum von Al Qaida, also potentiell bei allen Muslimen, steigt damit das Ansehen der Al Qaida-Mitglieder. Dieses Phänomen ist auch in Palästina bekannt. Dort erfahren Märtyrer ebenfalls hohe Anerkennung. Zum Beispiel tauschen Kinder Sammelkarten von Märtyrern, ähnlich wie Kinder in Deutschland Sticker von Fußballstars tauschen (Kushner 2003: 41). Das Ansehen der Familie eines Märtyrers wächst in seiner Heimatgemeinde mit dessen Tod. Das ist sowohl aus Palästina (Post, Sprinzak & Denny 2003: 177) und aus Pakistan (Stern 2003a: 125) bekannt.

Die Mitgliedschaft und Ideologie Al Qaidas ist nicht nur ansprechend, weil Mitglieder unmittelbare Belohnungen erhalten oder Bedürfnisse befriedigt werden. Denn Individuen können ihre gesamten schlechten Eigenschaften auf externe Umstände projizieren. Die Ideologie Al Qaidas hat auch eine sinnstiftende Funktion für das Verhalten. Durch die Mitgliedschaft bei Al Qaida weicht das Gefühl der Machtlosigkeit dem Bewusstsein Teil des Jihad zu sein (Langman & Morris 2003: 169). Die Verhaltensregeln sind attraktiv, da sie sehr stark Komplexität reduzieren. Mitglieder erhalten nicht nur unmittelbare Belohnungen (etwa in Form von sozialen Kontakten mit anderen Terroristen) für ihre Handlungen, sondern die Mitgliedschaft ist direkt mit einem Fernziel verknüpft (Taylor & Horgan 2001: 50). Der Weg zu diesem Ziel besteht aus klar formulierten, konsistenten und stringenten Verhaltensregeln, zum Beispiel in der wörtlichen Auslegung des Korans.

„Thus, the behaviour of the ideologically committed may appear more organized and directed because the rules are more clearly articulated and interrelate in clearer, logical and powerful ways. The relationship between immediate and distant outcomes becomes therefore, more explicit, and able to exercise closer control over behaviour“ (Taylor & Horgan 2001: 57).

Auf diese Weise kann man erklären, warum sich die Hamburger Attentäter, aber auch Konvertierte der islamistischen Ideologie zuwenden. Im Gegensatz zur säkularisierten und hedonistischen westlichen Kultur, stiftet die islamistische Ideologie einen höheren Sinn. Die Regeln setzen klare Grenzen zwischen gutem und schlechtem Verhalten. Wenn eine Person die Ideologie von Jihad und Märtyrertod verinnerlicht hat, dann ermöglicht die Mitgliedschaft bei Al Qaida nach den Regeln der Ideologie zu leben. Das macht die Mitgliedschaft bei Al Qaida attraktiv.

Die intrinsische Motivation resultiert aus der identitätsstiftenden Funktion der Mitgliedschaft. Wie jede Gemeinschaft bietet Al Qaida seinen Mitgliedern soziale Kontakte und Anerkennung. Mitgliedern haben gemeinsame Werte und Ziele. Zusätzlich reduzieren Ideologie und Regeln Komplexität („Wir gegen Sie“). Das Fernziel Überwindung der transnationalen Ordnung verleiht den Handlungen einen höheren Zweck, und ist zu erreichen, indem man nach den Regeln des Jihad lebt.

### 3. Fazit

Wie jede andere Organisation rekrutiert Al Qaida Mitglieder, die dem Anforderungsprofil entsprechen. Die notwendige Bedingung für eine Mitgliedschaft bei Al Qaida ist die Verinnerlichung der Ideologie des Jihad und des Märtyrertums. Der Terror ist für Al Qaida die einzige Option, ihre Ziele zu erreichen, also die transnationale Ordnung umzustürzen und den Einfluss des Westens auf den Islam zurückzudrängen. Um dieses langfristige Ziel zu erreichen gibt es sowohl operative als auch logistische Aufgaben in der Organisation. Nach diesen Aufgaben unterscheidet sich auch das Anforderungsprofil. Notwendige Bedingung der Mitgliedschaft ist ideologische Festigkeit. Hinreichenden Bedingungen sind herausragende Fähigkeiten, Wissen und Kenntnisse. Al Qaida bildet eine terroristische Avantgarde. Daher sortiert der zweistufige Selektionsprozess zunächst nach ideologischer Festigkeit, erst im zweiten Schritt werden die anderen Fähigkeiten geprüft.

Die Sozialisation spielt eine herausragende Rolle für die Indoktrination der Rekruten. Die Grundlage für eine Mitgliedschaft bei Al Qaida wird teils in Familie und Schule geschaffen, teils durch die Peer Group. Die potentiellen Mitglieder sind Kinder oder Jugendliche. Al Qaida nutzt die Orientierungslosigkeit und Suche nach Identität der Heranwachsenden. Neben diesem Lebenszykluseffekt spielen Kohorteneffekte eine große Rolle. Denn eine sehr große Anzahl von Jugendlichen ist einer sozioökonomischen Perspektivlosigkeit ausgesetzt. Mit der Sozialisation in der Organisation bereitet Al Qaida ihre Rekruten auf Kampf, Terror und Märtyrertod vor. Der wichtigste Teil der Ausbildung ist die ideologische Indoktrination, sowie die Prüfung von Stress- und psychologischer Resistenz. Die Sozialisation erleichtern sozialpsychologische Kleingruppeneffekte.

Die Attraktivität Al Qaidas für Individuen gründet sich kaum auf materiellen Nutzen. Zwar gibt es bei anderen Terrororganisationen Unterstützung für Angehörige und Hinterbliebene. Der Jihad ist außerdem einträgliches Geschäft, da er sehr große Summen an Spendengelder aufbringt. Allerdings ist nicht klar, wie weit diese Fakten auf Al Qaida übertragbar sind. Wichtiger sind psychologische und sozialpsychologische Erklärungen. Zunächst bietet Al Qaida wie jede Gruppe Identität, soziale Kontakte und Anbindung. Allerdings reduzieren Ideologie und Rhetorik die Komplexität der Realität sehr stark: Sie teilt die Welt in Gut und Böse und verknüpfen ein Fernziel mit der Befolgung klarer Regeln. Das Ansehen Al Qaidas als gefährliche Organisation färbt auch auf die Mitglieder ab. So überwinden sie Gefühle der Macht- und Perspektivlosigkeit. Insgesamt wäre die Rekrutierung von Al Qaida Mitgliedern ohne ideologische Indoktrination nicht denkbar.



## Literaturverzeichnis

- Bandura, A. (1990). Mechanisms of Moral Disengagement. In W. Reich (Hg.), *Origins of Terrorism – Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*(S. 161-191). Cambridge: University Press.
- Bergesen, A.J. & Lizardo, O. (2004). International Terrorism and the World-System. *Sociological Theory*, 22(1), 38-52.
- Bin Laden, U. (1996). Declaration of War Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places. In Y. Alexander & M.S. Swetnam (2001), *Usama bin Laden's al-Quaida: Profile of a Terrorist Network*(Appendix 1A). Ardsley, NY: Transnational Publishers.
- Bin Laden, U., Al-Zawahiri, A., Taha, A., Hamzah, M. & Rahman, F. (1998). Jihad against Jews and Crusaders. In Y. Alexander & M.S. Swetnam (2001), *Usama bin Laden's al-Quaida: Profile of a Terrorist Network*(Appendix 1B). Ardsley, NY: Transnational Publishers.
- Braungart, R.G. & Braungart, M.M. (2003). From Protest to Terrorism: The Case of SDS and The Weathermen. In H.W. Kushner (Hg.), *Essential Readings on Political Terrorism: Analyses of Problems and Prospects for the 21<sup>st</sup> Century*(S. 78-118). Lincoln, Nebraska: Gordian Knot.
- Crenshaw, M. (1990). The Logic of Terrorism: Terrorist Behaviour as a Product of Strategic Choice. In W. Reich (Hg.), *Origins of Terrorism – Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*(S. 7-24). Cambridge: University Press.
- Gunaratna, R. (2002). *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. London: Hurst.
- Hippel, K.v. (2002). The Roots of Terrorism: Probing the Myths. In L. Freedman (Hg.), *Superterrorism*(S. 25-39). London: Blackwell.
- Hudson, R.A. (1999). *The Sociology And Psychology Of Terrorism: Who Becomes A Terrorist And Why?*. Washington, D.C.: Library of Congress.
- Kieser, A. & Kubicek, H. (1992). *Organisation*. Berlin: de Gruyter.
- Kirchner, H. (2004). Zwischen Rechenschaft und Rekrutierung – Anmerkungen zur Internetnutzung palästinensischer Islamisten. *Sicherheit und Frieden*, 22(1), 33-38.
- Kushner, H.W. (2003). Suicide Bombers: Business as Usual. In H.W. Kushner (Hg.), *Essential Readings on Political Terrorism: Analyses of Problems and Prospects for the 21<sup>st</sup> Century*(S. 35-45). Lincoln, Nebraska: Gordian Knot.
- Langman, L. & Morris, D. (2003). Islamic Terrorism: From Retrenchment to Ressentiment and Beyond. In H.W. Kushner (Hg.), *Essential Readings on Political Terrorism: Analyses of Problems and Prospects for the 21<sup>st</sup> Century*. Lincoln, Nebraska: Gordian Knot.
- Lexas Länderinformationen. (2005a). *Die islamische Republik Pakistan* [22.05.2005]. <http://www.lexas.net/laenderinfos/intro.asp?Land=Pakistan>
- Lexas Länderinformationen. (2005b). *Geburtenrate* [22.05.2005]. <http://www.lexas.net/laenderinfos/daten/bevoelkerung/geburtenrate.asp>
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. London: John Wiley & Sons.
- McCombs, M.E. & Shaw, D.L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- Münkler, H. (2004). Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategie und Organisationsstruktur. In W. Weidenfeld (Hg.), *Herausforderung Terrorismus – Die Zukunft der Sicherheit*(S. 29-43). Wiesbaden: VS.
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. (2004). *The 9/11 Commission Report*. Berlin: Ringier.
- Oberschall, A. (2004). Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory. *Sociological Theory*, 22(1), 26-37.
- Pohly, M. & Durán, K. (2001). *Osama bin Laden und der internationale Terrorismus*. München: Ullstein.
- Post, J. M. (1987). Rewarding Fire with Fire? Effects of Retaliation on Terrorist Group Dynamics. In A. Kurz (Hg.), *Contemporary Trends in World Terrorism*(S. 103-115). New York: Praeger.
- Post, J.M. (1990). Terrorist Psycho-Logic: Terrorist Behaviour as a Product of Psychological Forces. In W. Reich (Hg.), *Origins of Terrorism – Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*(S. 25-40). Cambridge: University Press.
- Post, J.M., Sprinzak, E. & Denny, L.M. (2003). The Terrorists in Their Own Words: Interviews with 35 Incarcerated Middle Eastern Terrorists. *Terrorism and Political Violence*, 15(1), 171-184.
- Rapoport, D.C. (1990). Sacred Terror: A Contemporary Example from Islam. In W. Reich (Hg.), *Origins of Terrorism – Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*(S. 103-130). Cambridge: University Press.
- Reeve, S. (1999). *The New Jackals*. Boston: Northeastern University Press.
- Schneckener, U. (2002). *Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus* [15.05.2005]. [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=169](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=169)
- Sedgwick, M. (2004). Al-Qaeda and the Nature of Religious Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 16(4), 795-814.

- Stern, J. (2003a). Pakistan's Jihad Culture. In H.W. Kushner (Hg.), *Essential Readings on Political Terrorism: Analyses of Problems and Prospects for the 21<sup>st</sup> Century*(S. 119-129). Lincoln, Nebraska: Gordian Knot.
- Stern, J. (2003b). The Protean Enemy. *Foreign Affairs*, 82(4), 27-40.
- Taylor, M. & Horgan, J. (2001). The Psychological and Behavioural Bases of Islamic Fundamentalism. *Terrorism and Political Violence*, 13(4), 37-71.
- Testas, A. (2004). Determinants of Terrorism in the Muslim World: An Empirical Cross-Sectional Analysis. *Terrorism and Political Violence*, 16(2), 253-273.
- Weinert, A.B. (1992). *Lehrbuch der Organisationspsychologie*. Weinheim: Psychologie Verlags Union.

## Rekrutierungsmechanismen von Al-Qaida am Beispiel der Selbstmordattentäter des 11. September 2001

### 1. Fragestellung

- Wie rekrutiert Al-Qaida?

### 2. Die Konzeption des transnationalen Terrorismus

- Al-Qaida als Beispiel für einen neuen Typus des Terrorismus

#### 2.1 Für die Rekrutierung relevante Merkmale aus Konzeption des transnationalen Terrorismus

Definition des transnationalen Terrorismus:

Als transnationale Terrornetzwerke lassen sich Gruppierungen bezeichnen, die in mehreren Staaten gleichzeitig vertreten sind und über Grenzen hinweg operieren. Der Ursprung des Konflikts kann zwar lokal sein, transnationale Netzwerke agieren aber dennoch entterritorialisiert. An die Stelle von Lokalität und nationaler Mitgliedschaft treten transnationale Netzwerke und Beziehungen.

Die für die Rekrutierung relevanten transnationalen Merkmale:

- a) Transnationale Ideologie
- b) Transnationale Netzwerkstruktur
- c) Multinationale Zusammensetzung der Mitglieder

#### 2.2 Historische Entwicklung der Rekrutierung von Al-Qaida

- *Frühphase 1988 - 90*: primäre Konzentration auf den Krieg in Afghanistan. Ausbau der Trainingslager und Gästehäuser. Nach dem Tod von Azzam übernimmt Bin Laden die Führung von Al-Qaida.
- *Zweite Phase 1990 -1996*: Ausweitung des Tätigkeitsfeldes: Bin Laden geht aggressiver gegen „unislamische“ Eliten vor (vor allem in Ägypten, Usbekistan, Pakistan und im Jemen) und sorgt für den Aufbau entsprechender Terrorzellen. Außerdem engagiert sich das Al-Qaida-Netzwerk in einer Reihe von lokalen Konflikten, in denen sich muslimische Gruppen von nichtn - muslimischen Regimen bedroht sehen (z. B. Bosnien und Somalia). Dabei werden muslimische Kämpfer von erfahrenen Afghanistan-Veteranen ausgebildet, teilweise beteiligen sich diese auch als Söldner aktiv am Krieg (z. B. Bosnien, Tschetschenien).
- *Dritte Phase 1996-2001*: Westliche Welt, speziell USA und Israel, gerät noch stärker ins Blickfeld von Al-Qaida. Al-Qaida hat sich nun vom lokalen Akteur zu einer global tätigen Organisation entwickelt, die 35 000 bis 70 000 Mitglieder in 40 bis 50 Ländern umfasst.

#### 2.3 Entwicklung von Al-Qaida aus Sicht der Theorie des transnationalen Terrorismus

- Transnationale Ideologie durch radikale Auslegung des Islam
- Transnationale Netzwerkstruktur durch relativ autonome Zellen
- Multinationale Zusammensetzung der Mitglieder durch die Rekrutierung für den Afghanistankrieg

## **2.4 Rekrutierungsmerkmale von Al-Qaida**

- Systematische Personalgewinnung
- Fremd- / Selbstrekrutierung
- Sozialisation
- Selektions- / Filterungsprozesse
- Personalallokation
- Belohnungsfunktion
- Personaleinsatz

## **3. Rekrutierung der Selbstmordattentäter für den 11. September**

### **3.1 Die entführten Flugzeuge und ihre Entführer**

- 19 Selbstmordattentäter im Alter zwischen 20 und 33 Jahren, darunter vier ausgebildete Piloten
- 15 Terroristen kamen aus Saudi-Arabien, einer aus dem Libanon, einer aus Ägypten und zwei aus den Vereinigten Arabischen Emiraten

### **3.2 Die Drahtzieher des 11. September**

- Khalid Sheikh Mohammed (KSM), Chefmanager des Attentats
- Riduan Isamuddin (Hambali)

### **3.3 Die Vorbereitung des Anschlags**

- Entwicklung einer Strategie
- Hamburger Zelle als ausführende Einheit

### **3.4 Die Hamburger Zelle**

- Hamburger Zelle wurde mit der Ausführung des Attentats betraut, da alle Mitglieder schon lange in Westeuropa gelebt hatten und sowohl mit der englischen Sprache als auch mit der westlichen Kultur generell vertraut waren
- Die Piloten des 11. September 2001: Mohamed Atta, Ziad Samir Jarah, Marwan Al-Sheikhi (Hani Hanjur)

### **3.5 Die logistischen Assistenten**

- Für die Beschaffung von Geld und Visa waren drei Unterstützer zuständig: Sa'id Al-Bahaji, Ramzi Bin Al-Shibh, Zakaria A-Saber

## **4. Auswertung der Rekrutierung für den Anschlag am 11. September 2001**

- Die Lebensläufe der Selbstmordattentäter zeigen eine spezielle Rekrutierung für den 11. September 2001.
- Lassen sich dennoch aus diesem Einzelfall Verallgemeinerungen für das Rekrutierungssystem Al-Qaidas ableiten?

### **4.1 Das Projekt 11. September 2001**

- Der Anschlag als ein spezielles Projekt KSMs brauchte für die Durchführung Piloten, daher gesonderte Rekrutierung (Hamburger Zelle)
- Die Saudi-Gruppe wurde auf die gängige Weise rekrutiert

### **4.2 Die Charakteristika der Selbstmordattentäter**

- Obwohl die Saudi – Gruppe und die Hamburger Zelle unterschiedlich rekrutiert wurden, zeigen sich in den einzelnen Lebensläufen der Selbstmordattentäter dieselben Entwicklungsstadien

## 5. Schlussbemerkung

Obwohl Al-Qaida keine mit denen einer formalen Organisation vergleichbaren Rekrutierungsmerkmale besitzt, durchlaufen die Mitglieder nach ihrer Identifikation mit Al-Qaida durch die transnationale Ideologie ähnliche Entwicklungs- und Ausbildungsstadien. Daher kann die Rekrutierung der Selbstmordattentäter für den 11. September 2001 als Beispiel für die allgemeine Rekrutierungspraxis Al-Qaidas gelten.

### Literatur:

Gunaratna, Rohan 2002. Inside Al Qaeda. Global Network of Terror. London: Hurst.

Mayntz, Renate 2004. Hierarchie oder Netzwerk? Zu den Organisationsformen des Terrorismus, in: Berliner Journal für Soziologie 14, 251–262.

Schneckener, Ulrich 2002. Strukturen des islamischen Terrorismus: Das Netzwerk Al-Qaida. Erhältlich als PDF-Datei unter:

[http://www.boell.de/downloads/verfassung/ulrich\\_schneckener.pdf](http://www.boell.de/downloads/verfassung/ulrich_schneckener.pdf) (Stand: 10.04.05)

Schweitzer, Yoram / Shay, Shaul 2003. The Globalization of Terror. The Challenge of Al-Qaida and the Response of the International Community. New Jersey: Transaction Publishers.

Weimer, Wolfram / Littger, Peter (Hg.) 2004. The 9/11 Commission Report. Cicero Dossier. Berlin: Cicero.

### Protokoll zur Sitzung am 25.05.05: Al Qaida — Personal und Rekrutierung

1. Obwohl regionale Schwerpunkte der Rekrutierungspraxis Al Qaidas identifiziert werden können (Saudi Arabien, Jemen), tritt die Bedeutung der regionalen Herkunft als Rekrutierungskriterium hinter die ideologische Bereitschaft zur Teilnahme am Dschihad zurück. Wenn die entsprechenden religiösen und ideologischen Ziele geteilt werden, steht selbst Bürgern westlicher Länder die Mitgliedschaft bei Al Qaida offen. Dies spiegelt den transnationalen Charakter Al Qaidas wider.
2. Die Rekrutierung von Mitgliedern muss als Prozess verstanden werden. In diesem Prozess ergänzen sich Selbstrekrutierung und (die zum Teil systematische) Fremdrekrutierung. Bei den Individuen muss zu Beginn eine breite und diffuse Bereitschaft zum Dschihad und zur Anwendung von Gewalt vorhanden sein, um überhaupt in den engeren Selektionsprozess zu gelangen. Diese diffuse Motivation kann auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden: religiöse Sozialisation in der Familie und im Freundeskreis, Beeinflussung durch radikale Prediger in Moscheen und Kulturzentren (Rekrutierungskanäle), allgemeine politische Unzufriedenheit. Hieraus ergibt sich die Selbstrekrutierung, die an bestimmten Punkten auf die Fremdrekrutierung Al Qaidas trifft, wobei hier offensichtlich auch Zufälle (s. die Anwerbung der Hamburger Zelle für Afghanistan) und dynamische Abläufe (z.B. Afghanistanveteran als Prediger in Hamburg) bedeutsam sind. Hohe intrinsische Motivation und Selbststeuerung erleichtern die Fremdrekrutierung wesentlich. Die individuellen psychologischen Faktoren sind schwer zu ergründen (Gespaltenheit zwischen zwei Bezugsgruppen, Grenzpersönlichkeit) und müssen nicht logischen Erwartungen entsprechen. Eine eigene Sozialisationstheorie für Al Qaida muss nicht entworfen werden, da viele Erscheinungen bereits aus anderen Zusammenhängen bekannt sind, etwa die Kombination von wiederholter Schulung/Indoktrination und kognitiven ideologischen Rahmen.
3. Die eigentliche Indoktrination und Einschwörung auf die Ideologie und die Ziele Al Qaidas sowie die praktische Kampfausbildung fand in der Zeit vor 9/11 in den Ausbildungscamps in Afghanistan statt (innerorganisatorische Sozialisation). Hier greifen zum Teil formalisierte Filterprozesse (Fragebögen), in denen die Rekrutierungskriterien (Alter, sprachliche und technische Fähigkeiten) über die weitere Verwendung entscheiden. Personen, die nach ihrer Ausbildung weiterhin der Kernorganisation angehören, werden eng an die Kernorganisation gebunden (Schwur; Geldentlohnung). Nicht alle Mitglieder der Kernorganisation entsprechen dem Bild des Märtyrers; zahlenmäßig wichtiger sind konventionelle Kämpfer, Leibwächter und Logistiker (funktionspezifische Personalallokation).
4. Demgegenüber trat Al Qaida in der Vergangenheit auch als eine Art Dienstleister für assoziierte Terrorgruppen auf, indem in Afghanistan deren Mitglieder einer militärischen Schulung unterzogen wurden. Diese Personen standen nach ihrer Ausbildung den dezentralen und regionalen Gruppen als Kämpfer und Attentäter zur Verfügung. Diese Partnerschaften unterstreichen den Netzwerkcharakter Al Qaidas.

5. Die Attentäter von 9/11 wurden aufgrund ihrer West-Erfahrung gezielt ausgewählt und einer Spezialausbildung unterzogen, die sich ganz am geplanten Projekt orientierte (projektbezogene Personalallokation). Beteiligte mit geringeren Qualifikationen (saudische Muskelmänner) erhielten eine weniger spezialisierte Ausbildung. Keiner der Attentäter reiste mit konkreten Anschlagplänen nach Afghanistan. Vielmehr wurden Projekt und Personal erst in Afghanistan zusammengeführt.
6. Die Bindung von (charismatischen) Terrorunternehmern (z.B. KSM), Warlords und Führungspersonen an Al Qaida unterscheidet sich von der Rekrutierung ‚einfacher‘ Mitglieder. Hier spielen persönliche Loyalität, Kooptation und das Eingehen von Koalitionen eine Rolle. Formelle Beförderungen aus unteren Rängen in die Führung sind dagegen unbekannt. Terrorunternehmer mit eigener Machtbasis leisten keinen Schwur auf Al Qaida und Bin Laden, da sie sonst an eigenem Prestige verlieren.
7. Folgende Fragen bleiben offen:
  - Warum rekrutiert Al Qaida keine Frauen (vgl. Selbstmordattentäterinnen in Palästina und ‚schwarze Witwen‘ in Tschetschenien)?
  - Wie gestaltet sich die Rekrutierungspraxis Al Qaidas nach der Zerschlagung der Terror-Infrastruktur in Afghanistan?

### Personalfunktionen bei Al-Qaida

Es geht nicht nur um Rekrutierung, wie die Referenten verengt interpretiert haben.

1. Rekrutierung: Selbstrekrutierung und Fremdrekrutierung schließen sich nicht aus, sondern sind immer verbundene Prozesse. Die Selbstrekrutierung ist ideologisch motiviert. Für die Fremdrekrutierung ist das Instrument des Fragebogens in Afghanistan festzuhalten, so- dann ist die Frage nach den Kriterien zu stellen. Hier kann man nun in der Tat parallel zur Entwicklung zur Transnationalität von inklusiven Kriterien, also dem Fortfall ethnischer Bezüge sprechen. Das ist aber eine ähnliche Selbstverständlichkeit wie Jugendlichkeit und ideologische Festigkeit, auch körperliche Fitneß dürfte eine Rolle spielen.
2. Die Sozialisationsfunktion muß untersucht werden. Hier gibt es zunächst eine außer- institutionelle Sozialisation vor allen Dingen in den Koranschulen, die ja zugleich auch Rekrutierungsbasis sind und die ideologische Beitrittsmotivation sicherstellen. Innerhalb Al-Qaidas ist zunächst, aus dem Afghanistan-Konflikt überkommen, organisiert auf der Basis der Camps, die militärische Ausbildung tragend. Es kommt eine ideologi- sche hinzu, bei der die besondere mission, die Bin Laden formuliert hat, vermittelt werden dürfte. Auf der Basis dieser Ausbildung kommt es dann zu einer weiteren Personalselek- tion. Dem kann sich anschließen eine Spezialausbildung.
3. Personalallokation
  - Projektbezogen, aber es geht ja nicht nur darum, Selbstmord-Attentäter auszubilden und einzusetzen, sondern es wird auch Personal für die Administration benötigt, also für das Headquarter.
  - Sodann ist nach Mobilität, insbesondere Beförderung zu fragen. Wie gelangt man in den Kreis des Führungspersonals? Geschieht das über Beförderung, also Bewährung? In hohem Maße scheint dies aber auch über Seiteneinstieg, Kooptation anderer regionaler Führer geschehen zu sein.
4. Belohnungsfunktion
 

Welche Anreize gibt es? Rein intrinsische Belohnung, aber sicherlich auch Gehalt und Pensionsansprüche, insbesondere beim Führungspersonal.
5. Personaleinsatz
 

Es hat zumindest zeitweise während der Afghanistan-Phase eine Personal-Datenbank ge- geben. Dort wo es sich um suicide missions handelt, wird offenbar unmittelbar nach der Fachausbildung ein für allemal über den Personaleinsatz projektbezogen entschieden. Bei allen anderen muß allerdings im Rahmen einer "Karriere" auch später noch über Personal- einsatz entschieden werden. Vermutlich gilt dies insbesondere für das administrative Per- sonal nach dem Kriterium der Bewährung und der Fähigkeiten, insbesondere für die Emissäre z.B. nach diplomatischen und Sprachkenntnissen. Natürlich spielt hierbei auch eine Rolle, inwieweit das Personal schon international enttarnt ist. Bei wichtigen Vor- haben oder Funktionen scheint die Entscheidung im Führungsgremium, u.a. unter Beteili- gung Bin Ladens stattzufinden. Man hat sich dies wirklich im Sinne einer charismatisch geführten Gefolgschaft vorzustellen; der Kreis der wichtigen Funktionäre dürfte recht klein sein.



Insgesamt kommt man zu einer Kaskade von 20 000 Rekruten, aus denen 5000 ausgewählt werden, von denen wiederum maximal 100 zu Objekten von Personaleinsatz-Entscheidungen werden, während andere "Kanonenfutter" sind.

Von den Weberschen personalbezogenen Bürokratiemerkmale sind zu kontemplieren: Fachschulung, Laufbahn, Ernennung (statt Wahl!), Geldentlohnung, Disziplin.



## Filterprozesse und Koordinationsmängel im Vorfeld von 9/11

Vorabbemerkung: Arbeitsteilung in Organisationen erzeugt Koordinationsbedarf

- vertikale Arbeitsteilung führt zu Filterprozessen innerhalb einer Organisation
- horizontale Arbeitsteilung erfordert Koordination zwischen Organisationen

### 1. Filterprozesse

#### 1.1 Filterprozesse innerhalb des Federal Bureau of Investigation (FBI)

- Ausgangspunkt Formalstruktur: regionale Gliederung in 56 'field offices', 400 'satellite offices' und 45 Büros weltweit → Hauptquartier in Washington D.C. als Koordinationszentrale
- Beispiel: Phoenix-Memo

a) Filter in New Yorker Einheit für Internationalen Terrorismus: Special Agents hielten FBI interne Information (via Electronic Communication/ EC) für spekulativ und nicht signifikant

b) bekannte technologische Defizite des EC-Systems wirken im Hauptquartier als Filter bei der hierarchischen Weiterleitung von Meldungen □ Vorgesetzte bekommen Memo vor 9/11 nicht

zu sehen

c) Filter „Erfahrung“ wurde einem ehemaligen FBI Agenten zufolge im Hauptquartier nicht genützt:

"We had a pathetic level of analytical support where they promoted clerks and secretaries to analytical positions without requiring any kind of training or advance degrees. They didn't know what the hell they were looking at, and they didn't have the understanding to know whether something was a good idea." (Time, 19. Mai 2002)

- Verständnis von Information als Filter für Informationsauswertung: Informationen wurden nur

auf Fall hin ausgewertet

→ für den Fall nicht relevante Erkenntnisse wurden nicht weiter verfolgt oder in Akte aufgenommen (Bsp. Abdul Hakim Murad)

#### 1.2 Filterprozesse innerhalb der Central Intelligence Agency (CIA)

- Aufgabe der CIA: Sammeln und Analyse von Informationen sowie deren Weitergabe an politische Führung
- Vorgehen: Herausfiltern von wertvollen Informationen aus der Masse an Datenmaterial
- Informationsverständnis: Informationen hängen miteinander zusammen und müssen ständig abgeglichen und re-evaluiert werden
- individuelle Fehler unvermeidlich, da Schlüsse oft nur aus Mosaik von Informationen getroffen werden
- Vorgesetzte können über Berichte ihrer Mitarbeiter nur letzte Beurteilung abgeben, nicht aber deren Richtigkeit überprüfen >information overload
- CIA Analysten „John“ und „Dave“ wussten schon im Mai 2001, dass Kahlid al Mihdhar Al-Qaida Mitglied war, ein US Visum hatte und im Januar in die USA eingereist war
- CIA konzentrierte sich aber auf Bedrohung von außen und verfolgte diese Information nicht weiter

## 2. Koordinationsmängel

### 2.1 langjährige Spannungen zwischen FBI und CIA

- unterschiedliches Verständnis vom Umgang mit Informationen
- unterschiedliche Aufgaben:  
FBI → Verfolgen von Verdächtigen und liefern von Beweisen als investigativer Arm des Justizdepartments, nach innen gerichtet; reaktiv institutionalisiert
- CIA → Informationsauswertung und -analyse als unabhängige, ministerialfreie Behörde, nach außen gerichtet
- Konkurrenz um Finanzmittel
- historisch gewachsene Institutionen (Neoinstitutionalistischer Ansatz)

→ Ressortegoismus oder „dysfunctional inter-agency hostilities“ als Resultat einer kompetitiven

Umwelt (Hammond/Jen/Maeda, 2003, S. 10)

### 2.2 Informationsaustausch zwischen FBI und CIA

- Foreign Intelligence Surveillance Act (1978) schreibt FBI eine Sonderstellung unter den bundesstaatlichen Behörden zu: CIA bekommt nur auf schriftliche Anfrage hin Zugang zu Informationen des FBI; bekannt als 'the wall'
- CIA hält interne Berichte unter Verschluss  
→ z.B. Erkenntnisse über Mihdhar werden erst auf informellem Weg an FBI weitergeleitet
- unklare rechtliche Situation über die Verwendung von geheimdienstlichen Informationen unter den beteiligten FBI Agents
- FBI Direktor wird per Senior Executive Intelligence Brief (SEIB) informiert  
→ Geheimdienstberichte warnten zwar vor kurz bevorstehender Bedrohung durch Terror, blieben jedoch vage in Hinblick auf Zeit, Ort, Ziel, Methode und bezogen sich lange Zeit auf Ziele in Übersee  
→ als Angriff in USA nicht mehr ausgeschlossen wird, finden aber keine Beratungen mit FBI und anderen Behörden statt

### 2.3 Scheitern der Counterterrorism Security Group (CSG) als interbehördliche Koordinationseinheit

- Vorsitz: Richard Clarke, Antiterrororkoordinator des NSC (National Security Council)
  - auch nur informiert über SEIB
  - kein Zugang zu internen CIA-Informationen
  - möglicherweise überspezialisiert → „Cry Wolf“-Syndrom, ständige Warnungen werden von der politischen Führung bzw. im NSC nicht mehr ernst genommen
- entscheidendes Treffen der CSG am 5. Juli 2001 um aktuelle Bedrohungen zu diskutieren
- Teilnehmer: Vertreter von FBI, CIA, FAA, Immigration and Naturalization Service (INS), Küstenwache, Zoll, Secret Service
- Fokus auf Bedrohungen im Ausland  
→ Mangel an Koordination offensichtlich: NSC/ CSG fühlte sich nicht für die Koordination der innerstaatlichen Behörden verantwortlich; es gingen keine konkreten Anweisungen an FBI oder INS verstärkt nach verdächtigen Terroristen zu fahnden

→ innerstaatliche Behörden hatten keinen Playbook, wie man auf Bedrohung reagiert – im Gegensatz zu außerstaatlichen Behörden wie z.B. Botschaften

### 3. Schlussfolgerung des Commission Report:

„The September 11 attacks fell into the void between foreign and domestic threats“ (S. 263)

- jeder schaute nur in eine Richtung, niemand aber auf eine ausländische Bedrohung auf inländische Ziele
- niemand sah den größeren Zusammenhang oder konnte die Punkte verbinden
- Obwohl das System alarmiert war, konnte keine staatliche Behörde die Planungen aufdecken

→ Die Geschichte zeigt jedoch, dass das Versagen von Geheimdiensten – auch wenn sie relevante Informationen eigentlich gehabt hätten - ist nicht nur unvermeidbar, sondern zu erwarten ist (Hammond/Jen/Maeda, 2003, S. 3)

### Literatur:

- Hammond, Thomas/Jen, Kyle/Maeda, Ko (2003): Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence: What Library Catalogues can tell us about 9/11. <http://www.sog-rc27.org/Paper/DC/hammond.doc>
- Kieser, Alfred (Hg.) (1993): Organisationstheorien. Stuttgart: Kohlhammer
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004): The 9/11 Commission Report. Berlin: Cicero
- Schwartz, David/ Shannon, Elaine/ Weisskopf, Michael (2002): Kenneth Williams: Man of the Memo. How an FBI agent's prescient warning was lost in the bureau's "black hole". In: Time, 19. Mai 2002. <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,238561,00.html>

## **Protokoll zur Sitzung am 01.06.2005 im Hauptseminar: Terrorismus und Terrorismusbekämpfung**

### **„Filterprozesse und Koordinationsmängel im Vorfeld von 9/11“**

Keine vertikal und horizontal differenzierte Organisation kommt ohne Filterung und Koordination aus. Die vertikale Differenzierung führt hierbei zum Dilemma des Filterns, die horizontale Differenzierung zur Notwendigkeit der Koordination.

Filterung bezeichnet das Aussortieren von irrelevanten Informationen vor Weitergabe der Meldung in einer Hierarchie. Sie ist funktional notwendig, um einen „information overload“ an der Spitze der Organisation zu verhindern. Dabei muß die filternde Stelle das interne Umweltmodell beachten, um Aussagen über die Relevanz einer Information treffen zu können. Dies wird durch Erfahrung ermöglicht, die bei Beamten vorhanden sein sollte. Wenn die Filterung funktioniert, also alle relevanten Informationen weitergegeben werden und alle irrelevanten Informationen zurückgehalten werden, ist sie positiv funktional. Funktioniert sie nicht, so ist sie dysfunktional.

1. Im Falle des 9/11 zeigte sich, daß die Relevanz von Informationen falsch eingeschätzt wurde:
  - a. Das Phoenix Memo wurde vom Hauptquartier als nicht relevant eingestuft. Das New Yorker Büro, zu dessen Aufgaben Terrorbekämpfung zählt, hat die Meldung nicht weiter verfolgt, da kein entsprechendes Perzeptionsschema vorhanden war.
  - b. Wichtige Informationen sind nicht zum Präsidenten gelangt. Eine mögliche Erklärung ist Selbstzensur auf den unteren Ebenen, eine andere, daß Information in der Hierarchie abgewiesen wurden, z.B. durch die damalige Sicherheitsberaterin Rice. Dies kann geschehen, wenn eine mit der Herausgabe von Warnungen beauftragte Stelle zu oft warnt. Eine andere Möglichkeit ist ein zu enges Perzeptionsschema, das verzweifelt angewandt wird. Schließlich kann es auch sein, daß die Meldung zwar wahrgenommen wird, sie aber hinter höheren Prioritäten zurücktritt.
  - c. Die unterschiedlichen Perzeptionsschemata von CIA ("wo?") und FBI ("wer?") führten zu Problemen, da zwischen diesen beiden Behörden keine Koordination stattfand. Ursache hierfür sind die Zielverschiebungen, die auftreten, weil CIA und FBI durch quantitativen Erfolg ihren Etat zugewiesen bekommen. Die so entstandene Konkurrenz verstärkte den Ressortegoismus. Eine Instanz, die durch verbindliche Entscheidungen eine Koordination hätte herbeiführen können, gab es nicht. Diese Koordinationsmängel traten bis 9/11 nicht so stark zu Tage, da man mit dem bisherigen Ergebnissen zufrieden war: z.B. konnte der Urheber des ersten Anschlags auf das World Trade Center im Jahre 1993 schnell gefaßt werden.

- d. Der ebenfalls beteiligte „Immigration and Naturalization Service“ (INS) hat wiederum ein anderes Aufgabenprofil (Trennung erwünschter von unerwünschten Einwanderern) und somit ein anderes Perzeptionsschema. Daher konnten die Attentäter unentdeckt einreisen.

Als Beobachtungsobjekte lassen sich unterscheiden:

- Personen und deren Bewegungen:
  - Notorische Täter
  - Potentielle Täter
- Kommunikation
- Finanzen und Transaktionen

2. An der Arbeit der Geheimdienste wurde kritisiert, sie sei zu technologieorientiert. Wenn die „Human Intelligence“ zu kurz komme, ergeben sich Probleme bei der Auswertung der technischen Daten. Überwacht man die Kommunikation von Personen, so ist es unabdingbar, Informationen über die kommunizierenden Personen zu haben, da ohne Rückkopplung von der Kommunikation zu den Personen keine zielgerichtete Auswertung stattfinden kann und nur ein Berg an Daten entsteht, der nicht ausgewertet werden kann. Gründe für die Präferenz technischer Überwachung sind die Probleme, die bei Überwachung durch Personen entstehen (Gefährdung der Spione, das Eindringen in einen fremden Kulturkreis, Sprachprobleme).





**Markus Heindl**

**Die Reorganisation des US-Systems nach 9/11:  
Department of Homeland Security**

**Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung
2. Vom 11. September 2001 zur Einrichtung des Department of Homeland Security
  - 2.1 Die politische Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß
  - 2.2 Die Department-Lösung und ihre politischen und organisatorischen Folgen
3. Die Organisation des Department of Homeland Security
  - 3.1 Formaler Aufbau des DHS
  - 3.2 Integration und Konsolidierung im DHS...
4. Das Zusammenspiel des Departments of Homeland Security mit externen Akteuren
  - 4.1 Das DHS im Geflecht der Bundesbehörden
  - 4.2 Das DHS und die Bundesstaaten und Kommunen
  - 4.3 Das DHS und der privatwirtschaftliche Sektor
5. Schluss

Anhang 1: Organisationsplan des DHS

Anhang 2: Die 22 in das DHS transferierten Behörden

Literaturverzeichnis

## 1. Einleitung

Nach den Terroranschlägen von New York und Washington am 11. September 2001 änderte sich die US-amerikanische Politik der Terrorismusbekämpfung in wesentlichen Zügen. Nicht nur die Außen- und Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten erfuhr eine deutliche Ausrichtung auf die Bekämpfung international agierender Terrornetzwerke und deren Unterstützstaaten; auch in der Innenpolitik hinterliessen die Anschläge ihre Spuren: *Homeland Security*, ein mit dem Ende des Kalten Krieges eher an den Rand gerücktes Politikfeld, erhielt neue Aufmerksamkeit und war Anlass für die Errichtung eines neuen Ministeriums (*Department of Homeland Security*) im März 2003. Damit zählt die Exekutive der USA neben unzähligen weiteren Behörden derzeit fünfzehn eigenständige Ministerien. Die Reorganisation der Sicherheitsbehörden erstreckte sich jedoch nicht allein auf die Gründung eines weiteren Departments, sondern umfasste auch die Installierung eines *Homeland Security Councils* im Weißen Haus und eines nationalen Geheimdienstkoordinators (*Director of National Intelligence*), der den Präsidenten in allen Fragen der Geheimdienste beraten sowie ein abgestimmtes Handeln der Dienste sicherstellen soll. Beobachter vergleichen diese Reorganisation nach dem 11. September mit der Neuordnung der Sicherheitsbehörden nach dem Zweiten Weltkrieg, als im Jahr 1947 ein einheitliches Verteidigungsministerium (mit der Zusammenlegung der bis dahin getrennten Ressorts für die Teilstreitkräfte), der Auslandsgeheimdienst CIA und im Weißen Haus der *National Security Council* sowie der Posten eines *National Security Adviser* geschaffen wurden.

Solche einschneidenden Reformen im Regierungsapparat verlangen nach näherer Betrachtung. Diese Betrachtung kann aus unterschiedlichen Blickwinkeln erfolgen: Zum einen stellt sich die Frage, welche organisationstheoretischen Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Einrichtung eines neuen Ministeriums – im Vergleich zu anderen denkbaren organisatorischen Lösungen – von Belang sind und herangezogen werden sollten. Zum anderen gilt es, die *politics*-Dimension zu berücksichtigen, da organisatorische Neuregelungen immer auch Machtspiele zwischen verschiedenen Akteuren sind. Bei der Gründung des *Department of Homeland Security* ist dabei einerseits das Tauziehen zwischen Präsident und Kongress zu berücksichtigen, andererseits Auseinandersetzungen um Macht- und Einflussbereiche *innerhalb* der Exekutive. Ein weiterer Aspekt, der im Folgenden angesprochen werden soll, sind die grundsätzlichen Eigenheiten des Politikfeldes *Homeland Security*, da diese Eigenheiten Auswirkungen auf die Organisation und die Effektivität der Organisation besitzen. Zu denken ist dabei allen voran an die geringe Fehlertoleranz dieses Politikfeldes oder die Bedeutung der dezentralen Implementation aller Entscheidungen in diesem Bereich. *Homeland Security* kann auf der höchsten Ebene der Exekutive allenfalls koordiniert werden, während an den Flughäfen und Seehäfen, an den Landesgrenzen, in örtlichen Polizei- und Visabehörden sowie in zahlreichen Einrichtungen des privaten Sektors (beispielsweise den 12 000 amerikanischen Anlagen der Chemieindustrie) in vielen einzelnen Entscheidungen für die Sicherheit des heimischen Territoriums Rechnung getragen werden muss. Der 11. September 2001 hat gezeigt, dass Fehler und Versäumnisse vor Ort (aber auch in der Leitungsebene) verheerende Folgen haben können.

Um diese unterschiedlichen Aspekte zu beleuchten wird zunächst in *Kapitel 2* ein Blick auf die Gründe, den Prozess sowie die organisatorischen und die möglichen politischen Folgen der Etablierung des *Department of Homeland Security* geworfen. In *Kapitel 3* kommt die interne Organisation des neuen Heimatschutzministeriums zur Sprache, während in *Kapitel 4* auf die Außenbeziehungen des Ministeriums zu den übrigen Bundesbehörden, den Einzelstaaten und Kommunen sowie dem privatwirtschaftlichen Sektor eingegangen wird. In *Kapitel 5* findet sich eine kurze Schlussbetrachtung.

## 2. Vom 11. September 2001 zur Einrichtung des Department of Homeland Security

Das folgende Kapitel ist in zwei Abschnitte unterteilt. Abschnitt 2.1 skizziert den Weg von den Anschlägen des 11. September 2001 zur Etablierung des *Department of Homeland Security*, wobei hier das Tauziehen zwischen Präsident und Kongress im Mittelpunkt steht. Abschnitt 2.2 soll anschließend aufzeigen, welche organisatorischen Veränderungen man sich von der Gründung des Ministeriums verspricht und welche organisatorischen Alternativen bestanden hätten.

### 2.1 Die politische Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongress

Schon wenige Tage nach den Anschlägen des 11. Septembers verkündete Präsident Bush in seiner Rede zur Lage der Nation vor beiden Häusern des Kongresses eine erste konkrete Entscheidung zur Reorganisation der Exekutive, um in Zukunft der Bedrohung durch Terroristen besser gewappnet zu sein: „Today, dozens of federal departments and agencies, as well as state and local governments, have responsibilities affecting homeland security. These efforts must be coordinated at the highest level. So tonight I announce the creation of a cabinet-level position reporting directly to me – the Office of Homeland Security.” (Bush 2001).<sup>1</sup> Gleichzeitig zu dieser im wesentlichen von Vizepräsident Cheney ausgearbeiteten Organisationsentscheidung traf der Präsident die entsprechende Personalentscheidung und ernannte den Gouverneur von Pennsylvania, Tom Ridge, zum ersten Leiter des im Weißen Haus angesiedelten *Office of Homeland Security*. Der sogleich als „*Homeland Czar*“ (Congress Report 2001: 6) titulierte neu geschaffene Koordinator erhielt nach dem Wunsch des Präsidenten Kabinettsrang, dennoch unterscheidet er sich aber von den Ministern als den eigentlichen Kabinettsmitgliedern. Denn da sein Büro nicht per Gesetzbeschluss des Kongresses eingerichtet wurde, sondern über eine *Executive Order* des Präsidenten vom 8. Oktober 2001, besaß der Leiter des *Office of Homeland Security* (OHS) auch keine Auskunftspflicht gegenüber der Legislative (er kann jedoch jederzeit freiwillig vor dem Kongress Rede und Antwort stehen, wenn der Präsident dem zustimmt). Auch bei der Besetzung der Behördenleitung mit Tom Ridge war der Präsident nicht auf die Zustimmung des Senats angewiesen.<sup>2</sup> Der Leiter des *Office of Homeland Security* glich damit beispielsweise dem *National Security Adviser* des Präsidenten und erhielt die offizielle Bezeichnung *Assistant to the President for Homeland Security*. Die Hervorhebung der *Assistant*-Funktion stellte den neuen Posten in eine Reihe mit anderen Assistenten des Präsidenten – etwa dem für Rechtsangelegenheiten oder dem für innenpolitische Fragen – und betonte die besondere Nähe zum Präsidenten.

Ein erstes Problem dieser von Präsident Bush bevorzugten organisatorischen Lösung ergab sich aus den spärlichen Informationen, die hinsichtlich der konkreten Organisation und Aufgaben des *Office of Homeland Security* an die Öffentlichkeit drangen. „Because the President historically has enjoyed virtually complete authority over the organization of the White House Office, it was not surprising that no directive or charter for OHS was publicly released, although this omission contributed to a lack of specificity regarding the office’s duties.” (Relyea 2004: 1). Der Kongress räumte dem neu geschaffenen Office dennoch eine Schonfrist ein,

<sup>1</sup> Bereits vor dem 11. September 2001 kursierten in den USA zahlreiche Vorschläge zur Reorganisation der Sicherheitsbehörden, um den Schutz des eigenen Territoriums zu gewährleisten. So forderte etwa die „U.S. Commission on National Security/21st Century (Hart-Rudman Commission)“ die Einrichtung einer „National Homeland Security Agency“ oder das „Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction (Gillmore Commission)“ die Berufung eines „single federal office to assume responsibility for deterring, preventing, preparing for, and responding to international and domestic terrorism“ (vgl. Larsen/David 2001).

<sup>2</sup> Das *executive privilege* des Präsidenten bei der Auswahl seiner unmittelbarsten Berater entspringt dem Grundsatz der Gewaltenteilung im präsidentiellen Regierungssystem (vgl. Relyea 2004: 2). Dem Präsidenten wird zur Erfüllung seiner Aufgaben ein (begrenzter) autonomer Handlungsspielraum eingeräumt, innerhalb dessen er von Mitspracherechten des Parlaments unabhängig ist. Die Organisation und personelle Besetzung seines unmittelbarsten persönlichen Beraterstabes im Weißen Haus fällt unter das *executive privilege*.

um dessen Wirken zu beobachten und seine Leistungen abzuwarten. Wise ging in einer frühen Einschätzung richtigerweise davon aus, dass der Kongress damit aber keineswegs das Interesse an der Frage der angemessenen Organisation auf dem Feld der *Homeland Security* verloren hatte: „This wait-and-see posture undoubtedly will come to an end, and Congress will once again take up the issue in a more concerted fashion.“ (Wise 2002: 131).

In den folgenden Monaten sorgten die geringen Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten des Kongresses gegenüber dem Weißen Haus für Verstimmungen zwischen Exekutive und Legislative (vgl. Congress Report 2002a: 3f.). Anders als der Präsident, der lediglich die beratende und koordinierende Funktion Ridges betonte, wiesen Vertreter im Senat und im Repräsentantenhaus auch auf die ausführenden Funktionen des neuen Office hin und drängten auf eine Ladung Ridges vor den Bewilligungsausschuss des Senats. Da der Präsident jedoch rechtlich nicht gezwungen werden kann, seine eigenen Stabsmitarbeiter von Parlamentsausschüssen befragen zu lassen, war der Spielraum der Abgeordneten in dieser Frage gering. Nur durch entsprechende Gesetze etablierte Behörden – etwa die Ministerien – besitzen eine gesetzliche Auskunftspflicht gegenüber dem Parlament und können sich nicht auf ein *executive privilege* berufen. Um auch auf dem zentral erscheinenden Politikfeld *Homeland Security* das Recht auf *congressional oversight* in Anspruch nehmen zu können, forderte Anfang Mai 2002 eine überparteiliche Gruppe von Abgeordneten beider Kammern die Einrichtung eines *Homeland Security Departments*, dessen politische Leitung nur mit Zustimmung des Senats in ihr Amt gelangen könnte (vgl. Congress Report 2002b: 4). Da auch zahlreiche republikanische Abgeordnete diese Initiative unterstützten, konnte sich der Präsident der Forderung nach der Errichtung eines neuen Ministeriums kaum länger entziehen. Aus der Sicht der republikanischen Kongressmitglieder zählten in dieser Frage weniger parteipolitische Erwägungen und eine loyale Unterstützung des Präsidenten, sondern vielmehr die Begrenzung der in den ersten Wochen und Monaten nach dem 11. September noch akzeptierten weitreichenden Handlungsfreiheit der Exekutive.<sup>3</sup> Hinzu kam, dass das *Office of Homeland Security* im Weißen Haus mit gerade einmal einem Dutzend Mitarbeiter ausgestattet war und man von einer solchen begrenzten personellen Kapazität nicht die erfolgreiche Bewältigung der anstehenden (Koordinations-)Aufgaben erwarten konnte. Die Abwesenheit ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen sowie eines formalen Weisungsrechts gegenüber den betreffenden Bundesbehörden machen „*White House czars*“ in der Regel wenig effektiv (vgl. Carter 2001: 12).<sup>4</sup> Verglichen mit den alteingesessenen Ministerien, deren rechtlichen Befugnissen und deren Anknüpfungspunkten im Ausschusswesen des Kongresses, verbleiben einem Koordinator im Weißen Haus – der außerhalb der *chain of command* steht – relativ geringe und allenfalls informelle Möglichkeiten (*power of persuasion*), die Entscheidungsprozesse zu steuern. Erste Vorschläge des *Homeland Security Advisor* Ridge, sämtliche für Grenzkontrollen und -schutz zuständigen Behörden organisatorisch zusammenzuführen, trafen zum Beispiel auf heftigen Widerstand in den Ministerien (vgl. Moynihan 2005: 177). Da die jeweils von einem politischen Schwergewicht geleiteten Ministerien für Äußeres, Verteidigung und Justiz mit den Anschlägen des 11. September in ihrem Einfluss auf die politische Tagesordnung und die Entscheidungsprozesse keineswegs geschwächt, sondern deutlich gestärkt wurden, erschienen die Bemühungen Ridges, ebenfalls Einfluss zu erhalten oder zumindest informelle Weisungen zu erteilen, nahezu aussichtslos. Aus diesen Gründen verkündete Präsident Bush der Öffentlichkeit dann auch am 6. Juni 2002 die Gründung eines *Department of*

<sup>3</sup> Konflikte zwischen Präsident und Kongress um die Reichweite des *executive privilege* traten in der Vergangenheit bereits deutlich zutage, beispielsweise in der Watergate- und der Iran-Contra-Affäre. Es hat sich dabei stets gezeigt, dass der Kongress mit entsprechenden Gesetzesbeschlüssen die Handlungsfreiheit des Präsidenten begrenzen kann.

<sup>4</sup> „After the czar is thus overridden a few times, lower-level bureaucrats conclude that the czar’s directives can be ignored. As the Washington saying about czars goes, “The barons ignore them, and eventually the peasants kill them.”” (Carter 2001: 12).

*Homeland Security* (DHS).<sup>5</sup> Bush konkretisierte seinen Plan, indem er die Zahl der in das neue Ressort zu transferierenden Behörden auf 22 und die Zahl der darin tätigen Mitarbeiter auf 170 000 bezifferte. Nach dem Verteidigungsministerium und dem Ministerium für Angelegenheiten der Kriegsveteranen ist das neue Heimatschutzministerium nach der Anzahl der Beschäftigten damit das drittgrößte Ressort (vgl. Congress Report 2002c: 1). Das Parlament begrüßte zwar in großer Mehrheit die Vorschläge des Präsidenten, doch bis zur Unterzeichnung des *Homeland Security Act* am 25. November 2002 sollte noch ein halbes Jahr vergehen. Der Grund hierfür lag in der Blockadehaltung der demokratischen Mehrheit im Senat, die erst mit dem Wahlsieg der Republikaner bei den *midterm elections* Anfang November 2002 gebrochen werden konnte (vgl. Relyea 2003: 6). Bis dahin hatten die demokratischen Senatoren den von den Republikanern in den Senat eingebrachten und vom Präsidenten unterstützten Gesetzentwurf nicht zugestimmt, da nach ihrer Ansicht die dienstrechtlichen Bestimmungen für die Mitarbeiter des zukünftigen Ministeriums zu arbeitnehmer- und gewerkschaftsfeindlich formuliert waren. Ein zentraler Streitpunkt zwischen beiden Seiten war beispielsweise das von Präsident Bush aus Gründen der nationalen Sicherheit ausgeschlossene Streikrecht der in das DHS zu übernehmenden Mitarbeiter. Die von den Republikanern und Präsident Bush daraufhin im Wahlkampf 2002 deutlich herausgestellte Alternative „Nationale Sicherheit vs. Gewerkschaftsinteressen“ ist mit der Übernahme der Mehrheit im Senat durch die Republikaner zugunsten der nationalen Sicherheit entschieden worden. Damit stand auch der Arbeitsaufnahme des DHS zum 1. März 2003 nichts mehr entgegen.

Als Minister im DHS benannte Präsident Bush wiederum Tom Ridge, der als Leiter des *Office of Homeland Security* im Weißen Haus mit der Materie bereits vertraut war. Vom Senat wurde Ridge im Januar 2003 ohne Gegenstimme bestätigt. Nach den Präsidentschaftswahlen 2004 kam es im Zuge eines Kabinettsrevirements zur Ablösung Ridges durch Michael Chertoff, der im Februar 2005 seine Bestätigung vom Senat erhielt.

Das Einschwenken des Präsidenten auf die Linie des Kongresses und die Herausnahme der *Homeland Security*-Koordination aus dem Weißen Haus besitzt für das Präsidentenamt eine nicht unwichtige Nebenfolge: Da der zunächst vorgesehene *Assistant to the President for Homeland Security* derart eng an den Präsidenten angebunden gewesen wäre, hätte die Gefahr bestanden, dass im Falle erneuter terroristischer Anschläge oder öffentlichkeitswirksam zutage tretender Sicherheitslücken in besonderem Maße auch der Präsident selbst zum Adressaten von Kritik und möglichen Vorwürfen geworden wäre. Im Zuge der Einrichtung des DHS delegiert der Präsident dagegen den weitestgehenden Teil der Verantwortung für Koordination und Implementation der betreffenden Programme an ein Ministerium und dessen politische Leitung sowie in gewisser Weise auch an den beaufsichtigenden und kontrollierenden Kongress.

## 2.2 Die Department-Lösung und ihre politischen und organisatorischen Folgen

Die auf Drängen des Kongresses zustande gekommene Einrichtung des DHS und der damit einhergehende Bedeutungsverlust des anfänglich von Präsident Bush im Weißen Haus gegründeten *Office of Homeland Security* markiert auch eine Entscheidung zwischen zwei denkbaren Lösungen des Koordinationsproblems im Bereich *Homeland Security*. Der „Auszug“ des persönlichen *Homeland Security*-Beraters des Präsidenten aus dem Weißen Haus und sein Wechsel an die Spitze des neuen Ministeriums symbolisiert den Übergang von der „coordinator option“ zur „departmental option“ (vgl. Wise 2002: 131). Für beide Optionen wäre die zentrale Aufgabe die der positiven Koordination gewesen.

<sup>5</sup> Der von Bush der Öffentlichkeit präsentierte Plan zur Errichtung eines DHS wurde im Weißen Haus von einer hochrangigen Arbeitsgruppe zusammengestellt. Ihr gehörten der Stabschef des Weißen Hauses, der Direktor des *Office of Management and Budget*, der Rechtsberater des Präsidenten sowie der *Homeland Security Adviser* an (vgl. Relyea 2004: 14).

Die parlamentarische Untersuchung der Anschläge vom 11. September 2001 förderten eine Reihe von Koordinationsmängel zu Tage. Mangelnde oder gänzlich fehlende Koordination war zwischen den verschiedensten Ebenen und Akteuren sowie in verschiedenen Phasen zu beobachten:

- Zentraler Schwachpunkt im Vorfeld des 11. Septembers war die fehlende Zusammenarbeit zwischen dem Auslandsgeheimdienst CIA und der Bundespolizei FBI.<sup>6</sup> Auch innerhalb einzelner Behörden ließ die Verständigung zu Wünschen übrig, beispielsweise zwischen der FBI-Zentrale und den dezentralen *field offices* (zu den Einzelheiten vgl. National Commission 2004: Kap. 8 u. 11).
- Auch in funktional begrenzten Aufgabenbereichen herrschte oftmals ein geringes Maß an Koordination. Im Falle des Grenz-Managements teilten sich eine ganze Reihe von Behörden Zuständigkeiten, u.a. der *Immigration and Naturalization Service*, der Zoll, lokale Polizeidienststellen, die Küstenwache und das *Bureau of Consular Affairs*. Nicht vom Raster der Zuständigkeiten erfasst wurde jedoch eine systematische Analyse der Reisebewegungen und Grenzübertritte von Terroristen (vgl. National Commission 2004: 384).
- Kurz vor den Anschlägen fehlte in wichtigen Bereichen der Informationsaustausch zwischen den Behörden und den Unternehmen des privaten Sektors. So führte zwar die *Federal Aviation Administration* eine sogenannte *no-fly list* mit den Namen verdächtiger Personen – darunter zwei Attentäter des 11. Septembers –, denen unter allen Umständen die Benutzung von Passagierflugzeugen untersagt werden sollte. Allerdings wurden diese Listen zu keinem Zeitpunkt an die privaten Fluglinien weitergegeben (vgl. Felcher 2004: 47f.).
- In der Phase der unmittelbaren Rettungsaktionen am World Trade Center traten gravierende Kommunikationsmängel zwischen den lokalen Behörden zu Tage. Beispielsweise war es den in Hubschraubern operierenden Polizisten nicht möglich, mit den Feuerwehreinheiten am Boden zu sprechen (vgl. National Commission 2004: Kap. 9).

Koordinationsprobleme können demnach auf ganz unterschiedlichen Ebenen auftreten, von der Abstimmung zwischen FBI und CIA bei der Prävention terroristischer Anschläge bis hin zur Vor-Ort-Abstimmung zwischen Polizei und Feuerwehr in den Minuten nach einem Anschlag.

Die zentrale Funktion eines im Weißen Haus angesiedelten Koordinators, also der ursprünglich favorisierten Lösung, wäre die Sicherstellung des Zusammenspiels aller für den Schutz des heimischen Territoriums zuständigen Behörden, ohne jedoch selbst gegenüber diesen Behörden weisungsbefugt zu sein: „The emphasis is on coordinating the activities of other agencies, as opposed to being given line authority to direct operations.“ (Wise 2002: 135). Die zunächst per *Executive Order* vom Präsidenten etablierte Lösung hätte – neben der Abwesenheit von *congressional oversight* – für den Präsidenten vor allem den Vorteil größtmöglicher Flexibilität bei der praktischen Erfüllung der Koordinationsaufgaben bedeutet. Nachfolgende Präsidenten hätten die vom Vorgänger eingerichtete Organisationsstruktur des *Office of Homeland Security* nach ihren Vorstellungen umformen können, ohne dabei auf die Mitsprache des Kongresses angewiesen zu sein. Damit im Zusammenhang stehen aber auch die Nachteile einer solchen Lösung: „The disadvantage is that without a legislative framework providing budgetary authority and staff, the power of the office is uncertain and subject to the vagaries of the president or future presidents’ attention to homeland security, which can wax and wane

---

<sup>6</sup> Ein großer Teil der mangelnden Zusammenarbeit zwischen CIA und FBI ist auf rechtliche Barrieren zurückzuführen: „It was not surprising that cooperation between the CIA and the FBI before September 11 was ragged at best. We wanted it that way. Out of concern for our civil liberties, the nation decided the two agencies should not be too close. The FBI and the CIA sat astride the fundamental distinctions of the cold war – distinctions between intelligence and law enforcement, between foreign and domestic, and between public and private.“ (Treverton 2004: 63).

over the years ahead.” (Wise 2002: 135). Eben diese Nachteile geringer finanzieller und personeller Kapazität, Planungssicherheit und Weisungskraft gegenüber anderen Behörden sprechen für die Department-Lösung, also die Schaffung eines Ministeriums durch ein Gesetz der Legislative: “[...] the secretary must have the power to act – not just to advise and coordinate – and must have budget and line authority in order to be effective.” (Wise 2002: 137).

Welche zusätzlichen Argumente sprechen (unabhängig von der konkreten Problemstellung) für die Einrichtung eines neuen Ministeriums? Zunächst kann man feststellen, dass die Lösung des Koordinationsproblems nicht notwendigerweise eine Ressortbildung voraussetzt, sondern grundsätzlich auch über andere Verfahren geleistet werden kann (vgl. Derlien 1996: 569). Was jedoch aus organisationstheoretischer Sicht mit der Integration zusammenhängender Aspekte in einem Ministerium ermöglicht wird, ist der Rückgriff auf *ressortinterne* autoritative Konfliktlösung und Prioritätensetzung durch den Minister im Rahmen der Hierarchie (vgl. Derlien 1996: 570). Die Vorgabe von verbindlichen Prioritäten (gerade auch bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Gelder) erscheint auf dem Arbeitsfeld des DHS unabdingbar, da die möglichen Ansatzpunkte zur Verbesserung der inneren Sicherheit bei abertausenden von Flughäfen, Häfen, Kraftwerken, Grenzübergängen etc. nicht alle in der gleichen Intensität bearbeitet werden können. Hinzu kommen politische Gesichtspunkte, die bei der Einrichtung des DHS eine Rolle gespielt haben dürften: Erstens erhält das unter aufmerksamer Beobachtung der Öffentlichkeit und der Medien stehende Politikfeld *Homeland Security* eine Hervorhebung und personelle Verkörperung auf der Ebene des Kabinetts. Zweitens erhöhen sich die politischen Durchsetzungschancen der *Homeland Security*-Programme, wenn das DHS zum Mitspieler im jährlichen Prozeß der Haushaltsaufstellung wird und allgemein gesprochen einen *central focal point* für die auf einen möglichst einheitlichen Ansprechpartner angewiesenen externen Akteure (kontrollierende Ausschüsse des Kongresses, betroffene Branchen der Privatwirtschaft sowie Bundesstaaten und Kommunen) darstellt. Das Politikfeld erhält auf diese Weise mehr Eigengewicht, welches sich über die Jahre voraussichtlich noch vergrößern wird. Zu denken ist hierbei an eine mögliche Herausbildung eines neuen „eisernen Dreiecks“ zwischen der Ministerialbürokratie des DHS, den zuständigen Kongressausschüssen sowie Interessenverbänden und Unternehmen. Da innerhalb von *Homeland Security* nicht unerhebliche Summen an Geldern bewilligt und ausgegeben werden<sup>7</sup>, sind solche aus anderen Politikbereichen (Landwirtschaft, Verteidigung) bekannten Geflechte wahrscheinlich. Bereits vorzufinden sind auch Züge von vertikalen Fachbruderschaften, nachdem alle fünfzig Einzelstaaten dem Vorbild des Bundes folgten und ebenfalls das Amt des Heimatschutz-Direktoren schufen.<sup>8</sup>

Mit der Schaffung des DHS entledigte sich das Weiße Haus aber nicht aller Koordinationsaufgaben im Bereich *Homeland Security*. Ähnlich wie der *National Security Council* gegenüber dem Außen- und Verteidigungsministerium eine koordinierende Funktion erfüllt, soll auch der *Homeland Security Council* gegenüber den Ministerien und den sonstigen zuständigen Bundesbehörden eine solche Funktion wahrnehmen. Dem Rat gehören neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten drei Minister an – Homeland Security, Verteidigung und Justiz – und seine Organisationsstruktur wurde gleichzeitig mit dem DHS verbindlich durch ein Gesetz festgelegt (vgl. Daalder et al. 2003: 14). Der Präsident kann somit nicht mithilfe einer einfachen *Executive Order* die Zusammensetzung des *Homeland Security Councils* verändern. Das Vorhalten einer solchen Koordinierungsinstanz im Weißen Haus erscheint notwendig, da dem DHS nicht zugetraut wird, gegenüber einflussreichen Behörden wie dem Verteidigungsministerium oder dem FBI die *interagency coordination* übernehmen zu können. Da Koordination bis zu einem gewissen Grad immer auch Führung bedeutet und selten neutral ist, ergeben sich Probleme in den Fällen, in denen das DHS in die Besitzstände und Zu-

<sup>7</sup> Im Haushaltsjahr 2005 stehen dem DHS bewilligte Mittel in Höhe von 40,7 Mrd. US\$ zur Verfügung (vgl. DHS 2004).

<sup>8</sup> Die offiziellen Amtsbezeichnungen der Verantwortlichen für Heimatschutz unterscheiden sich von Bundesstaat zu Bundesstaat.

ständigkeitsbereiche anderer Ministerien eingreifen müsste.<sup>9</sup> Manche Autoren (vgl. Daalder/Destler 2002; Newmann 2002: 126f.) haben gerade deshalb dafür plädiert, kein neues DHS in die Welt zu setzen, sondern die anfängliche Lösung eines Koordinators im Weißen Hauses beizubehalten: „A cabinet secretary with direct authority for some (but not most) relevant homeland security activity would likely be perceived as partial toward the functions she or he supervised and would likely be resisted by cabinet officials with major authorities of their own. [...] Coordination is never easy, but it tends to work better when the leader is perceived as an honest broker and can evoke the authority of the White House. If the coordinator is seen as a competitor, other agencies whose cooperation is crucial are likely to balk at following its lead, and bureaucratic fights over turf become pervasive.” (Daalder/Destler 2002). Es ist unvermeidbar, dass gleichzeitig mit der Einrichtung des DHS neue Grabenkämpfe aufbrechen, etwa zwischen dem DHS und dem Verteidigungsministerium oder dem Justizministerium. Solche Grabenkämpfe sind bisher besonders deutlich zwischen dem Außenministerium und dem Verteidigungsministerium zu beobachten, was aber gleichzeitig die Koordinationsfunktion des Nationalen Sicherheitsrates im Weißen Haus unverzichtbar macht und rechtfertigt. Aus dem gleichen Grund scheint die Existenz des *Homeland Security Councils* begründet. Probleme ergeben sich hierbei allenfalls aus der weitgehend personellen Kongruenz des *National Security Councils* und des *Homeland Security Councils*, was bei Berücksichtigung der schwierigen Trennung von äußerer und innerer Sicherheit die Zusammenlegung beider Räte nahelegt.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass der Heimatschutzminister gegenüber den vom DHS absorbierten Behörden die *interne* Koordinationsfunktion (auch unter Rückgriff auf seine hierarchischen Befugnisse) wird erfüllen können. Die *zwischenbehördliche* Koordination, etwa zwischen dem DHS und dem Verteidigungsministerium, wird hingegen weitestgehend vom Weißen Haus und den dort installierten Räten aus erfolgen.

### 3. Die Organisation des Department of Homeland Security

Im Folgenden soll der formale Aufbau des DHS umrissen werden (3.1), und in Abschnitt 3.2 soll kurz erörtert werden, inwiefern die Einrichtung des DHS zur Konsolidierung der Behördenlandschaft des Bundes beiträgt.

#### 3.1 Formaler Aufbau des DHS

Es bietet sich an, die formale Organisation des DHS in zwei große Bereiche zu zerlegen: Einerseits in den Leitungsbereich, der auch zahlreiche direkt an den Minister und stellvertretenden Minister angebundene Stabseinheiten und Offices umfasst und hauptsächlich Koordinations- und Querschnittsfunktionen erfüllt; andererseits in den organisatorischen Unterbau, der fünf Abteilungen umfasst und sich nicht nur der Koordination von *Homeland Security*-Programmen widmet, sondern diese auch implementiert. Bereits hier sollte aber festgehalten werden, dass das DHS selbst *nur für einen Teil* aller einschlägigen Programme im Bereich *Homeland Security* verantwortlich ist.

Die oberste Leitung des Ministeriums (s. Organisationsplan in Anhang 1) besteht aus dem *Secretary* und dem *Deputy Secretary*. Ihnen direkt zugeordnet sind eine Reihe von Büros und Stäben, die sich mit Querschnittsaufgaben beschäftigen (beispielsweise „Legislative Affairs“, „Public Affairs“, „Privacy Officer“, „Inspector General“ oder „Civil Rights and Civil Liberties“). Andere Einheiten in der Leitungsebene befassen sich direkt mit der Koordination von Programmen, so etwa „State and Local Coordination“ oder „National Capital Region Coordi-

<sup>9</sup> „Aggregating functions such as customs, immigration, border patrol, and coast guard into a new agency might be efficient, but it can hardly be said that such an entity should have the lead in homeland defense, or that its creation eliminates the inherently interagency nature of catastrophic terrorism.” (Carter 2001: 12).



nation“. Unterstützt werden der Minister und sein Stellvertreter – wie in den anderen Ministerien auch – von einem „Chief of Staff“ und einem „General Counsel“. Interessant erscheint die Tatsache, dass einige wenige ausführende Stellen *nicht* in die Abteilungsebene integriert sind, sondern direkt (ohne Zwischenschaltung eines Abteilungsleiters) der Leitungsebene unterstellt sind. Hierzu zählen der „Commander of the Coast Guard“, der „Director of the Secret Service“<sup>10</sup> und der „Director, Bureau of Citizenship & Immigration Services“ mit ihren jeweiligen Behörden. Offenbar brachten diese Behörden ein großes politisches und administratives Gewicht mit in das neue Ministerium, so dass ihre Direktoren direkt im Leitungsbereich angesiedelt wurden.

Für die Abteilungen ergibt sich folgendes Bild: Es existieren fünf Abteilungen, die jeweils von einem *Undersecretary* geführt werden. Einer Querschnittsabteilung für Management, in deren Zuständigkeitsbereich etwa „Performance Measurement“ und das Budgetwesen fallen, stehen vier Fachabteilungen gegenüber: „Science and Technology“<sup>11</sup>, „Information Analysis and Infrastructure Protection“, „Border and Transportation Security“ und „Emergency Preparedness and Response“. Daraus lässt sich zum einen eine Gliederung nach Funktionen (beispielsweise die umgehende Reaktion auf Notlagen), aber auch nach Schutzobjekten (etwa Infrastruktur und Landesgrenzen) erkennen. Folgt man dem DHS-Organigramm, dann ist nicht die Untergliederung der Abteilungen in Referate (wie etwa in den deutschen Bundesministerien) relevant, sondern die Frage, aus welchen Behörden (Offices, Agencies, Services, Centers etc.) sich die jeweilige Fachabteilung zusammensetzt. Betrachtet man zum Beispiel die Abteilung „Border and Transportation Security“, dann findet man darin so bedeutende Behörden wie den „US Customs Service“, den „Immigration and Naturalization Service“ oder die „Transportation Security Administration“. Diese Behörden wurde mit ihrer Integration in das DHS nicht aufgelöst oder geteilt, sondern als Einheiten in das neue Ministerium eingliedert (s. Übersicht in Anhang 2). Man muss dabei die Entstehungsgeschichte des DHS im Auge behalten: Das DHS entstand in den wesentlichen Teilen erst mit der Überführung von früher eigenständigen Behörden unter ein einheitliches Dach und entspricht daher einem Konglomerat zahlreicher Behörden, welche sich in Deutschland im sogenannten nachgeordneten Bereich wiederfinden würden. Aus Zeitgründen wurden diese Behörden in ihrer Gesamtheit in das DHS transferiert, so dass sich deshalb Aufgaben, die keinen Bezug zur Terrorismusbekämpfung im Rahmen von *Homeland Security* haben, in nicht geringer Zahl im DHS wiederfinden (vgl. Relyea 2003: 6f.).<sup>12</sup> Da die Zusammenfassung von vormals eigenständigen Behörden und Teilen anderer Ministerien im neuen DHS den Kern der Reorganisation im *Homeland Security*-Bereich darstellt, soll darauf im nächsten Abschnitt kurz eingegangen werden.

### 3.2 Integration und Konsolidierung im DHS

„[...] Cabinet departments often resemble large holding companies with a number of individual firms.“ (Levine et al. 1990 : 56). Für das DHS scheint diese Beschreibung amerikanischer Ministerien im besonderen Maß zu gelten. Die „individual firms“ sind dabei die Behörden im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums, die im Falle des DHS entweder vorher eigenständig, also keinem anderem Ministerium zugeordnet waren, oder aber aus dem Zuständigkeitsbereich eines anderen Ministeriums in das DHS übertragen wurden. Die Tabelle in Anhang 2 gibt Auskunft über die vormalige Verortung der in das DHS transferierten Behörden. Welche grundsätzlichen Auswirkungen hat der Behördentransfer in das DHS auf die Gestalt der Be-

<sup>10</sup> Der Secret Service ist zuständig für den Schutz des Präsidenten.

<sup>11</sup> Der Aufgabenbereich der Abteilung „Science and Technology“ erstreckt sich vornehmlich auf die Abwehr und den Schutz vor nuklearen, biologischen und chemischen Bedrohungen.

<sup>12</sup> Beispiele hierfür sind Rettung von Schiffbrüchigen (im Zuständigkeitsbereich der *Cost Guard*), die Reaktion auf Naturkatastrophen (im Zuständigkeitsbereich der *Federal Emergency Management Agency FEMA*) oder die Bekämpfung von Tierseuchen (im Zuständigkeitsbereich der *Animal and Plant Health Inspection Service*).

hördenlandschaft des Bundes? Zwar ist mit dem DHS ein neues Ministerium und hier vor allem ein weiterer Leitungsbereich mit einem Minister, einem stellvertretenden Minister, mehreren Abteilungsleitern sowie den dazugehörigen Stabseinheiten installiert worden, nicht aber neue ausführende Behörden. Die im DHS versammelten zentralen Behörden bestanden alle bereits vor der Gründung des Ministeriums (wenn auch zum Teil mit anderen Namen). Der in den Medien häufig geäußerte Vorwurf, dass mit dem DHS ein weiterer bürokratischer Moloch in die Welt gesetzt worden sei, ist daher nicht haltbar. Vielmehr kann die Zusammenführung unterschiedlicher *offices* und *agencies* im DHS und die Vorgabe einer einheitlichen Mission – die Prävention von und Reaktion auf Terroranschläge – als Gegenreaktion auf die im Laufe der Jahrzehnte aufgetretene Fragmentierung der Verwaltung verstanden werden.

#### 4. Das Zusammenspiel des Departments of Homeland Security mit externen Akteuren

Die bloße Einrichtung des DHS reicht noch nicht aus, um den Schutz gegenüber möglichen Terroranschlägen und anderen Sicherheitsrisiken so gut wie möglich zu gewährleisten (vgl. Daalder et al. 2003: 1). Auch der Transfer von über zwanzig Bundesbehörden unter das Dach des DHS ändert nichts an der Tatsache, dass andere Bundesministerien (beispielsweise das *Department of Defense*), die Bundesstaaten, Kommunen und der private Sektor nach wie vor eine zentrale Rolle im Bereich von *Homeland Security* spielen. In den folgenden Abschnitten sollen einige Aspekte der Zusammenarbeit des DHS mit externen Akteuren näher betrachtet werden.

##### 4.1 Das DHS im Geflecht der Bundesbehörden

Eine Reihe von ausserhalb des DHS stehenden Bundesbehörden sind für einen effektiven Schutz des heimischen Territoriums der USA ebenso wichtig wie das DHS selbst. Hierzu zählen in erster Linie das Verteidigungs-, Außen- und Justizministerium sowie die Geheimdienste FBI und CIA. Für den *Secretary of Homeland Security* wird es aus den in Abschnitt 2.2 genannten Gründen kaum möglich sein, diese mächtigen Apparate von sich aus zu koordinieren: „[...] interagency coordination led by individual Cabinet secretaries has seldom worked well in the past and it is not likely to do so now.“ (Daalder et al. 2003: 16). Es gilt auch von der Vorstellung Abschied zu nehmen, das DHS könne die Rolle einer *lead agency* beim Schutz vor Terroranschlägen einnehmen. Vielmehr müsse man die „inherent and ineluctable interagency nature of the problem“ (Carter 2001: 13) akzeptieren. Zwar kann der Chef des DHS innerhalb seines eigenen Zuständigkeitsbereichs eine effektive hierarchische Steuerung ausüben, über die Grenzen seines Ministeriums hinaus ist sein Einfluss aber deutlich geringer. Mit anderen Worten: Der externe Koordinationsbedarf ist mit der Schaffung des DHS zwar etwas geringer geworden (beispielsweise im Bereich der Grenzsicherung und Einwanderung), aber in einer Reihe wichtiger Fragen nach wie vor hoch. Ein Bereich, in dem die Einrichtung des DHS beispielsweise *keine* Lösung des Koordinationsproblems bereithält, ist die Sammlung, Analyse und Weitergabe nachrichtendienstlicher Informationen zur Prävention terroristischer Anschläge (vgl. Kettl 2003: 253). Der Auslandsgeheimdienst CIA, die Bundespolizei FBI sowie die funktional spezialisierten militärischen Geheimdienste des Verteidigungsministeriums waren zu keinem Zeitpunkt Kandidaten für eine Eingliederung in das DHS (vgl. Moynihan 2005: 184). Eine Koordination dieser eigenständigen Nachrichtendienste ist ein äußerst schwieriges Unterfangen, da etwa CIA und FBI in der Vergangenheit nicht nur durch rechtliche Schranken (siehe Abschnitt 2.2), sondern auch durch ein intensives Konkurrenzverhältnis bis

hin zu offener Gegnerschaft an einer effektiven Zusammenarbeit gehindert wurden.<sup>13</sup> Das DHS ist nicht befugt, selbst nachrichtendienstliche Informationen zu sammeln, ist aber der zentrale Abnehmer der bei CIA, FBI oder den anderen Nachrichtendiensten erhobenen Informationen. Wie bereits ausgeführt, werden Fragen der inneren Sicherheit, die über den Zuständigkeitsbereich des DHS hinausreichen, im *Homeland Security Council* koordiniert werden. Für die effektive Koordinierung der fünfzehn Geheimdienste wird hingegen wiederum auf die „Czar-Lösung“ zurückgegriffen: Mit dem *Director of National Intelligence* wird dem Präsidenten ein Koordinator zur Seite gestellt, dessen Kompetenzen sich jedoch noch nicht klar herausgebildet haben. Auch die bereits genannten Nachteile eines angeblich „neutralen“ Koordinators ohne eigene Behörden-Hausmacht werden mit hoher Wahrscheinlichkeit die Arbeit des Geheimdienstkoordinators erschweren. So wird er beispielsweise nur mit eindeutiger politischer Unterstützung des Präsidenten eine reelle Chance besitzen, die Direktoren von CIA und FBI sowie den Verteidigungsminister von der Richtigkeit seiner Vorstellungen zu überzeugen.

#### 4.2 Das DHS und die Bundesstaaten und Kommunen

Wie die Anschläge des 11. September 2001 in New York vor Augen führten, sind die Bundesstaaten und insbesondere die lokalen Behörden im Falle eines terroristischen Angriffs die „first line of response“ (Wise/Nader 2002: 46). Im Gegenzug ist der Bund im Besitz der finanziellen Mittel, die die Bundesstaaten und Kommunen erst in die Lage versetzen können, Anschlägen vorzubeugen oder auf solche zu reagieren. Seit dem 11. September 2001 hat der Kongress annähernd 10 Mrd. US\$ für Programme im Bereich *Homeland Security* bewilligt (vgl. Kroft 2005).

Bundesmittel können an die Staaten auf unterschiedliche Weise weitergegeben werden: *Block grants* werden vom Bund an die Staaten weitergeleitet, ohne dass der Bund Auflagen zu deren konkreter Verwendung hinzufügt; *categorical grants* hingegen sind zweckgebundene Mittel, deren Vergabe an die Bundesstaaten nur zusammen mit mehr oder weniger konkreten Vorschriften und Auflagen erfolgt. Das Steuerungspotential des Bundes kann sich nur über die Vergabe von *categorical grants* entfalten, wodurch jedoch die erforderliche Flexibilität auf Seiten der subnationalen Ebenen selten bewahrt wird: „As experienced in other public policy areas, there is a tension between the need for national strategy, leadership, and accountability and state and local immediate requirements and the need for flexibility and local adaptation.“ (Wise/Nader 2002: 50). Bei der Verteilung der Bundesmittel an die Staaten stellt sich zusätzlich das Problem des Verteilungskriteriums. Die Mittel können einerseits nach dem Gießkannenprinzip vergeben werden, wobei jedem Bundesstaat ein fester Sockelbetrag an Mittel unabhängig von der Einwohnerzahl zugeleitet wird. Gemäß diesem Verteilungsschlüssel würden dem Staat Nebraska pro Kopf deutlich mehr Mittel für *Homeland Security*-Programme zugeteilt als beispielsweise dem Staat New York. Aus Mangel an anderen Verteilungsmaßstäben und aus politischen Gründen<sup>14</sup> ist dieses Verfahren in den USA bisher ohne Alternative. „Nonetheless, this distribution method does not ensure targeted assistance according to the greatest vulnerability to threats.“ (Wise/Nader 2002: 50). Eine auf entsprechenden Risikoanalysen basierte Verteilung der Bundesmittel würde einzelne besonders gefährdete Bundesstaaten mit einer hohen Dichte an kritischen Infrastruktureinrichtungen gegenüber weniger gefährdeten Bundesstaaten bevorzugen. Die hierfür notwendigen Risikobewertungen

<sup>13</sup> “Throughout the history of the FBI und CIA, “cooperation” has been mandated by a literal stream of executive orders, presidential directives, memoranda of understanding, and agreements intended to enhance and improve relations between the organizations. Virtually every president has made some attempts to establish liaison and improved coordination. None of these efforts has worked.” (Ranum 2004: 103).

<sup>14</sup> „As the United States has experienced in other allocative decisions, [...] targeting resources at the national level is very difficult to do given the geographic principle of representation in Congress.“ (Wise/Nader 2002: 50).

und Verteilungsschlüssel befinden sich derzeit in der Entwicklungsphase.<sup>15</sup> Inwieweit sie eine Chance auf politische Durchsetzung besitzen, bleibt abzuwarten. Das bisherige Gießkannen-Verfahren im Bereich von *Homeland Security* steht im Zentrum vielfacher Kritik, weil es relativ ungefährdete (ländlich strukturierte) Kleinstädte und Landkreise mit unverhältnismäßig vielen Mitteln ausstattet (vgl. Kroft 2005). Es hat sich herausgestellt, dass selbst eine Verteilung der Mittel nach der Einwohnerzahl nicht durchgehalten werden kann und sich ein deutlicher, politisch begründeter Bias zugunsten ländlicher Bundesstaaten eingependelt hat.<sup>16</sup>

Neben diesen finanziellen Aspekten stellt vor allem die angemessene Weitergabe von nachrichtendienstlichen Informationen an die Staaten und Kommunen eine Herausforderung dar. Es geht dabei um die Frage, welche Informationen wann an welche Behördenvertreter der subnationalen Ebenen weitergegeben werden sollen. Die Geheimdienstinformationen, die etwa vom FBI an die Bundesstaaten und die lokalen Polizeidienststellen verteilt werden, sind häufig zu unspezifiziert, um darauf vor Ort effektiv reagieren zu können oder sie als Richtschnur für das Handeln vor Ort heranzuziehen. Tatsächlich relevante und genaue Informationen fallen dagegen meist unter die restriktiven Sicherheitsbestimmungen, die eine Weitergabe an Polizeireviere, Hafenbehörden oder Grenzpatrouillen nicht erlauben. Das Problem liegt hier also weniger in der technischen Machbarkeit einer schnellen Verteilung relevanter Informationen – dies wäre beim Einsatz der modernen Kommunikationsmittel jederzeit möglich –, sondern in den strikten Geheimhaltungsvorschriften des Geheimdienstsektors.<sup>17</sup> Paradox ist dabei, dass die Geheimhaltungsvorschriften umso restriktiver gehandhabt werden, je konkreter und höher sich die Gefährdungslage darstellt. Dem DHS soll in Zukunft die Funktion eines Transmissionsriemens für die Weitergabe relevanter Informationen von den Bundesbehörden an die Stellen vor Ort zukommen. Grundsätzlich gilt, dass bei der künftigen Zusammenarbeit zwischen dem DHS und den Einzelstaaten und Kommunen ein hohes Maß an gegenseitiger Kooperationsbereitschaft notwendig ist, da im föderalistischen System die hierarchische Steuerung der subnationalen Ebenen durch den Bund ausgeschlossen ist (vgl. Wise/Nader 2002: 54). Die Einrichtung eines Büros für *State and Local Coordination* im DHS ist daher wohlbegründet.

### 4.3 Das DHS und der privatwirtschaftliche Sektor

Um entsprechende Programme zum besseren Schutz vor terroristischen Aktivitäten umzusetzen, ist das DHS nicht nur auf Partnerbehörden und andere staatliche Ebenen angewiesen, sondern in wesentlichen Teilen auch auf den Privatsektor, in dessen Besitz sich 85 Prozent der amerikanischen Infrastruktur befinden. Die Zusammenarbeit des Staates mit den Unternehmen des privaten Sektors ist dabei alles andere als einfach, da sich die grundlegenden Zielsetzungen etwa des DHS und eines großen Chemieunternehmens oder einer Fluggesellschaft deutlich voneinander unterscheiden: „[...] the business of business is business and not homeland security.“ (Daalder et al. 2003: 4). Hinzu kommt, dass die Regierung aus wirtschaftspolitischen Gründen den privaten Sektor nicht mit unbegrenzten Regulierungen und Sicherheitsvorschriften überziehen kann. Für die Bush-Administration ist diese Tatsache gleichzeitig Teil der eigenen politischen Programmatik, was Kritiker im Zusammenhang mit der *Homeland Security*-Politik zur der Feststellung veranlasst, dass „the Bush administration is too willing to

<sup>15</sup> So DHS-Minister Chertoff: „We do have limited resources, and we have to prioritize them. [...] We can't protect every single person every moment for everything in every place, and therefore, we have to make judgments. And if we are straightforward and we have a reasonable, disciplined, and analytical methodology, people will at least understand where we are coming from.“ (BusinessWeek online 2005).

<sup>16</sup> Der Staat Wyoming erhielt 2003 35 US\$ pro Einwohner an DHS-Mitteln, New York und Kalifornien dagegen lediglich 5 US\$ pro Einwohner.

<sup>17</sup> Möchte beispielsweise das *Los Angeles Police Department* vom FBI oder einem der Nachrichtendienste Informationen erhalten, so müssen Beamte benannt werden, die diese Informationen entgegennehmen können. Solche Beamte müssen vorher auf ihre Zuverlässigkeit „gecheckt“ werden, was mitunter viel Zeit in Anspruch nimmt. Auch die Gouverneure der Bundesstaaten besitzen in der Regel keine *security clearance* (vgl. Wise/Nader 2002: 46).

take a free-market approach“ (Daalder et al. 2003: 4). Um die tatsächliche Umsetzung staatlicher Sicherheitsvorschriften in Unternehmen ohne erhöhten Zwang von Seiten der Regierung zu erreichen, setzt die Bush-Administration hauptsächlich auf Anreize aus der Versicherungswirtschaft. Demnach könnten versicherungspflichtige Aktivitäten wie etwa der Transport von Gefahrgut oder die Produktion von Nahrungsmitteln mit reduzierten Versicherungsprämien versehen werden, wenn die Unternehmen die staatlichen Sicherheitsvorschriften und Anti-Terror-Programme beachten und einhalten (vgl. Savage 2005).

Abseits solcher Versuche verbleiben ganze sicherheitsrelevante Bereiche völlig außerhalb der staatlichen Regulierung. Ein Beispiel hierfür stellt der private nicht-kommerzielle Flugverkehr dar, wo einflussreiche und finanzstarke Interessengruppen (etwa *The Aircraft Operators and Pilots Association* mit annähernd 400 000 Mitgliedern) zusammen mit Kongressmitgliedern staatliche Sicherheitsvorschriften erfolgreich zu verhindern suchen (vgl. Felcher 2004: 43).

Die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung mit Unternehmen aus der Privatwirtschaft ergibt sich auch aus der Privatisierung bestimmter staatlicher Aufgaben, beispielsweise in Form von *contracting out*. Nach den Anschlägen des 11. Septembers rückte vor allem die 1973 begonnene Privatisierung der Passagier- und Gepäckkontrollen an den US-Flughäfen in die Kritik. Den hierbei tätigen Unternehmen wurden mangelndes Sicherheitsbewusstsein, die Beschäftigung von unzuverlässigen und ungeschulten Mitarbeitern sowie Lohndumping vorgeworfen. Die aufgedeckten und lange bekannten Sicherheitsmängel überraschten niemanden, da die entsprechenden Aufträge von den Behörden in der Regel an die kostengünstigsten Anbieter vergeben wurden. Wie der 11. September gezeigt hatte, besitzen ganze Terroristengruppen bei laxen Kontrollen am Flughafen eine hohe Chance, ohne Problem an Bord eines Passagierflugzeugs zu gelangen. Die Rücknahme der Vergabe dieser sicherheitstechnisch sensiblen Kontrollen an private Unternehmen war trotz dieser Lehren keine Selbstverständlichkeit. „After much debate, Congress voted that airport screening is too important a matter to be handled by low-paid contract employees. Despite outcries from antigovernment conservatives and the private security industry, a Republican president signed the bill.“ (Goodsell 2002: 258). Die Wieder-Verstaatlichung der Sicherheitskontrollen an den Flughäfen erhöhte die Anzahl der bei den US-Bundesbehörden Beschäftigten um annähernd 45 000 Personen. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Reaktionen der öffentlichen Verwaltung auf den 11. September 2001 eine Abkehr von vorherrschenden *New Public Management*-Trends darstellt. Während Moynihan und Roberts darauf verweisen, dass die „federalization of airline security marks an unusual reverse in the otherwise steady flow of services from the public to the private sector“ (Moynihan/Roberts 2002: 137), sieht Gormley gar ein neues Paradigma im Entstehen, welches unter dem Eindruck der Einschlüge von New York und Washington sowie den darauf folgenden Anthrax-Attacken dem staatlichen Sektor – im Gegensatz zum Ansatz des *New Public Managements* – eine wieder größere Rolle und neue Stärke verspricht (vgl. Gormley 2002).<sup>18</sup> Allerdings dürfen die nach dem 11. September 2001 getroffenen Maßnahmen auch nicht überschätzt werden, da sie in ihrem Umfang begrenzt sind (vgl. Moynihan/Roberts 2002: 142ff.). Die erneute Verstaatlichung der Sicherheitskontrollen an den Flughäfen stellt einen Einzelfall dar und geht nicht einher mit der Verstaatlichung anderer Leistungen; im militärischen Bereich ist aktuell vielmehr eine Privatisierungsoffensive zu beobachten. Auch die Rekrutierung der über 40 000 *airport screeners* wurde vertraglich an private Unternehmen vergeben (vgl. Felcher 2004: 36f.).<sup>19</sup> Schließlich zeigen die neuesten Entwicklungen, dass einige Flughäfen in den USA bereits wieder zur Verpflichtung privater

<sup>18</sup> Gormley begründet seine These unter anderem mit der nach dem 11. September 2001 zu beobachtenden Renaissance staatlicher Planung sowie einer höheren Bereitschaft, aufgrund von möglichen Sicherheitslücken notwendige (wenn auch ineffiziente) Redundanzen in verschiedenen Bereichen der inneren Sicherheit vorzuhalten.

<sup>19</sup> Die Rekrutierung des notwendigen Personals wurde vertraglich an die Firma NCS Pearson vergeben. Das anfängliche Auftragsvolumen von 103 Mio. US\$ erwies sich als nicht ausreichend, so dass NCS Pearson der öffentlichen Hand letztendlich 700 Mio. US\$ in Rechnung stellte (vgl. Felcher 2004: 36f.). Der Fall bietet ein gutes Anschauungsbeispiel für die häufig zu beobachtende Kostenexplosion in *contracting out*-Verfahren.

Sicherheitsfirmen greifen, nachdem in der Öffentlichkeit und im Kongress mehr und mehr Kritik an der Zuverlässigkeit und Wirtschaftlichkeit der zuständigen Bundesbehörde *Transportation Security Administration* (ein Teil des DHS) laut wird (vgl. USA Today 2005).

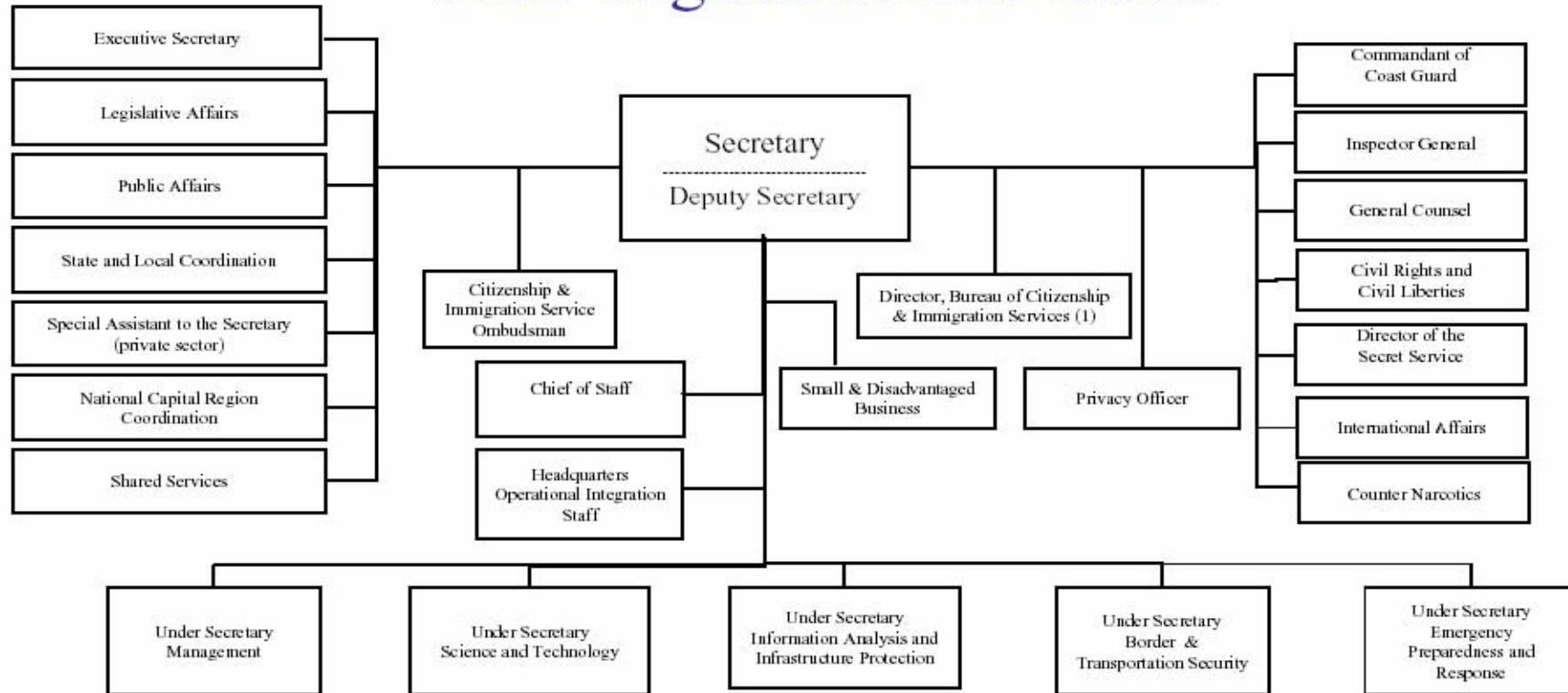
## 5. Schluss

Die Zusammenfassung zahlreicher Behörden unter einem Dach, wie sie mit der Einrichtung des DHS geschehen ist, stellt nur einen Mosaikstein in der Gesamtheit aller Aktivitäten zur Prävention weiterer Terroranschläge und zur Bekämpfung terroristischer Strukturen dar. Selbst wenn man nur einen Blick auf innenpolitische Maßnahmen wirft und die außen- und sicherheitspolitischen Folgen des 11. Septembers 2001 unberücksichtigt läßt, handelt es sich mit der Reorganisation von US-Bundesbehörden nur um einen ersten Schritt. Nach Ansicht einiger Kommentatoren reicht es nicht aus, ein neues Ministerium zu schaffen, ohne gleichzeitig auch die Bürger stärker in das Politikfeld *Homeland Security* einzubeziehen: „Right now, most Americans wouldn't have a clue what to do if their local police told them one thing, CNN said a different thing, and the Department of Homeland Security told them another.“ (Ranum 2004: 15). Die konzeptionelle Erweiterung von *National Security* (äußere Sicherheits- und Verteidigungspolitik) und *Homeland Security* um *Civil Security* erfolgt dabei in Anlehnung an die in den Hochzeiten des Kalten Krieges gemachten Erfahrungen. So argumentiert etwa Dory (2004), dass die Zivilbevölkerung ebenso wie gegenüber der nuklearen Bedrohung in den 50er und 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts auch gegenüber der terroristischen Bedrohung (insbesondere im Zusammenhang mit dem möglichen Einsatz von Massenvernichtungswaffen) einer intensiveren Vorbereitung auf Notfallszenarien bedürfe. Solche (je nach dem konkreten Einzelfall sinnvollen) Vorschläge müssen jedoch abgewogen werden mit der für das Politikfeld *Homeland Security* zentralen Tatsache, dass vollständige Sicherheit niemals zu erreichen sein wird. „Nothing will ever be perfect; we need to accept that sufficiently motivated attackers will always be able to outsmart a static defense.“ (Ranum 2004: 19).

Trotz dieser Feststellung muss die bisherige Reorganisation der US-Bundesbehörden insgesamt als notwendig und sinnvoll bewertet werden. Das DHS baut keine neue Bürokratie auf, sondern führt eng zusammenhängende und bisher organisatorisch getrennte Arbeitsbereiche in einem Haus zusammen. Zusätzlich untermauert die institutionelle Reorganisation längerfristig auch eine neue Herangehensweise an die Fragen der inneren Sicherheit, die sich von den laxen Policies der neunziger Jahre – beispielsweise im Bereich der Geheimdienste, der Einwanderungsbehörden oder der Sicherheitskontrollen an den Flughäfen – deutlich unterscheidet und zumindest bis zum heutigen Zeitpunkt weitere Terroranschläge in den USA verhindert hat.

## Anhang 1: Organisationsplan des DHS

# DHS Organizational Chart



**Homeland  
Security**

August 2004

**Anhang 2: Die 22 in das DHS transferierten Behörden**

|     | <b>Bezeichnung</b>   | <b>Verortung im DHS</b>                                 | <b>Frühere Zugehörigkeit</b>      |
|-----|--|---|-----------------------------------|
| 1.  | Office of Domestic Preparedness  | Abt. Border and Transportation Security                 | Dep. of Justice                   |
| 2.  | Bureau of Immigration and Customs Enforcement                                  | Abt. Border and Transportation Security                 | Dep. of Justice                   |
| 3.  | Transportation Security Administr.   | Abt. Border and Transportation Security                 | Dep. of Transportation            |
| 4.  | Federal Law Enforcement Training Center  | Abt. Border and Transportation Security                 | Dep. of the Treasury              |
| 5.  | Bureau of Customs and Border Protection  | Abt. Border and Transportation Security                 | Dep. of the Treasury              |
| 6.  | Federal Emergency Management Agency  | Abt. Emergency Preparedness & Response                  | Eigenständige Behörde             |
| 7.  | Strategic National Stockpile   | Abt. Emergency Preparedness & Response                  | Dep. of Health and Human Services |
| 8.  | National Disaster Medical System   | Abt. Emergency Preparedness & Response                  | Dep. of Health and Human Services |
| 9.  | Nuclear Incident Response Team   | Abt. Emergency Preparedness & Response                  | Dep. of Energy                    |
| 10. | Domestic Emergency Support Teams   | Abt. Emergency Preparedness & Response                  | Dep. of Justice                   |
| 11. | Critical Infrastructure Assurance Office                                       | Abt. Information Analysis and Infrastructure Protection | Dep. of Commerce                  |
| 12. | National Communications System   | Abt. Information Analysis and Infrastructure Protection | Dep. of Defense                   |
| 13. | Office of Energy Assurance/ Nat. Infrastructure Simulation and Analysis Center | Abt. Information Analysis and Infrastructure Protection | Dep. of Energy                    |
| 14. | Federal Computer Incident Research Center                                      | Abt. Information Analysis and Infrastructure Protection | General Services Adm.             |
| 15. | National Infrastructure Protection Center                                      | Abt. Information Analysis and Infrastructure Protection | FBI                               |
| 16. | National Biological Warfare Defense Analysis Center                            | Abt. Science & Technology                               | Dep. of Defense                   |
| 17. | CBRN Countermeasures Program   | Abt. Science & Technology                               | Dep. of Energy                    |
| 18. | Environmental Measurements Laboratory  | Abt. Science & Technology                               | Dep. of Energy                    |
| 19. | Plum Island Animal Disease Center  | Abt. Science & Technology                               | Dep. of Agriculture               |
| 20. | U.S. Secret Service  | <i>Direkt der Leitung unterstellt</i>                   | Eigenständige Behörde             |
| 21. | U.S. Coast Guard   | <i>Direkt der Leitung unterstellt</i>                   | Eigenständige Behörde             |
| 22. | Bureau of Citizenship & Immigration  | <i>Direkt der Leitung unterstellt</i>                   | Eigenständige Behörde             |

(Erstellt auf der Grundlage von Kinney 2004)



## Literaturverzeichnis

- Bush, George W. 2001:* Address to a Joint Session of Congress and the American People, 20. 9. 2001  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> 16.05.2005
- BusinessWeek online 2005:* Homeland Security's New Broom. Interview von Paul Magnusson mit Michael Chertoff, 19. April 2005  
[http://www.businessweek.com/print/bwdaily/dnflash/apr2005/nf20050419\\_8895.htm?](http://www.businessweek.com/print/bwdaily/dnflash/apr2005/nf20050419_8895.htm?) 25.04.2005
- Carter, Ashton B. 2001:* The Architecture of Government in the Face of Terrorism. In: International Security 26, Nr.3, 5-23
- Congress Report 2001:* Nr. 9, September 2001
- Congress Report 2002a:* Nr. 3, März 2002
- Congress Report 2002b:* Nr. 5, Mai 2002
- Congress Report 2002c:* Nr. 6-7, Juni/Juli 2002
- Daalder, Ivo H./I. M. Destler 2002:* Behind America's Front Lines: Organizing to Protect the Homeland <http://www.brookings.edu/press/review/summer2002/daalder.htm> 12.04.2005
- Daalder, Ivo H./I. M. Destler/David L. Gunter/James M. Lindsay/Michael E. O'Hanlon/Peter R. Orszag/James B. Steinberg 2003:* Protecting the American Homeland: One Year On. Washington, D.C.: The Brookings Institution
- Derlien, Hans-Ulrich 1996:* Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts. In: Verwaltungsarchiv 87, 548-580
- DHS 2004:* Fact Sheet: Department of Homeland Security Appropriations Act of 2005, 18. Oktober 2004 <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=43&content=4065&print=true> 25.04.2005
- Dory, Amanda J. 2004:* American Civil Security: The U.S. Public and Homeland Security. In: The Washington Quarterly 27, Nr.1, 37-52
- Felcher, E. Marla 2004:* Aviation Security. In: Donald F. Kettl (ed.): The Department of Homeland Security's First Year. A Report Card. New York: The Century Foundation Press, 29-54
- Goodsell, Charles T. 2002:* Insights for Public Administration from the Terrorist Attacks. In: Administration & Society 34, Nr.3, 255-260
- Gormley, William T. 2002:* Reflections on Terrorism and Public Management. In: Alasdair Roberts (ed.): Governance and Public Security. Syracuse: Alan K. Campbell Public Affairs Institute, 1-16
- Kettl, Donald F. 2003:* Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. In: American Review of Public Administration 33, Nr.3, 253-277
- Kinney, Francis 2004:* Overview of the Department of Homeland Security  
<http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-en/page-conf-2004-index/xdocs/conf/2004-conferences/static/xdocs/conf/2004-conferences/0406/kinney-presentation-en.pdf> 16.05.2005
- Kroft, Steve 2005:* Handouts For The Homeland. In: CBSNEWS.com vom 9. April 2005.  
<http://www.cbsnews.com/stories/2005/03/31/60minutes/printable684349.shtml> 25.04.2005
- Larsen, Randall J./Ruth A. Davis 2001:* Homeland Defense: The State of the Union. In: Journal of Homeland Security, Mai 2001 <http://www.homelandsecurity.org/journal/articles/larsendavid.htm> 22.02.2005
- Levine, Charles H./B. Guy Peters/Frank J. Thompson 1990 :* Public Administration. Challenges, Choices, Consequences. Glenview: Scott, Foresman and Company

- Moynihan, Donald P./Alasdair Roberts 2002*: Public Service Reform and the New Security Agenda. In: Alasdair Roberts (ed.): Governance and Public Security. Syracuse: Alan K. Campbell Public Affairs Institute, 129-145
- Moynihan, Donald P. 2005*: Homeland Security and the U.S. Public Management Policy Agenda. In: Governance 18, Nr.2, 171-196
- National Commission On Terrorist Attacks Upon The United States 2004*: The 9/11 Commission Report. Baton Rouge: Claitor's Publishing Division
- Newmann, William W. 2002*: Reorganizing for National Security and Homeland Security. In: Public Administration Review 62, Special Issue September 2002, 126-137
- Ranum, Marcus J. 2004*: The Myth of Homeland Security. Indianapolis: Wiley Publishing
- Relyea, Harold C. 2003*: Executive Branch Reorganization and Management Initiatives. CRS Issue Brief for Congress IB 93026. Washington, D.C.: Congressional Research Service/The Library of Congress
- Relyea, Harold C. 2004*: Homeland Security: The Presidential Coordination Office. CRS Report for Congress RL 31148. Washington, D.C.: Congressional Research Service/The Library of Congress
- Savage, Charlie 2005*: US sees insurers as possible tool in terror fight. In: The Boston Globe vom 22. Februar 2005  
[http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2005/02/22/us\\_sees\\_insurers\\_as\\_possible\\_tool\\_in\\_terror\\_fight/](http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2005/02/22/us_sees_insurers_as_possible_tool_in_terror_fight/) 25.05.2005
- Treverton, Gregory F. 2004*: Intelligence Gathering, Analysis, and Sharing. In: Donald F. Kettl (ed.): The Department of Homeland Security's First Year. A Report Card. New York: The Century Foundation Press, 55-75
- USA Today 2005*: Airports in no rush to hire private screeners, 7. Mai 2005  
[http://www.usatoday.com/news/nation/2005-05-07-airports-private-screeners\\_x.htm?csp=36](http://www.usatoday.com/news/nation/2005-05-07-airports-private-screeners_x.htm?csp=36)  
 25.05.2005
- Wise, Charles R. 2002*: Organizing for Homeland Security. In: Public Administration Review 62, Nr. 2, 131-144
- Wise, Charles R./Rania Nader 2002*: Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues, and Dilemmas. In: Public Administration Review 62, Special Issue September 2002, 44-57

### Protokoll zum Referat: Reorganisation des US-Systems – das Department of Homeland Security (DHS),

1. Am Beispiel der Einrichtung des DHS zeigen sich die Systemunterschiede zwischen der deutschen und amerikanischen Exekutive. Die Organisationsgewalt liegt im deutschen System beim Bundeskanzler. In den USA unterhält der Kongress teilweise eigene Behörden (s. ebenso Unterschiede bei Fach- und Rechtsaufsicht). In Washington spricht man von *Secretaries* an Stelle von Ministern. Hinzuweisen ist auch auf die Trennung zwischen *White House Office* (Stabsfunktion) und *Executive Office* (Sekretariatsfunktion), im Gegensatz zum deutschen System mit einem zentralen Bundeskanzleramt.  
Eine mögliche Erklärung für die starke Verschränkung zwischen Legislative und Exekutive bei der Organisation und Kontrolle der Administration in den USA ist der Umstand, dass bei der Schaffung der amerikanischen Verfassung nur an eine Person als *Chief Executive* gedacht wurde und in der Folgezeit der Aufbau weiterer Behörden vom Kongress aus initiiert wurde.
2. Bei der Abwägung zwischen der Einrichtung eines Departments oder eines Offices im Weißen Haus ging es sowohl um die Frage der finanziellen Ausstattung der *Homeland Security*, als auch um die Frage der Weisungsbefugnis. Dabei lässt sich erkennen, dass ein Ministerium die vertikalen Beziehungen klar festlegt (Hierarchie), die Einrichtung einer Stabsstelle im Weißen Haus dagegen auf die horizontale Koordination zwischen den Ministerien abgezielt hatte. Nach der Gründung des DHS soll sich nun das neu eingerichtete *HS-Council* und der oder die *Director of National Intelligence* um die Koordinierung zwischen den Ministerien kümmern. Ob sich diese vertikale und horizontale Lösung als effektiv erweisen, muss sich erst noch zeigen.
3. Die Gründung eines Departments für die HS lässt sich logisch dadurch erklären, dass die dem DHS neu unterstellten Referate alle aus anderen Departments entstammen. Der Kongress hat hier also keinen Kompetenzverlust erlitten. In Folge der DHS-Gründung ist es nicht zu einer räumlichen Zusammenlegung gekommen. Die Einordnung ins neue Departement erfolgte rein organisatorisch.

Am Referat *Small and Disadvantaged Business* kann man erkennen, dass das DHS auch als Schnittstelle zur Privatwirtschaft gesehen wird.

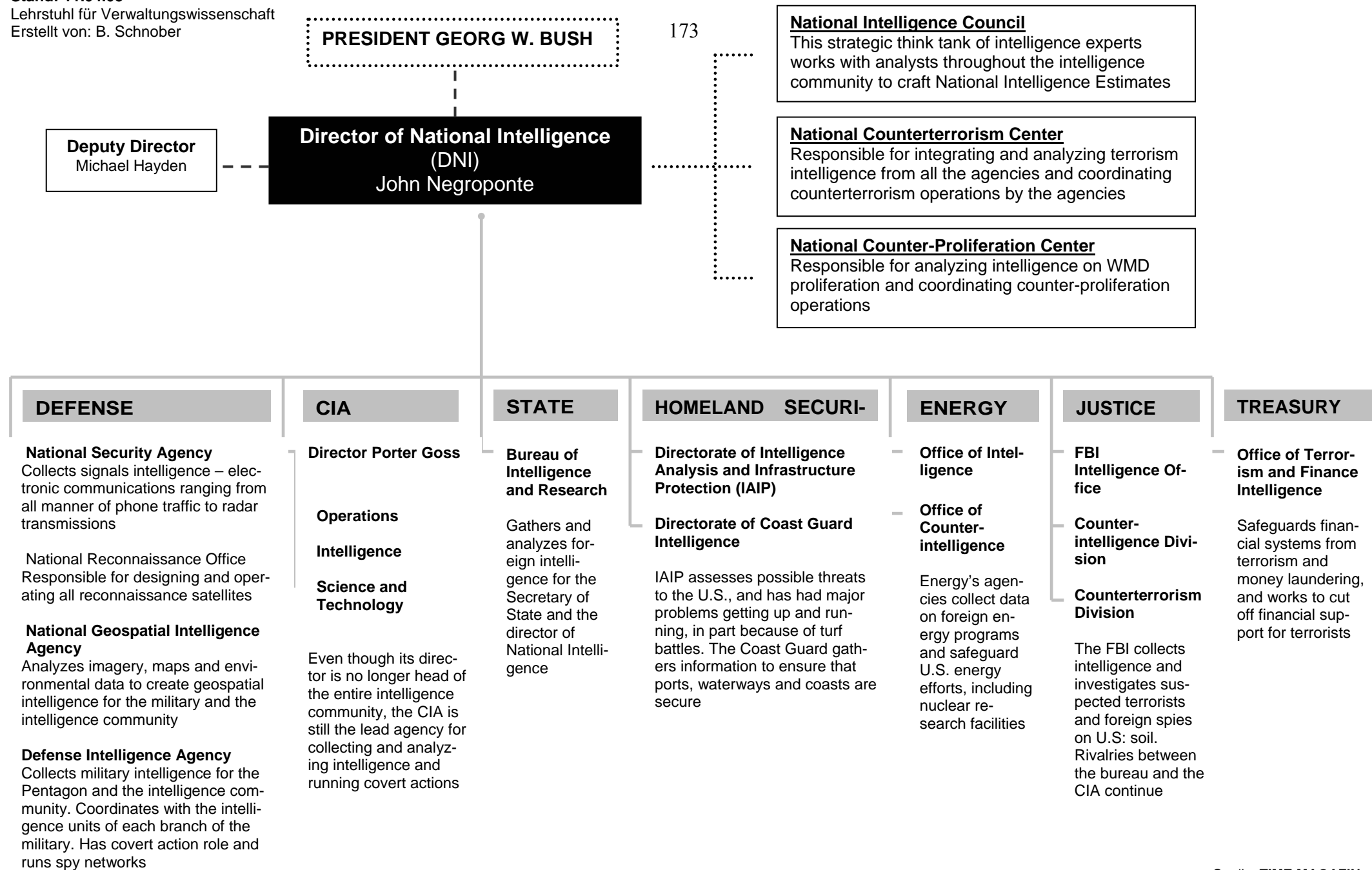
4. Welcher Logik folgt die Gliederung des DHS? Und daran anschließend: lassen sich Lücken in der Organisation erkennen? Als heuristisch sinnvoll lässt sich eine zweidimensionale Aufgliederung der Referate im DHS aufstellen. Zum einen handelt es sich um Einheiten, die sich mit dem Schutz von Objekten beschäftigen. Zum anderen gibt es Referate, die sich funktional um die Reaktionsfähigkeit des Landes kümmern.

| Objekt                 | Funktion     |
|------------------------|--------------|
| Transport              | Preparedness |
| Border                 | Immigration  |
| Stockpile              | Emergency    |
| Nuclear                | Medical      |
| Infrastruktur          |              |
| Kommunikation/Computer |              |
| Energie                |              |

Diese Trennung in präventiv- und reaktiv-arbeitende Einheiten spiegelt das Aufgabenprofil des DHS wider: Objektschutz auf der einen und koordinierte, schnelle Reaktion, bzw. Schadensbegrenzung auf der anderen Seite.

Besonders Letzteres kann vom DHS nur im Rahmen der Bundeszuständigkeiten ausgeführt werden. Aufgaben der Bundesstaaten oder Kommunen etwa im Katastrophenschutz finden sich nicht im DHS wieder.

5. Die Gliederung nach Objekten und Funktionen umfasst nicht vollständig alle Departmenteinheiten, auch lassen sich manche Referate nicht eindeutig zuordnen, aber die Differenzierung dient der Analyse nach Lücken im Sicherheitssystem. Das DHS ist aber nur eine Einheit der *Homeland Security* neben anderen Departments, dem *CIA* und dem *Director of National Intelligence*. Deshalb kann die Diskussion um mögliche unberücksichtigte Objekte oder Funktionen erst nach der Betrachtung des ganzen Systems erfolgen. Dies wird in den kommenden Wochen im Seminar versucht werden. Beispiel: Überwachung, Einfrieren von Finanzen, Geldbewegungen, damit beschäftigt sich niemand im DHS.
6. Zur Beziehung zwischen CIA und DHS: Das DHS ist einer der Hauptabnehmer der Geheimdienstinformationen. In diesem Zusammenhang stellt sich wieder die Frage, wie gut die Zusammenarbeit koordiniert wird.
7. Die Diskussion über die Beziehung zwischen öffentlicher und privater Seite wurde unter die Frage gestellt, ob Heimatschutz bei so vielen privaten Partnern überhaupt funktionieren kann? Privatunternehmen besitzen beispielweise große Teile des Stromnetzes, zu denken ist aber auch an die Fluglinien und den privaten Flugverkehr (Propellermaschinen über Washington). Ein Faktor für die Schwierigkeit der Koordination ist die unterschiedliche Zielvorstellung: der Unternehmer denkt an Gewinne, der Staat an die Begrenzung der terroristischen Gefährdung. In Deutschland gibt es im Energie- und Wassersektor stärkere staatliche Kontrolle (Bsp. Dezentrales Wassersystem und Vielzahl an Wasserwerken und – wirtschafstämtern).
8. Die These, dass Terroranschläge schwierig zu vermeiden sind, weil sie ex ante nicht perzipiert werden können, muss insoweit eingeschränkt werden, als dass es in der Ministerialbürokratie Einheiten gibt, die versuchen sich mögliche Bedrohungsszenarien vorzustellen (s. Methoden wie Szenario, Delphi, sonstiges systematisches Intelligenzmachen). Natürlich muss klar sein, dass es eine totale Prävention nicht geben kann, trotzdem ist Präventionsarbeit notwendig. Dafür braucht es eine Sicherheitsdebatte, zum Beispiel auch über eine mögliche Evakuation des Seminarraumes. Wäre die Bamberger Feuerwehr auf die Evakuation öffentlicher Gebäude in der Stadt vorbereitet?





## Reformvorschläge der 9/11 Commission und das grundsätzliche Koordinationsproblem

### I. Reformvorschläge der 9/11 Commission

- Schaffung eines National Counterterrorism Center (NCTC)
- Bereitstellung von Anreizen für das Weitergeben von Informationen
- Einleiten einer Informationsrevolution zum Aufbau eines „trusted information network“
- Ersetzen des bisherigen „Director of Central Intelligence“ durch einen „National Intelligence Director“ (NID)
- Trennung der Position des NIDs vom Amt des CIA-Leiters
- Übertragung der Verantwortung für Leitung und Ausführung paramilitärischer Operationen an das Verteidigungsministerium
- Aufhebung der dysfunktionalen Bewachung durch den Kongress durch :
  - ein gemeinsames Komitee (nach dem Vorbild des gemeinsamen Atomenergiemodell) oder
  - ein Komitee in jedem Haus des Kongress, das in sich bevollmächtigende und zustimmende Behörden vereint
- Aufstellen einer einzigen und prinzipiellen Regelung zur Überwachung und Überprüfung der Homeland Security durch den Kongress
- Beschleunigung des Übergangs zwischen zwei Verwaltungsstäben
- Verstärkung des FBI durch eine spezialisierte und integrierte nationale Sicherheitsmannschaft
- Überprüfen der Angemessenheit von Strategien und Pläne der NORAD zur Verteidigung der U.S. gegen militärische Gefahren
- Festlegen von Gefahrentypen durch das Department of Homeland Security, um zu ermitteln:
  - die Angemessenheit der Regierungspläne, die kritische Infrastruktur zu schützen
  - die Bereitschaft der Regierung auf Gefahren zu reagieren

### II. Können die Reformvorschläge der 9/11 Commission das Koordinationsproblem der amerikanischen Behörden lösen?

#### 1. Gründung des NCTC

Pro: - Leistungsvorteile von Arbeitsgruppen bei der gemeinsamen operativen Planung

Contra: - Altes Konzept des TTIC bereits gescheitert

- Informationsweitergabe zu Analysezwecken führt zu Zeitverlusten
- Problem der Ausgeglichenheit zwischen nominalen Befugnissen und Realmacht

#### 2. Dezentrales netzwerkbasierendes Informationsteilungssystem

Pro: - Bestehende Notwendigkeit des Informationsaustauschs

- Verbesserung der Informationsqualität durch Konkurrenz und Wettbewerb

Contra: - Behörden verfügen weiterhin über eigene Datenbasen und sind somit nicht auf andere angewiesen

- „Wissen ist Macht“
- fragliche Wirkung eines Anreizsystems

## 3. Ernennung eines Nationalen Geheimdienstleiters

- Pro:
- Vermittler zwischen den Behörden
  - Gezielter Einsatz der Gelder für wichtige Projekte möglich
  - Verminderung der Redundanz
  - Verstärkte Arbeitsteilungsprozesse
- Contra:
- Abnahme der Leitungsintensität
  - Risiko der Entscheidungsdelegation
  - Erfolg hängt von Effektivität ab, nicht von Effizienz
  - Redundanz als Kontrollsystem
  - Gefahr der Isolation gegenüber anderen Einrichtungen
  - Förderung von subjektiven Ratschlägen bei zu enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten

## 4. Überprüfung des Kongress auf seine Bereitschaft zur Terrorbekämpfung

Pro: Abschwächung des „cry wolf“ Syndroms

## 5. Verstärkung des FBI's

- Pro:
- Sensibilisierung für neue Herausforderungen
  - keine weiteren Probleme auf der Informationsebene, da keine neue Behörde geschaffen wird

Contra: Verbesserung der Beziehung zwischen FBI und CIA ist fraglich

### III. Auswirkungen des Berichts auf die gegenwärtigen Entwicklungen im amerikanischen System

1. Schaffung des Department of Homeland Security
2. Ernennung des nationalen Geheimdienstleiters

#### **Quellen (Auswahl):**

Döhler, Marian (1994): „Lernprozesse in Politiknetzwerken“. In: Bussmann, Werner (Hrsg.): „Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken“. Verlag Rüegger AG. Zürich

Hoffmann Dr., Friedrich (1976): „Entwicklung der Organisationsforschung“. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler. Wiesbaden. 3. Aufl

Peters, B. Guy (2004): „Are we safer today?: Organizational Response to Terrorism“. In: Crotty, William (Hrsg.): „The Politics of Terror. The U.S. Response to 9/11“. Northeastern University Press. Boston.

Siepmann, H. & U. (1992): „Verwaltungsorganisation“. Kohlhammer GmbH. Köln. 4. Aufl.



## **Protokoll: Reformvorschläge der 9/11 Commission und das allgemeine Koordinationsproblem**

### 1. Anmerkungen zu den Reformvorschlägen

#### 1.1. Director of Central Intelligence

Der Vorläufer des heutigen Director of National Intelligence als primärer Geheimdienstberater des Präsidenten, wurde vom Direktor des CIA ausgeführt. Dieser war mit der Doppelfunktion überlastet, so dass die Aufgabe als Geheimdienstkoordinator eher vernachlässigt wurde.

#### 1.2. Paramilitärische Operationen

Paramilitärische Operationen (Bsp.: Landung in der Schweinebucht) unterscheiden sich im Vergleich zu verdeckten Aktionen (Bsp.: Iran-Contra-Affäre) vor allem in Bewaffnung der Ausführenden und Ziel der Aktion.

Die Verantwortung für paramilitärische Operationen ging im Zuge der Umstrukturierung von der CIA zum Department of Defense (DoD) über.

#### 1.3. Begrifflichkeit „Gefahrentyp“

Der Begriff „Gefahrentyp“ bezeichnet lediglich Szenarien bezüglich der Art und Weise eines möglichen Angriffes (Urheber, Ziel etc.) und keine konkreten Reaktionspläne. Von diesem Begriff heben sich die farblich zu unterscheidenden Sicherheitsstufen ab, die der Risikobewertung dienen.

#### 1.4. Die Rolle des FBI

Durch neue Sicherheitsgesetze, kam es zu einer Ausweitung der Kompetenzen und zu einer Relevanzverschiebung bei den Funktionen des FBI. Lag der Fokus in den Jahren vor dem 11. September auf der Kriminalitätsbekämpfung, so steht jetzt die nationale Sicherheit im Vordergrund. Dies schlägt sich auch im Budget nieder: Das Budget im Bereich Nationale Sicherheit stieg von ca. \$1 Mrd. im Jahre 2001 auf ca. \$2,2 Mrd. im Jahre 2005 (bei einem Gesamtanstieg von ca. \$1,8 Mrd. im gleichen Zeitraum). Anteilig stieg der Wert von 32% auf 44%.

#### 1.5. Gründung des NCTC → Anmerkungen zum Vorläufer TTIC

Das Terrorist Threat Integration Center (TTIC) war, im Gegensatz zum NCTC, keine eigenständige Behörde, sondern eine Abteilung des CIA. Es diente der Oberaufsicht über fünf weitere Abteilungen des CIA, die sich mit der Analyse von Informationen beschäftigten.

### 2. Dezentrales netzwerkbasiertes Informationsteilungssystem

Die einzelnen Behörden verfügen weiterhin über eigene Datenbanken und entscheiden, ob und wie sie die andere Einheiten an ihrem Wissen teilhaben lassen. Ein Gegenentwurf hierzu wäre ein zentraler Informationspool, wie er als Trend in der Privatwirtschaft zu erkennen ist. Allerdings gibt es starke Unterschiede zwischen den Abteilungen eines Unternehmens und der Kooperation zwischen eigenständigen Behörden wie FBI und CIA. Wirtschaftsunternehmen drohen finanzielle Konsequenzen, wenn die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen oder Unternehmenszweigen nicht funktionieren. Die angesprochenen Behörden sind weitestgehend eigenständig, mit spezifischer Sozialisation und Rollenverständnissen der jeweiligen Mitarbeiter, und müssen bei fehlender Zusammenarbeit nicht mit unmittelbaren negativen Sanktionen bezüglich ihrer Existenz rechnen.

Hierin liegt auch eines der Hauptprobleme der Koordination, dass auch durch den Director of National Intelligence nur mäßig gelöst werden kann, da dieser nicht hierarchisch, sondern,

entsprechend einem Netzwerk horizontal koordinieren kann, weil er nicht mit den entsprechenden Weisungsrechten gegenüber den Geheimdiensten ausgestattet ist. Jede Behörde gibt nur ungern gesammelte Informationen an andere Akteure weiter.

Diesem Problem wird versucht mit Schulungen und der Bildung von Arbeitsgruppen entgegenzutreten. Gemeinsame Schulungen sollen dafür sorgen, dass die Akteure ein einheitliches Denken und Handeln etablieren. Ferner soll der persönliche Kontakt, und damit informelle Kontakte, gefördert werden.

In den Arbeitsgruppen kommen Vertreter der verschiedenen Behörden zusammen. Sie bilden ein dauerhaftes Gegenstück zu den sprunghaften Beziehungen, die einem Netzwerk eigen sind. Es bleibt allerdings fraglich, inwieweit die einzelnen Geheimdienste bereit sind in diese Arbeitsgruppen relevante Informationen einzubringen, oder ob der Anreiz im Ernstfall als alleiniger „Retter“ aufzutreten nicht doch stärker ist, als das von der Commission geplante Anreizsystem zum Informationsaustausch, das noch sehr wage erscheint.

Ein weiteres Problem, Bereitschaft zum information-sharing vorausgesetzt, ist das der Filterfunktion. Welche Informationen werden in den Geheimdiensten als relevant eingeschätzt und in das Informationsnetzwerk eingebracht (Filterprozesse vs. Information-Overload)

### 3. Anmerkungen zu der Rolle des Director of National Intelligence (DNI) (im CR: NID)

Der DNI nimmt in den USA eine dem Geheimdienstkoordinator im Bundeskanzleramt ähnliche Position ein. Der dient als Koordinator der Geheimdienste und berichtet direkt dem Präsidenten. Er ist allerdings nicht mit Weisungsrechten gegenüber den einzelnen Geheimdiensten ausgestattet. Er gibt lediglich Personalvorschläge bezüglich der Besetzung von Führungspositionen in den einzelnen Behörden ab. Die Budgetmacht liegt zum größten nicht beim DNI, sondern beim Department of Defense (DoD). Damit ist es nicht gelungen, die im Commission Report geforderte starke Figur an der Spitze der Geheimdienste zu schaffen (s. z.B. Vorschläge bezüglich Budget).

Gestärkt wurde seine Position allerdings extern durch die Ernennung auf 10 Jahre, während der DNI sich selbst intern stärkte, indem er den direkten Zugang des CIA-Direktors zum Präsidenten kappte. Auch der permanente Sitz im National Security Council wurde vom DNI übernommen. Der CIA wird hier nur noch fallweise gehört.

Die von der Commission angedachte „Unity of Effort in Managing Intelligence“ (s. Commission Report S. 413) wurde nur teilweise nach deren Vorschläge umgesetzt. So wurden von den drei Deputy DNI (Foreign Intelligence, Defense Intelligence und Homeland Intelligence) lediglich einer auch als solcher benannt (Homeland Intelligence). Die beiden anderen Bereiche blieben de facto bei CIA (Foreign Intelligence) und DoD (Defense Intelligence) → Keine umfassende Neustrukturierung der Geheimdienste.

Die vorgeschlagenen fünf National Intelligence Center (s. ebd.) wurden zu den zwei Stabsabteilungen National Counterterrorism Center (NCTC) und National Counter-Proliferation Center (NCPC) zusammengefasst. Ferner existiert noch das National Intelligence Council, als Think Tank der Geheimdienstvertreter.

### 4. Anmerkungen zur Überwachung der Homeland Security durch den Kongress

In der Vergangenheit berichteten 88 verschiedene Ausschüsse dem Kongress. Diese Funktion wurde nun konzentriert im Homeland Security Ausschuss.

## **Martin Collignon**

### **„System und interne Koordination der deutschen Geheimdienste“**

#### **Inhaltsverzeichnis**

##### Abkürzungsverzeichnis

##### Einleitung

1. Das deutsche nachrichtendienstliche System - eine kurze Einführung
2. Die Struktur des nachrichtendienstlichen Systems - Betrachtung der einzelnen Systemeinheiten der Bundesrepublik Deutschland
  - 2.1. Das Bundeskanzleramt als das deutsche geheimdienstliche System- und Koordinationszentrum - Der Chef des Bundeskanzleramtes (ChBK) und der ihm unterstellte deutsche Auslandsnachrichtendienst (BND)
  - 2.2. Das Bundesministerium des Innern und die ihm unterstellten geheimdienstlichen Systemeinheiten - Konkurrent des Bundeskanzleramtes oder unterstützende Koordinationseinheit?
  - 2.3. Das Bundesministerium der Verteidigung und seine nachrichtendienstlichen Systemeinheiten - ein vollständiges nachrichtendienstliches System unabhängig von den anderen bestehenden Einheiten?
  - 2.4. Das Bundesministerium der Finanzen und das ihm unterstellte Zollkriminalamt als nachrichtendienstliche Systemeinheiten - das ZKA als Informationsquelle, Unterstützungseinheit und Konkurrenzeinheit der bestehenden nachrichtendienstlichen Systemeinheiten
  - 2.5. Die nachrichtendienstlichen Systemeinheiten auf Länderebene: Die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) und die Landeskriminalämter (LKÄ)
  - 2.6. Der Bundessicherheitsrat - nachrichtendienstliche Entscheidungs- und Koordinationseinheit 181
3. Die Folgen der Systemstruktur und internen Koordination für die Funktionsfähigkeit des gesamten geheimdienstlichen Apparates
4. Die Kontrolle der Dienste als Belastung für die Funktionsfähigkeit des Systems

##### Schluss

##### Anhang

##### Literaturverzeichnis

##### Quellenverzeichnis

**Abkürzungsverzeichnis**

|           |   |
|-----------|---|
| AA        | Auswärtiges Amt   |
| BfV       | Bundesamt für Verfassungsschutz   |
| BGS       | Bundesgrenzschutz   |
| BGSG      | Bundesgrenzschutzgesetz   |
| BKA       | Bundeskriminalamt   |
| BKAG      | Bundeskriminalamtgesetz   |
| BMF       | Bundesministerium der Finanzen  |
| BMI       | Bundesministerium des Innern  |
| BMJ       | Bundesministerium der Justiz  |
| BMVg      | Bundesministerium der Verteidigung  |
| BND       | Bundesnachrichtendienst   |
| BNDG      | Bundesnachrichtendienstgesetz   |
| BSI       | Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik   |
| BSIG      | BSI-Errichtungsgesetz   |
| BVerfSchG | Bundesverfassungsschutzgesetz   |
| ChBK      | Chef des Bundeskanzleramtes   |
| CIA       | Central Intelligence Agency   |
| DSO       | Division Spezielle Operationen  |
| FBI       | Federal Bureau of Investigation   |
| FIU       | Financial Intelligence Unit   |
| GBA       | Generalbundesanwalt   |
| GFG       | Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppe   |
| GG        | Grundgesetz   |
| GSG-9     | Grenzschutzgruppe 9   |
| IGR       | Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/ -terroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewaltakte |
|           | Innenministerkonferenz der Länder   |
| IMK       | Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus  |
| KGIntTE   | Koordinationsgruppe Terrorismus   |
| KGT       | Kommando Spezialkräfte  |
| KSK       | Landesamt für Verfassungsschutz oder Landesämter für Verfassungsschutz  |
| LfV       | Landeskriminalamt   |
| LKA       | Landeskriminalämter   |
| LKÄ       | Militärischer Abschirmdienst  |
| MAD       | Militärisches Nachrichtenwesen der Bundeswehr   |
| MilNWBw   | North Atlantic Treaty Organization  |
| NATO      | National Security Agency  |
| NSA       | Organisierte Kriminalität   |
| OK        | Streitkräfteunterstützungskommando  |
| SKUKdo    | Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr   |
| ZNBw      | Zollkriminalamt   |
| ZKA       | Zollfahndungsdienst   |
| ZFD       | Zollfahndungsdienstgesetz   |
| ZFdG      |   |

## Einleitung

Die Anschläge auf das World Trade Center in New York, auf die Madrider Nahverkehrszüge und auf das britische Konsulat in Istanbul sind die brutalen Auswüchse eines international agierenden Terrorismus. Gegenwärtig wird der Irak Tag für Tag von Selbstmordattentaten heimgesucht. Der Terrorismus ist allerdings kein neues Phänomen, sondern besitzt eine lange Tradition.<sup>1</sup> In der Öffentlichkeit und in der wissenschaftlichen Terrorismusforschung herrscht eine heftige Diskussion, wie es zu den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 kommen konnte und worin sie begründet lagen.<sup>2</sup> Vor allem die Kritik an den nationalen Sicherheitsapparaten und Nachrichtendiensten bildet einen Kernpunkt der gegenwärtigen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus. Nach den Geschehnissen vom 11. September 2001 wurde den US-amerikanischen Sicherheitsorganen CIA und FBI Versagen im Hinblick auf die Früherkennung der Anschläge vorgeworfen. Letztendlich konnten diese Sicherheitsorgane der USA trotz ihrer umfangreichen finanziellen Mittel die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen.<sup>3</sup> Die umfangreichen Informationen über bevorstehende Anschläge konnten diese beiden Behörden nicht verarbeiten.

Aber auch der deutsche Sicherheitsapparat muss sich einer kritischen Auseinandersetzung mit seiner Rolle im Vorfeld des 11. Septembers stellen. Auf deutschem Boden, nämlich in Hamburg, bereiteten sich die Flugzeugentführer um Mohammed Atta auf ihre Aufgabe vor.<sup>4</sup> Haben an dieser Stelle die deutschen Sicherheitsbehörden, wie die amerikanischen, versagt? Der 11. September stellte für alle Geheimdienste eine gewaltige Zäsur dar.<sup>5</sup> Es fand ein weltweites Umdenken der staatlichen Sicherheitsorgane statt.<sup>6</sup> Die Situation in Deutschland gestaltet sich ähnlich wie in den Vereinigten Staaten.<sup>7</sup> Auch die deutschen nachrichtendienstlichen Einrichtungen, die mit der Terrorismusbekämpfung betraut sind, weisen gewisse Mängel auf. So kam es in der Geschichte der deutschen Nachrichtendienste zu zahlreichen Skandalen, wie 1985 die Spendenaffäre um die Finanzierung des BND.<sup>8</sup> Ein generelles Problem innerhalb des nachrichtendienstlichen Systems der Bundesrepublik betrifft seine Struktur, die der neuen Gefahren- und Aufgabenlage schon vor dem 11. September nicht angepasst wurde.<sup>9</sup> Mit dem Ende des Kalten Krieges gerieten die geheimdienstlichen Einrichtungen in der BRD in eine Legitimationskrise. Die Mitarbeiterzahlen sanken, und die Konkurrenz innerhalb des Systems des deutschen Sicherheitsapparates stieg.<sup>10</sup> Die Gefahren des internationalen Terrorismus und die Kritik am deutschen Geheimdienstapparat, legen somit die Frage nahe, wie sich das nachrichtendienstliche System und dessen interne Koordination in der BRD nach dem 11. September gestaltet. Auch der Einfluss der Kontrolle der Dienste auf die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems wird zu prüfen sein.

Im folgenden Hauptteil wird das bundesdeutsche nachrichtendienstliche System zu Beginn in einem einführenden Kapitel kurz dargestellt.<sup>11</sup> Daran anknüpfend werden in einem zweiten

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen von Bruce Hoffman 2002. *Terrorismus - der unerklärte Krieg*. Bonn, S. 13-56.

<sup>2</sup> Vgl. Georg Stein / Volkhard Windfuhr 2002. *Ein Tag im September*. 11.9.2001. *Hintergründe - Folgen - Perspektiven*. Heidelberg, S. 9f.

<sup>3</sup> Vgl. Wilhelm Dietl 2002. *Bedingt dienstbereit*. Der 11. September und das Versagen der Geheimdienste, in: Georg Stein / Volkhard Windfuhr. *Ein Tag im September*. 11.9.2001. *Hintergründe - Folgen - Perspektiven*. Heidelberg, S. 321.

<sup>4</sup> Vgl. Eckart Werthebach 2004. *Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit*, in: Werner Weidenfeld (Hg.). *Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit*. Wiesbaden, S.233.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda, S. 316.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda, S. 324f.

<sup>7</sup> Vgl. ebenda, S. 326f.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 327. Weitere Informationen zum Thema nachrichtendienstliche Skandale finden sich in Peter F. Müller / Michael Mueller 2002. *Gegen Freund und Feind*. Der BND: Geheime Politik und schmutzige Geschäfte. Hamburg, S. 379-629.

<sup>9</sup> Vgl. Wilhelm Dietl 2002 a.a.O., S. 326-328.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, S. 326 und S. 328.

<sup>11</sup> Aufgrund des umfangreichen Spektrums der Thematik dieser Arbeit muss an gewissen Stellen auf eine detaillierte Beschreibung verzichtet werden. Allerdings können unter Rückgriff auf die Informationen in den Fußno-

Schritt die Systemstruktur, die internen Beziehungen und die interne Koordination anhand der einzelnen Systemeinheiten analysiert. Im Anschluss an die Systembetrachtungen wird versucht, Rückschlüsse auf die Funktionstüchtigkeit des Systems zu ziehen, um abschließend die Kontrolle der Dienste unter dem Gesichtspunkt der Beeinträchtigung der Arbeit der Nachrichtendienste näher zu betrachten.

## **1. Das deutsche nachrichtendienstliche System - eine kurze Einführung**

Die Bundesrepublik Deutschland besitzt nicht wie die Vereinigten Staaten seit den Ereignissen des 11. Septembers 2001 mit dem *Department of Homeland Security* und dem *Information Awareness Office* (IAO), ein System mit einer zentralen Großbehörde, in der materiell-polizeiliche Zuständigkeiten organisatorisch zusammengelegt wurden.<sup>12</sup> Denn in Deutschland wurde nach dem 11. September keine Reform vergleichbar mit denen in den USA durchgeführt.

In Deutschland existiert weiterhin eine Vielzahl nachrichtendienstlicher Einrichtungen. Charakteristisch für das deutsche System ist die Aufteilung der Geheimdienste in Inlands- und Auslandsnachrichtendienste. Ferner liegt eine Trennung von zivilen und militärischen Bereich auch im Hinblick auf die Geheimdienste vor. Wichtig ist in der Bundesrepublik vor allem auch die Trennung von Polizei und Diensten, die jedoch nicht immer gewährleistet ist. Der deutsche Föderalismus ist zu dem eine Ursache der dezentralen Struktur des Systems. Dies führt zu Politikverflechtungen innerhalb des Systems und zu vertikalen Fachbruderschaften. Des Weiteren unterstehen die nachrichtendienstlichen Systemeinheiten einem Ministerium, es besteht folglich kein ressortfreier Raum im Hinblick auf die Geheimdienste. Eine Sonderstellung nimmt in diesem Zusammenhang der Bundesnachrichtendienst ein, der unmittelbar dem Bundeskanzleramt nachgeordnet ist.<sup>13</sup> Aufgrund der Vielfalt an geheimdienstlichen Behörden und Einrichtungen kommt es zu systeminternen Aufgabenüberschneidungen. Somit sind die Koordination der Dienste und ihr gegenseitiger Informationsaustausch von entscheidender Bedeutung. Im bundesdeutschen Geheimdienstsystem besteht neben der Vielzahl an Einrichtungen auch eine Vielzahl verschiedener Koordinationsinstrumente.<sup>14</sup> Doch auch die Koordination stößt bisweilen an gewisse Grenzen, so dass die interne Konkurrenz zwischen den Systemeinheiten auch ein bundesdeutsches Charakteristikum darstellt.

## **2. Die Struktur des nachrichtendienstlichen Systems - Betrachtung der einzelnen Systemeinheiten der Bundesrepublik Deutschland**

Nach dieser kurzen einführenden Beschreibung des bundesdeutschen nachrichtendienstlichen Systems folgt nun eine Darstellung der Aufgaben und Funktionen der einzelnen Systemeinheiten unter Bezugnahme auf die systeminterne Koordination, um die angesprochenen Systemcharakteristika zu verdeutlichen.<sup>15</sup>

---

ten und des Literaturverzeichnisses ausführlichere Informationen zu den jeweiligen Aspekten nachgelesen werden. Des Weiteren werden die Begriffe Geheimdienst und Nachrichtendienst synonym verwendet.

<sup>12</sup> Vgl. Jo Reichertz 2003. Umbau, Renovierung oder neuer Anstrich? Der 11. September und die (neue) deutsche Sicherheitsarchitektur, in: Roland Hitzler, Jo Reichertz (Hg.). Irritierte Ordnung. Die gesellschaftliche Verarbeitung von Terror. Konstanz, S. 219 und S. 228.

<sup>13</sup> Vgl. zu Ressortfreiheit des Bundeskanzleramtes Volker Busse 2001. Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise. Heidelberg, S. 52.

<sup>14</sup> Vgl. im Anhang dazu das Schema zu Koordinationsinstrumenten.

<sup>15</sup> Im Anhang befindet sich ein Organigramm, das das nachrichtendienstliche System der BRD darstellt.

## 2.1. Das Bundeskanzleramt als das deutsche geheimdienstliche System- und Koordinationszentrum - Der Chef des Bundeskanzleramtes (ChBK) und der ihm unterstellte deutsche Auslandsnachrichtendienst (BND)

Die zentrale Systemeinheit bildet das Bundeskanzleramt, da dem Chef des Bundeskanzleramtes, gegenwärtig Herr Dr. Frank Walter Steinmeier, die Aufgabe der Koordination aller nachrichtendienstlichen Systemeinheiten obliegt. Zu diesem Zwecke kann ihm ein „Beauftragter für die Koordination der Nachrichtendienste“ zur Seite gestellt werden.<sup>16</sup> Seine Aufgabe besteht in der Koordinierung der Zusammenarbeit von BND, BfV und MAD und ihre ressortübergreifende Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Dienststellen - vor allem BKA oder BGS.<sup>17</sup> Die zentrale Stellung des ChBK wird bei Betrachtung des im Anhang angeführten Organigramms des deutschen nachrichtendienstlichen Systems deutlich. Aus diesem Organigramm wird ersichtlich, dass sich der Einfluss des Beauftragten auf alle geheimdienstlichen Systemeinheiten erstreckt. Die Koordination der Nachrichtendienste erfolgt im Kanzleramt mittels eines Staatssekretärausschusses für Fragen des geheimen Nachrichtenwesens und der Sicherheit.<sup>18</sup> Den Vorsitz führt dabei der ChBK in seiner Funktion als Beauftragter für die Koordination der Nachrichtendienste. Ferner sind an diesem Ausschuss das Auswärtige Amt, das BMI, das BMJ und das BMVg beteiligt.<sup>19</sup> Ein weiteres Koordinationsinstrument stellen die Treffen auf Staatssekretärebene unter dem Vorsitz des Beauftragten für die Koordination der Nachrichtendienste dar.<sup>20</sup> Zu diesen Treffen sind die Chefs der Dienste des Bundes und die Staatssekretäre der Bundesministerien, in deren Geschäftsbereich die Dienste fallen, geladen. Zusätzlich nehmen an diesen Treffen ein Staatssekretär des AA und ein Regierungssprecher sowie einzelne Beamte aus dem Bundeskanzleramt teil.<sup>21</sup> Dies sind Beispiele für die horizontale Koordination innerhalb des Systems. Somit ist der ChBK mit seiner Behörde das eigentliche Systemzentrum, da er Mitglied und auch Vorsitzender der entscheidenden Koordinationsgremien ist und die anderen Mitglieder aufgrund seiner Aufgabe als oberster nachrichtendienstlicher Koordinator überragt.

Der dem ChBK unmittelbar unterstellte *Bundesnachrichtendienst (BND)* ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes.<sup>22</sup> Die Dienst- und Fachaufsicht wird von der Abteilung 6 des Bundeskanzleramtes wahrgenommen.<sup>23</sup> Rechtsgrundlage des Auslandsnachrichtendienstes bildet das BND-Gesetz. In diesem werden die Aufgaben und Befugnisse des Nachrichtendienstes definiert. Der Auftrag des BND umfasst die Beschaffung und Auswertung von Informationen zur Gewinnung von Erkenntnissen für die Bundesregierung über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind.<sup>24</sup> Des Weiteren soll der BND der Bundesregierung Erkenntnisse zu Interessen, Zielen, Ressourcen und Strukturen, die für Deutschland wichtig sind vermitteln.<sup>25</sup> Die Unterrichtung der Bundesregierung über internationale Entwicklungen, die für die Bundesregierung von Bedeutung sind oder werden könnten, ist ebenfalls eine zentrale Aufgabe des Auslandsnachrichtendienstes.<sup>26</sup> Dieses umfangreiche Aufgabenspektrum wirkt sich auch auf die Organisation des BND aus.<sup>27</sup>

<sup>16</sup> Gegenwärtig nimmt der Chef des Bundeskanzleramtes in Personalunion auch den Posten des Beauftragten für die Nachrichtendienste wahr. Vgl. dazu Volker Busse 2001 a.a.O., S. 129.

<sup>17</sup> Vgl. Konrad Porzner 1995. Der Bundesnachrichtendienst im Gefüge der öffentlichen Verwaltung, in: Wolfgang Seibel/ Arthur Benz (Hg.). Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Opladen, S. 125.

<sup>18</sup> Vgl. Volker Busse 2001a.a.O., S. 92.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, S. 92.

<sup>20</sup> Vgl. ebenda, S. 92.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda, S. 92.

<sup>22</sup> Vgl. Porzner, Konrad 1995 a.a.O., S. 124.

<sup>23</sup> Vgl. Informationsbroschüre des BND. Bundesnachrichtendienst (Hg.) 2005. Bundesnachrichtendienst. Der Auslandsnachrichtendienst Deutschlands. Pullach, S. 20.

<sup>24</sup> Vgl. Konrad Porzner 1995 a.a.O., S. 123.

<sup>25</sup> Vgl. dazu ebenda, S. 123/124 und zu Berichtspflicht des BND gegenüber dem Chef des Bundeskanzleramtes und den Bundesministern in §12 BNDG.

<sup>26</sup> Vgl. Porzner, Konrad 1995 a.a.O., S. 124.

<sup>27</sup> Vgl. zu Organisationsstruktur des BND Bundesnachrichtendienst (Hg.) 2005 a.a.O., S. 32 und S. 38-42, Erich Schmidt-Eenboom 1995. Bundesrepublik Deutschland, in: Erich Schmidt-Eenboom 1995. Nachrichtendienste in

Oberster Koordinator innerhalb der BND-Hierarchie ist der Präsident des Bundesnachrichtendienstes, dem die Leitung der verschiedenen Abteilungen zufällt.<sup>28</sup>

Die beschriebenen Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes machen eine Koordination mit den anderen Diensten notwendig. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass bereits seit 1982 ein Informationsaustausch zwischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden einerseits und Geheimdiensten andererseits existiert.<sup>29</sup> So treffen sich seit jener Zeit Vertreter des BND, BKA, BfV und des Generalbundesanwalts vierteljährlich zu einem Informationsaustausch. Im Zuge der Ereignisse des 11. Septembers 2001 wurde bereits am 28. September eine „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ (KGIntTE) gegründet, an der der BND ebenfalls beteiligt ist und mit den anderen nachrichtendienstlichen Systemeinheiten, wie BKA, BfV, LfV, MAD, sein Handeln abstimmt.<sup>30</sup> Ferner wurde bereits bei den Erläuterungen zum Bundeskanzleramt die Beteiligung des BND an Treffen mit dem Beauftragten für die Koordination der Nachrichtendienste angesprochen.

## 2.2. Das Bundesministerium des Innern und die ihm unterstellten geheimdienstlichen Systemeinheiten - Konkurrent des Bundeskanzleramtes oder unterstützende Koordinationseinheit?

Neben dem Bundeskanzleramt und dem Bundessicherheitsrat stellt das Bundesinnenministerium mit den ihm unterstellten Einheiten ein zentrales Element des nachrichtendienstlichen Systems der BRD dar. Ihm unterstehen BfV, BKA, BSI und der BGS, für es Koordinator ist. Die Fach- und Dienstaufsicht für diese Behörden beim liegt beim BMI.

Das BMI besitzt als nachrichtendienstlicher Dienstherr eine *Abteilung BGS*, die sich mit der Steuerung und Koordination des Bundesgrenzschutzes und allen weiteren Angelegenheiten des BGS befasst.<sup>31</sup> Die *Abteilung P Polizeianglegenheiten, Terrorismusbekämpfung* befasst sich mit Fragen der Bekämpfung und Prävention von Verbrechen und Terrorismus.<sup>32</sup> Des Weiteren verfügt das BMI über eine *Abteilung IS Innere Sicherheit*, deren Aufgabenspektrum sich auf die Bereiche Verfassungsschutz, Geheim- und Sabotageschutz, Spionageabwehr und Schutz der Zivilbevölkerung erstreckt.<sup>33</sup> Mit diesen Abteilungen wurden im BMI spezielle Stellen für die Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben geschaffen. Somit laufen beim BMI alle Informationen von BKA, BfV, BGS und BSI zusammen. Das BMI besitzt durch seine im Inland tätigen Einrichtungen einen gewissen Informationsvorsprung gegenüber dem Bundeskanzleramt, kann aber nicht als Konkurrent zu diesem angesehen werden, da der ChBK gegenüber dem Bundesinnenminister im Bereich der Nachrichtendienste eine größere Bedeutung und als Chefkoordinator umfassendere Kompetenzen besitzt.<sup>34</sup>

Das *Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)* wird als der Inlandsnachrichtendienst der Bundesrepublik verstanden. Die rechtliche Grundlage dieser Bundesoberbehörde bilden Artikel 87 (1) GG und das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG).<sup>35</sup> Neben seiner Unterstel-

---

Nordamerika, Europa und Japan. Länderporträts und Analysen. Wehlheim, S. 281 - 307 und Udo Ulfkotte 1997. Verschlussache BND. München und Berlin, S. 92-96, S. 99- 166 und S. 173-177.

<sup>28</sup> Dem Präsidenten ist zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben ein Leitungsstab zur Seite gestellt. Des Weiteren besteht auf der Führungsebene des BND neben dem Präsidenten das Amt des Vizepräsidenten, der stellvertretende Funktionen wahrnimmt (Vgl. Bundesnachrichtendienst (Hg.) 2005 a.a.O., S. 32f.).

<sup>29</sup> Vgl. Stephan Stolle / Albrecht Maurer 2004. Koordinieren und informieren - neue Formen der Kooperation von Polizei und Diensten. In: Bürgerrechte & Polizei: CILIP, Nr. H. 2 78, Berlin, S. 30.

<sup>30</sup> Vgl. ebenda, S. 33.

<sup>31</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern: BMI Home. [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Ministerium/Organigramm/Referate/abteilung\\_bgs.html](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Ministerium/Organigramm/Referate/abteilung_bgs.html) (aufgerufen am 11.5.2005).

<sup>32</sup> Vgl. ebenda.

<sup>33</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern: BMI Home. [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Ministerium/Organigramm/Referate/abteilung\\_is.html](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Ministerium/Organigramm/Referate/abteilung_is.html) (aufgerufen am 11.5.2005).

<sup>34</sup> Vgl. dazu Michael Fuchs 1985. „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 96. Berlin, S. 60.

<sup>35</sup> Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg.) 2002. Bundesamt für Verfassungsschutz. Aufgaben, Befugnisse, Grenzen. Düsseldorf, S. 20/21.



lung unter den Bundesinnenminister, unterliegt das BfV der Geheimdienstkoordination durch das Bundeskanzleramt.<sup>36</sup> Gegenüber den Landesämtern für Verfassungsschutz (LfV) erfüllt das BfV die Funktion eines Koordinierungsorgans.<sup>37</sup>

Das Bundesamt für Verfassungsschutz besitzt als geheimdienstliche Organisation sich in zwei Gruppen zusammenfassende Aufgaben. Einen Bereich bildet die Sammlung und Auswertung von Nachrichten über verfassungsfeindliche Aktivitäten, über sicherheitsgefährdende Aktivitäten von Ausländern einschließlich Terrorismus, Bestrebungen die gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind und über geheimdienstliche Aktivitäten, die klassische Spionageabwehr.<sup>38</sup> Der andere Bereich umfasst den Geheim- und Sabotageschutz.<sup>39</sup> Dieses Aufgabenfeld spiegelt sich auch im Aufbau des BfV wieder. Die Spitze des hierarchischen Behördenaufbaus bildet der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, der gleichzeitig auch der Chefkoordinator innerhalb des BfV ist (vertikale Koordination).<sup>40</sup> Die Aufteilung in Auslands- und Inlandsnachrichtendienst macht eine Koordination über das Bundeskanzleramt und den Bundessicherheitsrat notwendig. Des Weiteren ist das BfV in mehreren Koordinierungsgruppen gemeinsam mit dem BKA, dem MAD und BND aktiv.<sup>41</sup>

Das **Bundeskriminalamt (BKA)** bildet eine nachrichtendienstliche Systemeinheit der Bundesrepublik Deutschland, die dem Bundesinnenministerium unterstellt ist. Als Bundesoberbehörde ist es Intelligence-, Technik- und Erkenntniszentrale des bundesdeutschen Polizeisystems, die die Polizeien des Bundes und der Länder unterstützen soll.<sup>42</sup> In diesem Zusammenhang ist die Koordination des elektronischen Datenverbundes zwischen Bund und Ländern eine zentrale Aufgabe des BKA.<sup>43</sup> Des Weiteren erfüllt das BKA die Funktion einer Schnittstelle zwischen internationalen und bundesdeutschen Polizeistellen.<sup>44</sup> Rechtsgrundlage dieser Organisation ist das Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) mit seiner Neuregelung durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz.<sup>45</sup>

Dieses breite Aufgabenspektrum macht eine differenzierte Organisationsstruktur notwendig. Die Amtsleitung des BKA und die interne Koordination obliegen dem Präsidenten.<sup>46</sup> Weiterhin unterstehen der Amtsleitung neun Abteilungen mit einem jeweils spezifischen Aufgabenfeld. Die Organisation ist, wie in den meisten Behörden streng hierarchisch und lässt somit die interne Koordination vertikal ausfallen. Aufgrund der umfangreichen Befugnisse, vor allem auch der Zwangsbefugnisse, die dem BKA als Polizeibehörde im Gegensatz zu BND und BfV zustehen, bildet das Bundeskriminalamt die zentrale deutsche Systemeinheit bei der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung. Allerdings unterliegt auch das BKA im nachrichtendienstlichen Bereich, wie BND und BfV, der Koordination durch das Bundeskanzleramt und den Bundessicherheitsrat. Eine wichtige Kooperationsform stellen im Hinblick auf das BKA die Informations- und Analyseboards dar.<sup>47</sup>

Zum Zwecke einer Verbesserung der systeminternen Koordination wurde 1991 die „Koordinierungsgruppe Terrorismus“ (KGT) beim BKA eingerichtet. Das BKA ist die federführende

<sup>36</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 314.

<sup>37</sup> Vgl. ebenda, S. 314.

<sup>38</sup> Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz 2002 a.a.O., S. 24.

<sup>39</sup> Vgl. ebenda, S. 24.

<sup>40</sup> Vgl. zu Organisation des BfV Bundesamt für Verfassungsschutz 2002 a.a.O., S. 88-90.

<sup>41</sup> Vgl. dazu KGT, KIntGTE und IGR in Stephan Stolle / Albrecht Maurer 2004 a.a.O., S. 29f und S. 33f.

<sup>42</sup> Vgl. Hartmut Aden 1999. Das Bundeskriminalamt. Intelligence-Zentrale oder Schaltstelle des bundesdeutschen Polizeisystems? In: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 62 (1/1999). Berlin, S. 6-17. <http://www.cilip.de/ausgabe/62/bka.htm> (aufgerufen am 5.6.2005). Des Weiteren vgl. zu Methoden der Aufgabenwahrnehmung Jürgen Vahle 1983. Polizeiliche Aufklärungs- und Observationsmaßnahmen. Bielefeld, S. 26-43.

<sup>43</sup> Vgl. Mark Alexander Zöllner 2002 Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten. Zur Vernetzung von Strafverfolgung und Kriminalitätsverhütung im Zeitalter von multimedialer Kommunikation und Persönlichkeitsschutz. Mannheimer rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 27. Heidelberg, S.137.

<sup>44</sup> Vgl. Hartmut Aden 1999 a.a.O., S.6-17.

<sup>45</sup> Vgl. Mark Alexander Zöllner 2002 a.a.O., S.135.

<sup>46</sup> Vgl. Organigramm des BKA unter Homepage des Bundeskriminalamtes [http://www.bka.de/profil/bka\\_organigramm.pdf](http://www.bka.de/profil/bka_organigramm.pdf) (aufgerufen am 11.5.2005).

<sup>47</sup> Vgl. Lutz Diwell 2004. Gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I. Hamburg, Berlin und Bonn, S. 57.

Behörde der KGT an der noch Vertreter der Länder, des Generalbundesanwaltes (GBA) und des Verfassungsschutzes beteiligt sind.<sup>48</sup> Die KGT wurde 1992 um die Untergruppe „Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/ -terroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewaltakte“ (IGR) erweitert. Auch an der IGR sind dieselben Behörden wie bei der KGT beteiligt, allerdings liegt die Geschäftsführung beim BfV.<sup>49</sup> Eine weitere Koordinierungsgruppe, bei der Vorsitz und Geschäftsführung beim BKA liegen, ist die „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ (KGIntTE).<sup>50</sup>

Der **Bundesgrenzschutz (BGS)** erfüllt nicht primär die Funktion einer nachrichtendienstlichen Systemeinheit. Vielmehr sind die Untereinheiten des BGS die *Gruppe Fernmeldewesen* und die *GSG-9* geheimdienstliche Systemelemente in Deutschland.<sup>51</sup> Der BGS ist eine Polizei des Bundes, die in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird.<sup>52</sup> Rechtsgrundlage bildet das Bundesgrenzschutzgesetz (BGSG), das durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz zuletzt geändert wurde.<sup>53</sup> Die Aufgaben des BGS lassen sich in Grenzschutz-, Schutz- und Ordnungsaufgaben zusammenfassen.<sup>54</sup> Darüber hinaus ist er verantwortlich für die Gefahrenabwehr in den Bereichen des Bahn-, Luft- und Luftfahrzeugverkehrs.<sup>55</sup> Hinzu kommen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung und weitere Sonderaufgaben, wie Auslandseinsätze.<sup>56</sup>

Zu der nachrichtendienstlichen Einheit des BGS, der Gruppe Fernmeldewesen, ist allerdings anzumerken, dass dieser Funkbeobachtungsdienst nicht mehr vom BGS selbst wahrgenommen wird.<sup>57</sup> Die fachliche Steuerung des Funkbeobachtungsdienstes obliegt dem BfV.<sup>58</sup> Der Funküberwachungsdienst wird nicht nur in der Form der Organleihe für den Verfassungsschutz von Bund und Ländern tätig, sondern die Ergebnisse der Überwachung des Funkverkehrs werden auch an den BND und das Zollkriminalamt weitergeleitet sowie für den Eigenbedarf des BGS genutzt.<sup>59</sup> Anhand dieser Systemeinheit lässt sich die enge Verknüpfung der einzelnen deutschen geheimdienstlichen Einheiten erkennen. Neben dem Funkbeobachtungsdienst ist die Grenzschutzdirektion 9 (GSG-9), ein Sonderverband des Grenzschutzpräsidiums West, ein geheimdienstliches Instrument. Die GSG-9 ist ein operatives Element der nachrichtendienstlichen Systemeinheit BGS. Dieser Sonderverband nimmt nachrichtendienstliche Aufgaben wahr, die in anderen Staaten von den Streitkräften übernommen werden.<sup>60</sup> Die GSG-9 besteht aus zwei Observationseinheiten, einer Marineeinheit und einer Fallschirmjägereinheit. Vorrangige Aufgabe der Spezialeinheit ist die Bekämpfung von Terrorismus und schwerster Gewaltkriminalität.<sup>61</sup>

Der Bundesgrenzschutz ist ein wichtiges nachrichtendienstliches Systemelement, das sich vor allem durch die Bereitstellung von Informationen und operativen Spezialkräften an die anderen Einheiten auszeichnet. Die Koordinierung mit den anderen Systemeinheiten liegt in im Falle des BGS auch beim BMI, Bundessicherheitsrat und dem Bundeskanzleramt.

Das **Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)** ist eine weitere nachrichtendienstliche Systemeinheit im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums. Das BSI wird oft mit der US-amerikanischen National Security Agency (NSA) verglichen und als

<sup>48</sup> Vgl. Stephan Stolle / Albrecht Maurer 2004 a.a.O., S. 29/30.

<sup>49</sup> Vgl. ebenda, S. 32.

<sup>50</sup> Vgl. ebenda, S. 33.

<sup>51</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 312.

<sup>52</sup> Vgl. Mark Alexander Zöller 2002 a.a.O., S.252.

<sup>53</sup> Vgl. ebenda, S. 253.

<sup>54</sup> Vgl. ebenda, S. 253.

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 254.

<sup>56</sup> Vgl. ebenda, S. 256/257.

<sup>57</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 312.

<sup>58</sup> Vgl. ebenda, S. 312.

<sup>59</sup> Vgl. ebenda, S. 312.

<sup>60</sup> Vgl. ebenda, S. 340.

<sup>61</sup> Vgl. Homepage des Bundesgrenzschutzes: GSG-9. Kurzporträt. <http://www.bundesgrenzschutz.de/Orga/PWest/gsg9/index.php> (aufgerufen am 30.5.2005).

„Mini-NSA“ bezeichnet.<sup>62</sup> Das Bundesamt ist eine Bundesoberbehörde und seine Rechtsgrundlage bildet das BSI-Errichtungsgesetz (BSIG) vom 17. Dezember 1991.

Das Aufgabenspektrum des BSI umfasst die Untersuchung von Sicherheitsrisiken bei der Anwendung von Informationstechnik, die Entwicklung von Sicherheitsvorkehrungen, die Information über Risiken und Gefahren beim Einsatz der Informationstechnik und die Erarbeitung von Lösungen für diese Gefahren.<sup>63</sup> Ferner wird das Bundesamt auch analytisch tätig, indem es nämlich Entwicklungen und Trends in der Informationstechnik beobachtet und untersucht. Anhand dieser Funktionen wird ersichtlich, dass das BSI einen Dienstleistungscharakter besitzt.<sup>64</sup> Zwar besitzen die anderen nachrichtendienstlichen Systemeinheiten, wie BKA oder BND, spezielle Abteilungen oder Referate die sich mit Informationstechnik beschäftigen, doch sind deren Mittel und Fähigkeiten im Vergleich zum BSI begrenzt. Somit sind die anderen Systemelemente auf die Kooperation mit dem BSI angewiesen, was dessen Bedeutung für das gesamte System unterstreicht.

Das auf die Informationstechnik ausgerichtete Aufgabenspektrum bedeutet für die Organisation des BSI, das drei spezialisierte Abteilungen und eine Zentralabteilung unterhalten werden. Wichtig für die Arbeit des Bundesamtes sind vor allem die Abteilungen I bis III, die sich auf die Bereiche Strategische Anwendung/Internet-Sicherheit, Sicherheit in Netzen/Kryptologie und Abhörsicherheit/Allgemeine IT-Sicherheit konzentrieren.<sup>65</sup> Geleitet wird das BSI von einem Präsidenten. Auch beim BSI zeigt sich die behördentypische hierarchische Organisation, aus der sich innerhalb der Behörde eine vertikale Koordinationsstruktur mit dem Präsidenten als obersten Koordinator ergibt. Wie die anderen nachrichtendienstlichen Systemeinheiten im Geschäftsbereich des BMI erfolgt die Koordination des Bundesamtes über das Ministerium selbst, den Bundessicherheitsrat und das Bundeskanzleramt.

### **2.3. Das Bundesministerium der Verteidigung und seine nachrichtendienstlichen Systemeinheiten - ein vollständiges nachrichtendienstliches System unabhängig von den anderen bestehenden Einheiten?**

Auch das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) leitet in seinem Geschäftsbereich, wie das BMI, eine Vielzahl geheimdienstlicher Einrichtungen, über die es die Dienst- und Fachaufsicht führt. Zur Wahrnehmung seiner nachrichtendienstlichen Aufgaben verfügt der Verteidigungsminister über ein ihn unterstützendes Stabssystem. Der Organisationsstab unterstützt den Minister bei Aufgaben, die den MAD betreffen. Dieser Stabseinheit obliegt die Kontrolle und Steuerung der fachlichen Angelegenheiten des MAD.<sup>66</sup> Des Weiteren steuert das BMVg über den Führungsstab der Streitkräftebasis und das diesem unterstellte Streitkräfteunterstützungskommando (SKUKdo) das ZNBw.<sup>67</sup> Die DSO, das militärische Pendant zur GSG-9, wird durch das BMVg über den Führungsstab des Heeres als Abteilung des Heeresführungskommandos koordiniert und gesteuert.<sup>68</sup> Anhand der Organisationsstruktur des BMVg lassen sich im Hinblick auf das nachrichtendienstliche System der BRD organisatori-

<sup>62</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 310.

<sup>63</sup> Vgl. Homepage des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik: <http://www.bsi.de/bsi/abt1.htm>, <http://www.bsi.de/bsi/abt2.htm> und <http://www.bsi.de/bsi/abt3.htm> (aufgerufen am 11.5.2005).

<sup>64</sup> Vgl. zu Dienstleistungscharakter des BSI Lutz Diwell 2004 a.a.O., S. 71-73.

<sup>65</sup> Vgl. Homepage des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik: <http://www.bsi.de/bsi/abt1.htm>, <http://www.bsi.de/bsi/abt2.htm> und <http://www.bsi.de/bsi/abt3.htm> (aufgerufen am 11.5.2005).

<sup>66</sup> Vgl. Homepage des Bundesministerium für Verteidigung: Aufbau und Funktion. Der Leitungsbereich. Organisationsstab. <http://www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/N264WRCJ588MMISDE> (aufgerufen am 11.5.2005).

<sup>67</sup> Vgl. Homepage der Streitkräftebasis: Wir über uns. Organisation. Organigramm. <http://www.streitkraeftebasis.de/skbweb/skbbaas.nsf/Frame/N25DNBXA476DRUTDE> (aufgerufen am 11.5.2005)

<sup>68</sup> Vgl. Homepage des Bundesministerium für Verteidigung: Aufbau und Funktion. Aufbau des Ministeriums. Organigramm. <http://www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/N264WRAP895MMISDE> (aufgerufen am 11.5.2005) und Homepage des Deutschen Heeres: Das Heer. Dienststellen und Standorte. Heeresführungskommando. <http://www.deutschesheer.de/C1256B6C002D670C/vwContentFrame/N25CLGE7947SBERDE> (aufgerufen am 31.5.2005)

sche Ähnlichkeiten zu anderen Abteilungen der anderen Ministerien mit geheimdienstlichen Einrichtungen ausmachen, die Aufgabenüberschneidungen zur Folge haben.

Der **Militärische Abschirmdienst (MAD)** ist ein Teil der deutschen Bundeswehr und deren Inlandsnachrichtendienst.<sup>69</sup> Sein Aufgabenfeld erstreckt sich auf den Bereich, der außerhalb der Bundeswehr vom Verfassungsschutz wahrgenommen wird. Als zentrale militärische Dienststelle des BMVg mit nachrichtendienstlichen Funktionen sammelt der MAD Informationen über extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen und über ausländische Spionagetätigkeiten in Bezug auf die Bundeswehr.<sup>70</sup> Diese Informationen werden gemeinsam mit den Informationen, die der MAD von den zivilen Sicherheitsbehörden erhält, von ihm selbst ausgewertet und er unterrichtet hierüber die politische und militärische Führung der Bundeswehr. Darüber hinaus wird der MAD als Berater tätig, da er die für Sicherheit und die Einsatzbereitschaft verantwortlichen Kommandeure und Dienststellenleiter der Bundeswehr unterrichtet und berät.<sup>71</sup> Zur Erfüllung seiner Aufgaben stehen dem MAD nachrichtendienstliche Mittel zur Verfügung. Einen wichtigen Aspekt bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und auch deren Erfolg stellt der Informationsfluss von anderen Sicherheitsbehörden zum MAD dar.

Anhand des Aufgabenspektrums und der Zielsetzung des MAD werden Gemeinsamkeiten mit dem BfV offenkundig. Der MAD ist allerdings nicht als Konkurrenzseinheit zum BfV aufzufassen, da die Aufgabenbereiche von MAD und BfV voneinander getrennt sind. Das Bundesamt für Verfassungsschutz konzentriert sich auf den zivilen Bereich eines Inlandsnachrichtendienstes und der MAD auf den militärischen Bereich.<sup>72</sup> Beide Systemeinheiten sind auf beiderseitige Kooperation angewiesen. Auch die Zusammenarbeit mit dem BND ist ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit des MAD.<sup>73</sup> Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass mit dieser Praxis eine Zweiteilung des Inlandsnachrichtendienstes besteht. Aufgrund dieser Tatsache können Systemlücken entstehen. Die Aufteilung des Geheimdienstsystems in Inlands- und Auslandsnachrichtendienst erschwert die Koordination und belastet die Effektivität des Systems. Durch den MAD werden diese beiden Effekte verstärkt.

Mit dem **Zentrum für Nachrichtenwesen bei der Bundeswehr (ZNBw)** besitzt das deutsche Militär eine weitere nachrichtendienstliche Systemeinheit. Das ZNBw wird als „die zentrale Dienststelle der Bundeswehr für das Feststellen, Führen und Bewerten der Lage anderer Staaten und deren Streitkräfte sowie der militärischen Sicherheitslage der Bundeswehr zur Deckung des spezifischen Informationsbedarfs von politischer Leitung und militärischer Führung einerseits sowie der Streitkräfte andererseits“ beschrieben.<sup>74</sup> Das ZNBw ist somit der Auslandsnachrichtendienst des BMVg. Die Informationsversorgung des BMVg und des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr sind für das ZNBw von besonderer Bedeutung.<sup>75</sup>

Das ZNBw bezieht die Fülle seiner Informationen vom BND, den Militärattaché-Stäben, dem Kommando Strategische Aufklärung der Bundeswehr, über bilaterale Beziehungen zu verbündeten und befreundeten Nationen, von den mobilen Unterstützungselementen des MilNWBw bei den multinationalen Hauptquartieren in den Einsatzgebieten und in den NATO

<sup>69</sup> Vgl. Homepage der Bundeswehr: Militärischer Abschirmdienst. (<http://www.bundeswehr.de/C1256EF4002AED30/CurrentBaseLink/N264HLD2829MMISDE> (aufgerufen am 11.5.2005))

<sup>70</sup> Vgl. Homepage der Bundeswehr: Militärischer Abschirmdienst. (<http://www.bundeswehr.de/C1256EF4002AED30/CurrentBaseLink/N264HLD2829MMISDE> (aufgerufen am 11.5.2005)) und: Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 345.

<sup>71</sup> Vgl. ebenda.

<sup>72</sup> Vgl. dazu Norbert Juretzko 2004. Bedingt dienstbereit. Im Herzen des BND - die Abrechnung eines Aussteigers. Berlin, S. 244.

<sup>73</sup> Vgl. ebenda, S. 244-247.

<sup>74</sup> Siehe Homepage der Streitkräftebasis: Zentrum für Nachrichtenwesen bei der Bundeswehr. (<http://www.streitkraeftebasis.de/C1256C290043532F/vwContentFrame/1D895CAD0B058B9DC1256EA9003D9FA9> (aufgerufen am 11.5.2005)).

<sup>75</sup> Vgl. ebenda.

Hauptquartieren, über Informationskontakte zum MAD und mittels offene Quellen wie Zeitschriften, Medienberichte, elektronische Medien, wie dem Internet.<sup>76</sup>

Zwischen ZNBw und BND besteht eine enge Kooperation. Beide Einrichtungen besitzen eine ähnliche Ausrichtung, allerdings mit dem Unterschied, dass der BND eine gesamtstrategische Aufklärung im politisch-militärischen Bereich mit dem Ziel der Früherkennung und Frühwarnung betreibt und das ZNBw für den militärischen, den taktisch-operativen, Bereich zuständig ist.<sup>77</sup> Allerdings ist eine Arbeitsteilung oder eine Abgrenzung der Aufgabenbereiche zwischen BND und ZNBw für die Erfüllung der Zielsetzung und dem Funktionieren eines Auslandsnachrichtendienstes nicht förderlich. Ein Auslandsnachrichtendienst erstellt Lagebilder und Berichte über Länder oder Ereignisse, die für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik und auch Außenpolitik eines Staates von Bedeutung sind. Für die beiden nebeneinander existierenden auslandsnachrichtendienstlichen Einrichtungen BND und ZNBw bedeutet dies, dass sie die Grundfunktion eines Auslandsnachrichtendienstes nur in Abstimmung mit dem jeweils anderen wahrnehmen können, da sie auf die Informationen des jeweils anderen angewiesen sind.<sup>78</sup> Ohne Abstimmung mit dem jeweils anderen müssen sie die Unvollständigkeit ihrer eigenen Berichte und Informationen einkalkulieren. Das ZNBw ist somit nicht nur das militärische Pendant zum BND, sondern auch gleichzeitig dessen Konkurrent und wichtiger Kooperationspartner.

Die *Division Spezielle Operationen (DSO)* stellt ein operatives Element der nachrichtendienstlichen Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMVg dar. Die DSO ist eine Reaktion auf die neuartigen Bedrohungslagen, wie den internationalen Terrorismus. Die Division ist eine nachrichtendienstliche Systemeinheit in dem Sinne, dass sie verdeckte Operationen durchführt. Das Aufgabenspektrum ist wie bei jeder Spezialeinheit sehr umfangreich.<sup>79</sup> Das der DSO unterstellte Kommando Spezialkräfte (KSK) stellt ein Instrument dar, das für nachrichtendienstliche Zwecke verwendet werden kann. So ist das KSK auch für das Gewinnen von Schlüsselinformationen für die Nachrichtendienste besonders geeignet.<sup>80</sup>

Insgesamt betrachtet stellt die DSO, wie bereits angesprochen, ein operatives Element dar, das ähnliche Aufgaben wahrnimmt wie die Abteilung *Operative Aufklärung* des BND. Allerdings dürften sich die DSO und der BND in der Wahl ihrer Methoden unterscheiden. Auch Überschneidungen mit der GSG-9 sind zu erkennen, da die DSO über Spezialeinheiten, wie das KSK verfügt. In diesem Bereich könnte es zu einer gewissen Konkurrenz zwischen KSK und GSG-9 kommen, da beide Spezialeinheiten nahezu identische Aufgabefelder besitzen. Die Konkurrenz zwischen GSG-9 und KSK dürfte auch ein Beispiel für die Konkurrenz verschiedener Ressorts, hier zwischen BMI und BMVg, sein.

Das *Militärattachéwesen* ist eine weitere nachrichtendienstliche Systemeinheit im Geschäftsbereich des BMVg. Die Führung dieser Militärattachéstäbe obliegt dem Verteidigungsministerium, das dadurch Bindeglieder zu den Ministerien für Verteidigung deutscher Partnerländer unterhält. Die Berichte der Militärattachéstäbe gehen unmittelbar an das BMVg. Diese, gegenwärtig 60 an der Zahl, Stäbe vertreten die militärpolitischen, militärischen und wehrtechnischen Interessen der Bundesrepublik in insgesamt 109 Gastländern.<sup>81</sup> Im Hinblick auf das deutsche nachrichtendienstliche System ist anzumerken, dass sich eine nicht geringe Zahl der Militärattaché-Posten zugleich mit den BND-Residenturmitarbeitern deckt.<sup>82</sup> Die enge Kooperation mit dem BND zeigt sich auch darin, dass die Militärattachés im Rahmen ihrer Ausbildung auch eine Schulung durch den BND durchlaufen.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda.

<sup>77</sup> Vgl. Konrad Porzner 1995 a.a.O., S. 131.

<sup>78</sup> Vgl. dazu Heinz Eugen Eberbach 2002. Neuorientierung des militärischen Nachrichtenwesens der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit Band 51 Heft 10. Hamburg und Bonn, S. 20/21.

<sup>79</sup> Vgl. Jürgen Erbe 2004. Division Spezielle Operationen - DSO-, in: Europäische Sicherheit Band 53 Heft 10. Hamburg, S. 50.

<sup>80</sup> Vgl. ebenda, S. 52.

<sup>81</sup> Vgl. Heinz Eugen Eberbach 2002 a.a.O., S. 20.

<sup>82</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 356.

## 2.4. Das Bundesministerium der Finanzen und das ihm unterstellte Zollkriminalamt als nachrichtendienstliche Systemeinheiten - das ZKA als Informationsquelle, Unterstützungseinheit und Konkurrenzeinheit der bestehenden nachrichtendienstlichen Systemeinheiten

Auch das Bundesministerium der Finanzen unterhält eine Einrichtung, die für das nachrichtendienstliche System der BRD von Bedeutung ist, das Zollkriminalamt (ZKA) mit dem nachgeordneten Zollfahndungsdienst (ZFD). Die Aufgaben des ZKA und dem ZFD sind vielfältig.<sup>83</sup> Wichtig ist im Hinblick auf die Tätigkeit des ZKA als nachrichtendienstliche Systemeinheit vor allem die Aufgabe den illegalen Export von Rüstungs- und dual-use-Gütern zu kontrollieren.<sup>84</sup> Dies bedeutet allerdings eine Kompetenzüberschneidung mit dem BKA.<sup>85</sup> Auch der BND widmet sich der Proliferation und dem illegalen Technologietransfer, was auch zu einer Überschneidung der Aufgabenbereich zwischen BND und ZKA führt. Eng verbunden mit der Thematik des illegalen Exports von Rüstungs- und dual-use-Gütern ist der Bereich der Organisierten Kriminalität (OK). Diese Überschneidung bei der Bekämpfung der OK führt dazu, dass BND, BKA und ZKA im gleichen Aufgabenbereich nebeneinander agieren, was bei fehlender oder mangelhafter Koordination zu Reibungsverlusten führen kann. Die Methoden des ZKA unterscheiden sich nicht von denen, die der BND und andere deutsche nachrichtendienstliche Einrichtungen anwenden.<sup>86</sup> Darüber hinaus erfüllt das ZKA als Bundesoberbehörde auch Zentralstellenfunktionen. Das ZKA ist die zentrale Erfassungs- und Übermittlungsstelle für Daten in Informationssystemen der Zollverwaltung, wie dem INZOLL-System.<sup>87</sup> Weiterhin ist das Zollkriminalamt die Zentralstelle des Zollfahndungsdienstes, soweit der Bundesminister der Finanzen seine Befugnisse delegiert.<sup>88</sup> Eine weitere wichtige Aufgabe des ZKA, vor allem im Hinblick auf das nachrichtendienstliche System, ist die Koordinierung und Lenkung der Ermittlungen des Zollfahndungsdienstes und die Mitwirkung bei Ermittlungen bzw. das Führen von selbstständigen Ermittlungen in Fällen überörtlicher Bedeutung.<sup>89</sup> Die Koordination mit dem BKA, die aufgrund der Aufgabenüberschneidung beider Behörden notwendig ist, erfolgt mittels einer gemeinsamen Finanzaufklärungsgruppe (GFG), die sich der Bekämpfung der Geldwäsche widmet.<sup>90</sup> Das Zollkriminalamt ist ein wichtiger Bestandteil des deutschen Systems, da es für die anderen geheimdienstlichen Einrichtungen Informationen sammelt und an diese weitergibt. So profitieren das BMI, das BMF, die Zollfahndungsämter, das BKA, die LKÄ, der BND, der Verfassungsschutz und die Grenzschutzdirektionen von der Arbeit des ZKA. Allerdings herrscht in der Fachliteratur eine gewisse Kontroverse darüber, ob das Zollkriminalamt ein Nachrichtendienst ist oder nicht.<sup>91</sup> Mit Sicherheit kann jedoch festgehalten werden, dass das Zollkriminalamt eine zentrale Informationseinheit im nachrichtendienstlichen System der Bundesrepublik Deutschland darstellt und gegenüber den anderen Systemeinheiten vor allem Dienstleistungsfunktionen erfüllt.

<sup>83</sup> Vgl. zu detaillierter Aufgabendarstellung von ZKA und ZFD Mark Alexander Zöller 2002 a.a.O., S. 229-239.

<sup>84</sup> Dual Use (engl. *Doppelter Gebrauch*) ist ein dem Englischen entlehnter Begriff zuvorderst im Export-Warenverkehr, der die prinzipielle Verwendbarkeit einer Technik, einer Maschine oder von Aggregaten sowohl zu zivilen (= "gut", erlaubt), wie auch militärischen Zwecken (= "verboten") kennzeichnet (Siehe Wikipedia. Die freie Enzyklopädie, [http://de.wikipedia.org/wiki/Dual\\_Use](http://de.wikipedia.org/wiki/Dual_Use) (aufgerufen am 2.6.2005)).

<sup>85</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 339.

<sup>86</sup> Vgl. zu Methoden des ZKA das ZFdG §§ 19 - 22 und §§ 28-32.

<sup>87</sup> Vgl. Mark Alexander Zöller 2002 a.a.O., S. 237/238.

<sup>88</sup> Das ZKA ist zusätzlich noch die deutsche Zentrale für den Informationsaustausch der europäischen Zollverwaltungen.

<sup>89</sup> Vgl. Mark Alexander Zöller 2002 a.a.O., S. 238.

<sup>90</sup> Vgl. dazu die Financial Intelligence Unit (FIU) beim BKA als Zentralstelle für (Geldwäsche-) Verdachtanzeigen (Homepage des BKA <http://www.bka.de>, aufgerufen am 6.6.2005).

<sup>91</sup> Mark Alexander Zöller vertritt die Auffassung, dass das ZKA kein Nachrichtendienst sei. Dem wiederum widerspricht Erich Schmidt-Eenboom, der das ZKA als deutschen Nachrichtendienst ansieht. Vgl. dazu Zöller, Mark Alexander 2002 a.a.O., S. 240 und Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 339.

## 2.5. Die nachrichtendienstlichen Systemeinheiten auf Länderebene: Die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) und die Landeskriminalämter (LKÄ)

Auch auf Länderebene existieren nachrichtendienstliche Systemeinheiten, die Landesämter für Verfassungsschutz und die Landeskriminalämter. LfV und LKÄ besitzen das gleiche Aufgabenfeld wie das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt.<sup>92</sup> Sie wenden auch wie BfV und BKA nachrichtendienstliche Methoden für ihre Aufgabenerfüllung an.<sup>93</sup> Die Einrichtung der Landesämter für Verfassungsschutz und der Landeskriminalämter ist eine Notwendigkeit für die Koordination und Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern im sicherheitspolitischen Bereich, also auch auf nachrichtendienstlicher Ebene.<sup>94</sup>

Die Koordination der Landesämter für Verfassungsschutz erfolgt vertikal mit dem BfV und untereinander horizontal mittels der Innenministerkonferenz der Länder. Zwischen den BfV und den LfV besteht ein Gleichordnungsverhältnis.<sup>95</sup> Die Sammlung und Auswertung von Informationen, Auskünften, Nachrichten und Unterlagen ist ein zentraler Bestandteil der Arbeit der LfV. Diese Informationen werden im Rahmen der vertikalen und horizontalen Koordination im System des Verfassungsschutzes an die verschiedenen LfV und das BfV weitergegeben, soweit sie für deren Aufgabenerfüllung erforderlich sind.<sup>96</sup> Ferner besteht eine Zusammenarbeitspflicht für die einzelnen Verfassungsschutzbehörden untereinander, die sich in der Führung gemeinsamer Dateien beim BfV widerspiegelt.<sup>97</sup> Eine vertikale Fachbruderschaft zwischen BfV und LfV lässt im Hinblick auf die IGR ausmachen. So bestehen auf Länderebene vergleichbare Koordinierungsgruppen bei den LfV.<sup>98</sup> Auch bei der Betrachtung der Organisation der LfV lassen sich Ähnlichkeiten zum BfV ausmachen. So taucht die Organisationsstruktur des BfV in der Organisation der LfV wieder auf, so dass man von vertikalen Fachbruderschaften sprechen kann, ein Zeichen der Politikverflechtung.<sup>99</sup>

Die Landeskriminalämter bilden gegenüber dem BKA selbstständige Behörden, da die Polizeihöhe Ländersache ist. Allerdings erfolgt die Koordinierung der LKÄ auf horizontaler Ebene über die Innenministerkonferenz der Länder (IMK), auf vertikaler Ebene über das BMI und das diesem nach geordnete BKA. Im Rahmen der Koordination zwischen Bund und den Ländern besteht einer elektronischer Datenverbund beider Ebenen, der vom BKA koordiniert wird.<sup>100</sup> Die gemeinsame Datenbank INPOL stellt solch einen Datenverbund von BKA, LKÄ, BGS und Zollbehörden dar.<sup>101</sup> Ein Beispiel der Arbeitsteilung zwischen BKA und LKÄ ist AG Kripo.<sup>102</sup> Im Hinblick auf die LKÄ lässt sich auch eine Verflechtung von Bundes- und Landesebene feststellen. Wie beim Verfassungsschutz kommt es zwischen BKA und LKA zu vertikalen Fachbruderschaften.

## 2.6. Der Bundessicherheitsrat - nachrichtendienstliche Entscheidungs- und Koordinationsseinheit

Abschließend ist der Bundessicherheitsrat als nachrichtendienstliche Systemeinheit in Deutschland anzuführen. Er ist ein Entscheidungs- und Koordinationsgremium für die bun-

<sup>92</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995 a.a.O., S. 327-329 und S. 337.

<sup>93</sup> Vgl. Erich Schmidt-Eenboom 1995a.a.O., S. 328.

<sup>94</sup> Vgl. Mark Alexander Zöller 2002 a.a.O., S. 289.

<sup>95</sup> Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg.) 2002 a.a.O., S.84.

<sup>96</sup> Vgl. Mark Alexander Zöller 2002 a.a.O., S. 290.

<sup>97</sup> Vgl. ebenda, S. 290.

<sup>98</sup> Vgl. Stephan Stolle / Albrecht Maurer 2004 a.a.O., S. 32.

<sup>99</sup> Vgl. dazu Organigramme der LfV und des BfV. Homepages der LfV Baden-Württemberg, Hamburg, Bayern, Sachsen, Berlin, Brandenburg, Hessen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern (die Internetadressen können dem Literaturverzeichnis entnommen werden).

<sup>100</sup> Vgl. Mark Alexander Zöller 2002 a.a.O., S. 137.

<sup>101</sup> Vgl. Lutz Diwell 2004 a.a.O., S. 59f.

<sup>102</sup> Vgl. Manfred Klink 2004. Polizeiliche Bekämpfung des islamistischen Terrors, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2004. Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I. Hamburg, Berlin und Bonn, S. 99.

desdeutsche Verteidigungs- und Sicherheitspolitik.<sup>103</sup> Seine Konzeption wurde nach US-amerikanischen Vorbild vollzogen. So sind der Bundeskanzler, der ChBK, die Bundesminister des Äußeren, der Verteidigung, der Finanzen, des Innern, der Justiz, für Wirtschaft und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Mitglieder.<sup>104</sup> In diesem Ausschuss sind mit dem Bundeskanzler, dem ChBK, den Bundesministern des Innern, der Finanzen und der Verteidigung alle für das geheimdienstliche System zentralen Koordinatoren und Ministerien vertreten. Im Rahmen dieses Gremiums können so der ressortübergreifende Informationsaustausch im nachrichtendienstlichen Bereich und die geheimdienstliche Koordination zwischen den jeweils zuständigen Ministerien vollzogen werden. Der Bundessicherheitsrat stellt nach dem Bundeskanzleramt die zweite zentrale nachrichtendienstliche Koordinationseinheit dar. Allerdings kann der Sicherheitsrat auch zu einem Forum divergierender Interessenslagen der verschiedenen Ministerien werden (Ressortegoismus).

### **3. Die Folgen der Systemstruktur und internen Koordination für die Funktionsfähigkeit des gesamten geheimdienstlichen Apparates**

Die dargestellte dezentrale Struktur des deutschen nachrichtendienstlichen Systems stellt hohe Koordinationsanforderungen an alle geheimdienstlichen Einheiten. Aufgrund der Dominanz der Hierarchie als Organisationsprinzip findet die interne Koordination überwiegend vertikal statt.<sup>105</sup> Da sich aber die Aufgaben- und Kompetenzbereiche einiger Systemeinheiten miteinander überschneiden, ist eine horizontale externe Koordination notwendig.<sup>106</sup> Diese horizontale Koordination findet in Gremien wie Bundessicherheitsrat oder Innenministerkonferenz der Länder um nur zwei Beispiele zu nennen, statt.<sup>107</sup> Somit bildet die Koordination über Gremien einen wichtigen Bestandteil für die Funktionstüchtigkeit des gesamten geheimdienstlichen Apparates. Allerdings können Gremien wie die IMK parteipolitisiert werden, wenn die Innenminister der Länder im Hinblick auf ihren parteipolitischen Hintergrund aktiv werden. Wichtig sind des Weiteren auch die bestehenden gemeinsamen Datenbanken als Instrumente horizontaler Koordination, wobei allerdings darauf hingewiesen werden muss, dass keine zentrale Datenbank besteht, auf die jede Systemeinheit in gleicher Weise zugreifen und diese auch mit Informationen speisen kann. Dies stellt eine Schwachstelle im bundesdeutschen System dar.

Die angesprochenen Funktionsüberschneidungen machen eine klare Abgrenzung der Aufgabenbereiche notwendig. Allerdings ist beispielsweise eine Differenzierung zwischen MAD und BND nach Schutzobjekten nur schwer möglich.<sup>108</sup> Auch die Grenzziehung zwischen BND und BfV bereitet gewisse Schwierigkeiten. Zur Erfüllung seiner Aufgaben hat der BND im Laufe der Jahre eine eigene Inlandstätigkeit entwickelt, trotz des Verbots innenpolitischer Betätigung.<sup>109</sup> Die Problematik der Aufgabenüberschneidungen führt zu einer Ressourcenverschwendung innerhalb des Systems, da verschiedene Stellen die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Zugleich besteht die Gefahr von Systemlücken, da andere wichtige Aufgabenbereiche eine geringere Aufmerksamkeit erhalten. Prestigeträchtige oder kostenarme Aufgaben

<sup>103</sup> Vgl. Regierung online. <http://www.bundesregierung.de/artikel-413.55726/Der-Bundessicherheitsrat.htm> (aufgerufen am 29.5.2005).

<sup>104</sup> Vgl. ebenda.

<sup>105</sup> Vgl. dazu Bernd Rückwardt 1978. Koordination des Verwaltungshandelns. Grundlagen der Koordination - Koordinationsbedarf - Instrumente der Koordination - Anwendungsbeispiele. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 72. Berlin, S. 74.

<sup>106</sup> Vgl. Hans-Ulrich Derlien 1984. Verwaltungssoziologie, in: A. von Mutius (Hg.). Handbuch für die öffentliche Verwaltung Bd 1. Neuwied, S. 813f.

<sup>107</sup> Vgl. dazu Schema „Einordnung nachrichtendienstlicher Koordinationsinstrumente unter Rückgriff auf die Koordinationstypen“ im Anhang.

<sup>108</sup> Vgl. Thomas Schumpff 1990. Die rechtliche Stellung der Nachrichtendienste. Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Einordnung der Aufgaben und Befugnisse von Verfassungsschutzämtern, MAD und BND. Frankfurt a. M., S. 53/54.

<sup>109</sup> Vgl. ebenda, S. 59-61.



werden bereitwilliger wahrgenommen als Aufgaben die mit hohen Kosten oder geringem Ansehen verbunden werden.

Ein weiteres Problem kann die systeminterne negative Koordination sein. So kann es zum Beispiel in Bezug auf den BND dazu kommen, dass er aufgrund seiner Aufgabenerfüllung eine gewisse Inlandstätigkeit entwickeln muss, was sich jedoch nicht mit seinen gesetzlichen Befugnissen deckt. Rechtlich gesehen, müsste der BND das BfV hinzuziehen. Stattdessen würde der BND versuchen das BfV herauszuhalten, um Konflikte zu vermeiden und seine Interessen durchzusetzen. Dieses Beispiel stellt ein mögliches Szenario negativer Koordination im deutschen System dar.<sup>110</sup> Des Weiteren kann die Konkurrenz unter den Systemeinheiten als Folge der Aufgabenüberschneidungen die Funktionsfähigkeit des Systems schwer belasten. Die systeminterne Konkurrenz kann aufgrund von Ressortegoismus die Effekte einer negativen Koordination verstärken oder deren Ursache dieser sein.

Betrachtet man das deutsche System im Hinblick auf die funktionale und sektorale Gliederung, so werden weitere Schwachstellen des Systems offensichtlich.<sup>111</sup> Eine gefährliche nachrichtendienstliche Systemlücke besteht im militärischen Bereich. Das BMVg verfügt über keine Einrichtung, die sich dem Geheim- und Sabotageschutz und der Sicherheit im IT-Bereich widmet. Einzig die Informationssammlung, -auswertung und -weitergabe wird vollständig abgedeckt. Hier bestehen auch die meisten systeminternen Aufgabenüberschneidungen. Eine weitere Lücke stellt die Tatsache dar, dass das BKA keine Spionageprävention betreibt, obwohl es wichtige geheimdienstliche Funktionen wahrnimmt. Ebenso verfügt der BGS über keinen Spionageschutz. Der Spionageschutz muss somit für alle inländischen Einrichtungen vom BfV und den LfV geleistet werden. Somit ist das deutsche System, wie jedes andere auch, nicht frei von Mäkel. Die Behebung dieser Mängel wird für die weitere Zukunft der deutschen Nachrichtendienste wird ausschlaggebend sein.

#### **4. Die Kontrolle der Dienste als Belastung für die Funktionsfähigkeit des Systems**

Die Kontrolle der Nachrichtendienste bildet einen wichtigen Bestandteil des Systems. In Deutschland besteht parallel zum nachrichtendienstlichen System ein System der verschiedensten geheimdienstlichen Kontrollinstrumente.

Die Kontrolle durch die öffentliche Meinung, über die Medien, und den Bürger, der gewisse Auskunftsrechte gegenüber den Diensten besitzt, stellen ein Instrument dar.<sup>112</sup> Über die Presse sind in der bundesdeutschen Geschichte zahlreiche Skandale transportiert worden, die die Nachrichtendienste in keinem guten Licht erscheinen ließen.<sup>113</sup> Aufgrund der Tatsache, dass Nachrichtendienste im geheimen operieren und folglich ihre Erfolge der Öffentlichkeit nicht mitteilen können und dürfen, überwiegt die negative Berichterstattung und somit ein negatives Bild der Geheimdienste. Dies stellt eine enorme Belastung für die Arbeit der Dienste dar, die wie jede andere staatliche Einrichtung auch auf die Akzeptanz durch den Bürger angewiesen sind.

Eng verbunden mit der Kontrolle durch den Bürger ist die gerichtliche Kontrolle im Bezug auf die Rechtsschutzgarantie für den durch die Nachrichtendienste Belasteten.<sup>114</sup> Die gerichtliche Kontrolle ist eine wichtige Restriktion für die Arbeit der Geheimdienste, da sie eine rechtsstaatliche Notwendigkeit ist. Für die Geheimdienste in Deutschland stellt sie insofern

<sup>110</sup> Vgl. zu negativer Koordination Hans-Ulrich Derlien 1984 a.a.O.; S.814f.

<sup>111</sup> Vgl. dazu Schema „Einordnung der nachrichtendienstlichen Systemeinheiten der BRD nach Prinzipien der sektoralen und funktionalen Gliederung“ im Anhang.

<sup>112</sup> Vgl. dazu Alexander Hirsch 1996. Die Kontrolle der Nachrichtendienste: vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform. Schriften zum öffentlichen Recht Band 711. Berlin, S. 107-209.

<sup>113</sup> Vgl. zu dem Verhältnis zwischen Nachrichtendiensten und der Presse Reinhard Gehlen 1980. Verschlussache. Mainz, S. 61-77.

<sup>114</sup> Vgl. dazu Alexander Hirsch 1996 a.a.O., S. 115-129.

kein schwerwiegendes Hemmnis dar, da einer Kontrolle durch die Gerichte viele Hindernisse im Wege stehen.<sup>115</sup>

Die exekutive Kontrolle der Dienste ist eine Folge der nachrichtendienstlichen Systemstruktur.<sup>116</sup> Den Ministerien und dem Bundeskanzleramt obliegt die Dienst- und Fachaufsicht für die ihnen unterstellten geheimdienstlichen Einrichtungen, womit auch eine Kontrolle der Nachrichtendienste vorliegt. Auch der Beauftragte für die Koordination der Nachrichtendienste im Bundeskanzleramt, der dem Chef der Bundeskanzleramtes nachgeordnet ist, erfüllt eine wichtige exekutive Kontrollfunktion, da er für die gesamte Koordinierung der Dienste verantwortlich ist. Diese Form der Kontrolle kann ebenfalls nicht als schwerwiegende Restriktion für die Arbeit der Nachrichtendienste angesehen werden, da die exekutive an einem Funktionieren des Systems interessiert sein dürfte.

Die Parlamentarische Kontrolle stellt dagegen ein schwerwiegendes Hemmnis dar.<sup>117</sup> Die Parlamentarische Kontrollkommission ist oft der Grund dafür, dass geheime nachrichtendienstliche Informationen an die Öffentlichkeit geraten. Diese Gefahr belastet die auf Geheimhaltung bedachten Dienste bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dies spiegelt sich auch in der geringen Auskunftsbereitschaft der Geheimdienstmitarbeiter vor Einrichtungen der parlamentarischen Kontrolle wieder.<sup>118</sup>

Diese und die weiteren Kontrollinstrumente stellen durchaus eine Belastung für das nachrichtendienstliche System dar. Allerdings sind einige Mechanismen Garantien für die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips und Mechanismen, wie parlamentarische Kontrolle eine Art der Legitimation der Arbeit der Dienste. Aus der Sicht der Nachrichtendienste fällt die Kontrolle zu umfangreich aus, da sie die Arbeit nur unnötig erschwert. Allerdings ist dieses Kontrollsystem aus der Sicht des Bürgers und der anderen Verfassungsorgane eine Bestandsgarantie für das Rechtsstaatsprinzip und zwingend erforderlich.

## Schluss

Die Betrachtungen des bundesdeutschen nachrichtendienstlichen Systems lassen daran zweifeln, ob die deutschen Geheimdienste auf ein Ereignis ähnlich dem 11. September in den USA vorbereitet wären oder es rechtzeitig abwenden könnten. Auch nach dem 11. September hat man in Deutschland versucht Lehren zu ziehen. Eine Umstrukturierung wie sie in den USA vorgenommen wurde, wurde auch diskutiert. Allerdings ist diese Reform des Systems an den Interessen der einzelnen Systemeinheiten gescheitert. Die Besitzstandswahrung der verschiedenen bestehenden Einrichtungen, die sich in den Diskussionen um die Reform herauskristallisierten, sind ein Sinnbild für das Scheitern.<sup>119</sup> Die Behebung der offenkundigen Mängel und Lücken des Systems wurde noch nicht vorangetrieben. So besteht auch weiterhin ein Wirrwarr der Kompetenzen und Aufgabenfelder, eine klare Abgrenzung zwischen den Systemeinheiten findet nicht statt. Die Problematik von Reibungsverlusten, die in einem solchen System entstehen, stellt eine enorme Belastung dar. Auch die bestehenden Koordinationsinstrumente können diese nicht verhindern. Vielmehr wird die Konkurrenz unter den Einheiten gefördert, da prestigeträchtige Aufgaben von mehreren Einrichtungen gleichzeitig wahrgenommen werden. Die Funktionsfähigkeit des Systems leidet schon unter den Kontrollmechanismen, die allerdings im Gegensatz zu den Reibungsverlusten durch vermehrte Konkurrenz eine Existenzberechtigung besitzen. Allerdings dürften aufgrund der Vielfalt der Einrichtungen und der verschiedenen Koordinationsinstrumente auch Synergieeffekte zu Tage treten.

<sup>115</sup> Vgl. ebenda, S. 128.

<sup>116</sup> Vgl. ebenda, S. 129-133.

<sup>117</sup> Vgl. zu parlamentarischer Kontrolle allgemein Alexander Hirsch 1996 a.a.O., S. 133-158.

<sup>118</sup> Vgl. dazu den Aufsatz Heiner Busch 2004. „Dazu darf ich nichts sagen“ - das Versagen der parlamentarischen Kontrolle, in: Bürgerrechte & Polizei: CILIP, Nr. H. 2 78. Berlin, S. 48-55.

<sup>119</sup> Vgl. dazu Jo Reichertz 2003 a.a.O., S. 223- 236.

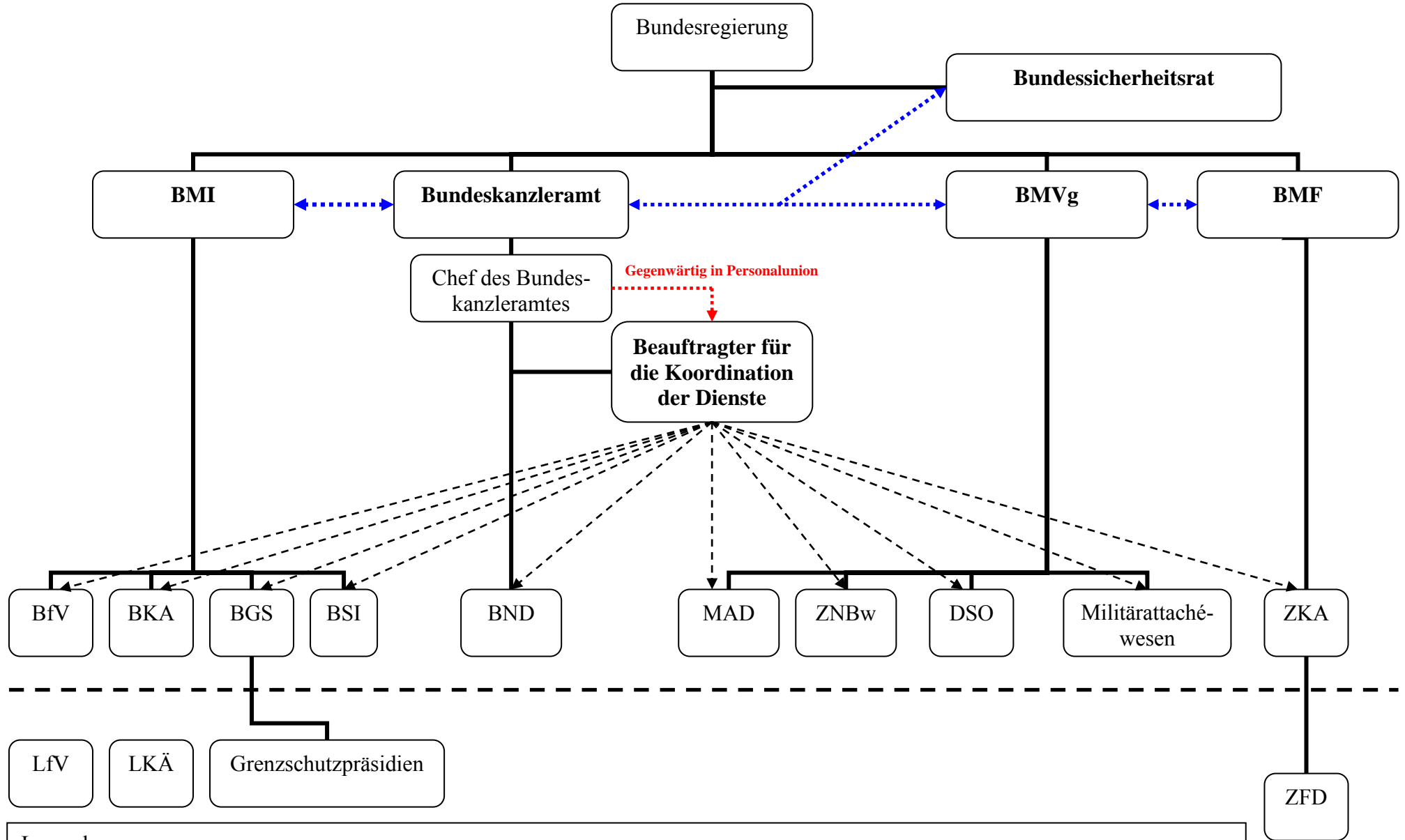
Rückblickend lässt sich festhalten, dass das deutsche System trotz seiner Mängel funktionsfähig ist. Die deutschen nachrichtendienstlichen Einrichtungen genießen weltweit ein hohes Ansehen. Viele deutsche Partnerländer entsenden ihre Sicherheitskräfte zu Schulungszwecken nach Deutschland. Das System ist ein Spiegelbild deutscher Geschichte. Der Föderalismus ist in der Systemstruktur fest verankert. Die Abneigung gegenüber einer zentralen Großbehörde ist eine auf der Erfahrung mit der Geheimen Staatspolizei während der Zeit des Nationalsozialismus und der Staatsicherheit des DDR-Regimes beruhende Entscheidung.

**Anhang**Einordnung der nachrichtendienstlichen Systemeinheiten der BRD nach Prinzipien der sektoralen und funktionalen Gliederung

(nach den Ausführungen von Hans-Ulrich Derlien in der Vorlesung Organisationstheorie.)

| <b>Funktionale Gliederung</b>                           | <b>Sektorale Gliederung</b>                                  |                           |         |                             |                                    |
|---|--|---------------------------|---------|-----------------------------|------------------------------------|
|   | <i>Ziviler Sektor</i>  |                           |         | <i>Militärischer Sektor</i> |                                    |
|   | Inland   |                           | Ausland | Inland                      | Ausland                            |
|   | Polizeilicher Bereich  | Andere Bereiche           |         |                             |                                    |
| <i>Informationsbeschaffung</i>                          | BKA/LKA<br>GSG-9<br>Gruppe<br>Fernmelde-<br>wesen des<br>BGS | BfV/LfV<br>BSI<br>ZKA/ZFD | BND     | MAD                         | ZNBw<br>Militär-<br>attaché<br>DSO |
| <i>Informationsauswertung</i>                           | BKA/LKA  | BfV/LfV<br>BSI<br>ZKA/ZFD | BND     | MAD                         | ZNBw                               |
| <i>Informationsvermittlung/ -weitergabe/ -austausch</i> | BKA/LKA<br>Gruppe<br>Fernmelde-<br>wesen des<br>BGS          | BfV/LfV<br>BSI<br>ZKA/ZFD | BND     | MAD                         | ZNBw Mili-<br>tär-attaché          |
| <i>Spionageabwehr</i>                                   |  | BfV/LfV                   | BND     | MAD                         |                                    |
| <i>Sicherheitsüberprüfungen</i>                         |  | BfV/LfV                   |         | MAD                         |                                    |
| <i>Geheim- und Sabotage-<br/>schutz</i>                 |  | BfV/LfV                   |         |                             |                                    |
| <i>Technik(zentrale)</i>                                | BKA/LKA  | BSI                       | BND     |                             |                                    |
| <i>Grenzschutz</i>                                      | BGS  |                           |         |                             |                                    |
| <i>Schutzaufgaben</i>                                   | BGS  | BSI                       |         |                             |                                    |
| <i>Ordnungsaufgaben</i>                                 | BGS  |                           |         |                             |                                    |
| <i>Gefahrenabwehr</i>                                   | BGS<br>(GSG-9)   |                           |         |                             |                                    |
| <i>Operative Aufgaben</i>                               | BGS<br>(GSG-9)   |                           | (BND)   | DSO                         | DSO                                |
| <i>Sicherheitsvorkehrungen<br/>im IT-Bereich</i>        |  | BSI                       |         |                             |                                    |
| <i>Strafverfolgung</i>                                  | BKA/LKA<br>BGS   |                           |         |                             |                                    |

# Organigramm des deutschen nachrichtendienstlichen Systems



## Legende:

- ..... Koordination unter den Mitgliedern des Bundessicherheitsrates
- - - - - Koordination durch den „Beauftragten für die Koordination der Nachrichtendienste“
- - - - - Trennlinie zwischen den Einrichtungen auf Bundes- und Landesebene

Einordnung nachrichtendienstlicher Koordinationsinstrumente unter Rückgriff auf die Koordinationstypen

| <b>Koordination mittels</b>  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Hierarchie</b><br>(vertikale Koordination)  | <b>Selbstkoordination</b><br>(horizontale Koordination)  | <b>Koordinationseinheiten</b><br>(horizontale Koordination)  |
| Koordination durch Vorgesetzte <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef des Bundeskanzleramtes (Beauftragter für die Koordination der Nachrichtendienste)</li> <li>• Fachminister gegenüber ihnen unterstellten nachrichtendienstlichen Systemeinheiten (BMI, BMVg, BMF)</li> <li>• Präsidenten der nachrichtendienstlichen Einheiten (von BND, BfV, BKA, ZKA)</li> <li>• Stabsstellensystem beim BMVg</li> </ul> | Koordination auf Abteilungs- oder Referatsebene zur Vorbereitung von Entscheidungen und Vorklärung <ul style="list-style-type: none"> <li>• BND: Abteilung Operative Aufklärung und Abteilung Technische Unterstützung (behördenintern) - (Annahme!)</li> <li>• Informationsaustausch unter den Diensten (zwischen BND und ZNBw oder zwischen BfV und MAD)</li> <li>• Referat I 1 des ZKA Zentraler Lage- und Informationsdienst, Koordinierung der Spezialeinheiten (behördeninterne Selbstkoordination)</li> </ul> | Koordination durch Ausschüsse <ul style="list-style-type: none"> <li>• Staatssekretärausschuss für Fragen des geheimen Nachrichtenwesens und der Sicherheit</li> <li>• Bundessicherheitsrat</li> <li>• Treffen des Beauftragten für die Koordination der Nachrichtendienste mit den Chefs der Dienste, einem Vertreter des AA, einem Regierungssprecher und Beamten des Bundeskanzleramtes (auf Staatssekretärs-ebene)</li> <li>• Innenministerkonferenz der Länder</li> </ul> Koordination durch Projektgruppen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinierungsgruppe Terrorismus (KGT)</li> <li>• Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus (KGIntTE)</li> <li>• Financial Intelligence Unit (FIU)</li> <li>• Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe (GFG)</li> <li>• Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/-terroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewaltakte (IGR)</li> <li>• Informationsboard für den islamitischen Terrorismus (beim BKA)</li> </ul> |

(nach Hans-Ulrich Derlien 1984. Verwaltungssoziologie, in: A. von Mutius (Hg.). Handbuch für die öffentliche Verwaltung Bd 1. Neuwied, S. 814f.)

## Literaturverzeichnis

ADEN, Hartmut 1999. Das Bundeskriminalamt. Intelligence-Zentrale oder Schaltstelle des bundesdeutschen Polizeisystems? In: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 62 (1/1999). Berlin, S. 6-17. <http://www.cilip.de/ausgabe/62/bka.htm> (aufgerufen am 5.6.2005).

Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg.) 2002. Bundesamt für Verfassungsschutz. Aufgaben, Befugnisse, Grenzen. Düsseldorf.

Bundesnachrichtendienst (Hg.) 2005. Bundesnachrichtendienst. Der Auslandsnachrichtendienst Deutschlands. Pullach.

BUSCH, Heiner 2004. „Dazu darf ich nichts sagen“ - das Versagen der parlamentarischen Kontrolle, in: Bürgerrechte & Polizei: CILIP, Nr. H. 2 78. Berlin, S. 48-55.

BUSSE, Volker 2001. Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise. Heidelberg.

DERLIEN, Hans-Ulrich 1984. Verwaltungssoziologie, in: von Mutius, Albert (Hg.). Handbuch für die öffentliche Verwaltung Bd 1. Neuwied.

DIETL, Wilhelm 2002. Bedingt dienstbereit. Der 11. September und das Versagen der Geheimdienste, in: Stein, Georg / Windfuhr, Volkhard. Ein Tag im September. 11.9.2001. Hintergründe - Folgen - Perspektiven. Heidelberg.

DIWELL, Lutz 2004. Gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I. Hamburg, Berlin und Bonn, S.47-74.

EBERBACH, Heinz Eugen 2002. Neuorientierung des militärischen Nachrichtenwesens der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit Band 51 Heft 10. Hamburg und Bonn, S. 13-21.

EICHHORN, Peter /JANN, Werner/ OECHSLER, Walter A. / PÜTTNER, Günter/ REINERMANN, Heinrich (Hg.) 2003. Verwaltungslexikon. Baden-Baden.

ERBE, Jürgen 2004. Division Spezielle Operationen - DSO-, in: Europäische Sicherheit Band 53 Heft 10. Hamburg, S. 50-55.

FUCHS, Michael 1985. „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 96. Berlin.

GEHLEN, Reinhard 1980. Verschlussache. Mainz.

HIRSCH, Alexander 1996. Die Kontrolle der Nachrichtendienste: vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform. Schriften zum öffentlichen Recht Band 711. Berlin.

HOFFMAN, Bruce 2002. Terrorismus - der unerklärte Krieg. Bonn.

JURETZKO, Norbert 2004. Bedingt dienstbereit. Im Herzen des BND - die Abrechnung eines Aussteigers. Berlin, S. 244.

KLINK, Manfred 2004. Polizeiliche Bekämpfung des islamistischen Terrors, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2004. Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I. Hamburg, Berlin und Bonn, S. 89-106.

MÜLLER, Peter F. / MUELLER, Michael 2002. Gegen Freund und Feind. Der BND: Geheime Politik und schmutzige Geschäfte. Hamburg.

PORZNER, Konrad 1995. Der Bundesnachrichtendienst im Gefüge der öffentlichen Verwaltung, in: Wolfgang Seibel / Arthur Benz (Hg.). Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Opladen, S. 123-140.

Regierung online: Der Bundessicherheitsrat. <http://www.bundesregierung.de/artikel-413.55726/Der-Bundessicherheitsrat.htm>. (aufgerufen am 29.5.2005).

REICHERTZ, Jo 2003. Umbau, Renovierung oder neuer Anstrich? Der 11. September und die (neue) deutsche Sicherheitsarchitektur, in: Hitzler, Roland / Reichertz, Jo (Hg.). Irritierte Ordnung. Die gesellschaftliche Verarbeitung von Terror. Konstanz, S. 215-240.

RÜCKWARDT, Bernd 1978. Koordination des Verwaltungshandelns. Grundlagen der Koordination - Koordinationsbedarf - Instrumente der Koordination - Anwendungsbeispiele. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 72. Berlin.

SCHMIDT-EENBOOM, Erich 1995. Bundesrepublik Deutschland, in: Erich Schmidt-Eenboom 1995. Nachrichtendienste in Nordamerika, Europa und Japan. Länderporträts und Analysen. Wehlheim, S. 262-372.

SCHUMPF, Thomas 1990. Die rechtliche Stellung der Nachrichtendienste. Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Einordnung der Aufgaben und Befugnisse von Verfassungsschutzämtern, MAD und BND. Frankfurt am Main.

STEIN, Georg / WINDFUHR, Volkhart 2002. Ein Tag im September. 11.9.2001. Hintergründe - Folgen - Perspektiven. Heidelberg.

STOLLE, Stephan / MAURER, Albrecht 2004. Koordinieren und informieren - neue Formen der Kooperation von Polizei und Diensten. In: Bürgerrechte & Polizei: CILIP, Nr. H. 2 78, Berlin, S. 29-34.

ULFKOTTE, Udo 1997. Verschlusssache BND. München und Berlin.

VAHLE, Jürgen 1983. Polizeiliche Aufklärungs- und Observationsmaßnahmen. Bielefeld.

WERTHEBACH, Eckart 2004. Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, in: Weidenfeld, Werner (Hg.). Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden, S. 222-246.

Wikipedia. Die freie Enzyklopädie. <http://de.wikipedia.org> (aufgerufen am 2.6.2005).

ZÖLLER, Mark Alexander 2002 Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten. Zur Vernetzung von Strafverfolgung und Kriminalitätsverhütung im Zeitalter von multimedialer Kommunikation und Persönlichkeitsschutz. Mannheimer rechtswissenschaftliche Abhandlungen Band 27. Heidelberg.

### Quellenverzeichnis

Homepage der Bundeswehr. <http://www.bundeswehr.de> (aufgerufen am 11.5.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Baden-Württemberg. [http://www.verfassungsschutz-bw.de/grafiken/lfv/orgi-stand-10-04\\_gr.gif](http://www.verfassungsschutz-bw.de/grafiken/lfv/orgi-stand-10-04_gr.gif) (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Bayern. <http://www.verfassungsschutz.bayern.de> (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Berlin. <http://www.berlin.de/sen/inneres/verfassungsschutz/index.html> und <http://www.berlin.de/sen/inneres/verfassungsschutz/aufgaben.html> (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Brandenburg. <http://www.verfassungsschutz-brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=187#copy3> (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen. <http://www.verfassungsschutz-hessen.de> (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Mecklenburg-Vorpommern. <http://www.verfassungsschutz-mv.de/> (aufgerufen am 8.6.2005).



Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen.  
<http://www.im.nrw.de/sch/grafik/vs/allgemein/organig.gif> (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Rheinland-Pfalz.  
<http://www.ism.rlp.de/main.asp?was=vs> (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Saarland.  
[http://www.innen.saarland.de/medien/inhalt/mfis\\_lfv\\_aufbau.pdf](http://www.innen.saarland.de/medien/inhalt/mfis_lfv_aufbau.pdf) (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage des Landesamtes für Verfassungsschutz Sachsen.  
<http://www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/verfassungsschutz/aufgaben/index.html> (aufgerufen am 8.6.2005).

Homepage der Streitkräftebasis. <http://www.streitkraeftebasis.de> (aufgerufen am 11.5.2005).

Homepage des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik: <http://www.bsi.de> (aufgerufen am 11.5.2005).

Homepage des Bundesgrenzschutzes. <http://www.bundesgrenzschutz.de> (aufgerufen am 30.5.2005).

Homepage des Bundeskriminalamtes: <http://www.bka.de> (aufgerufen am 11.5.2005).

Homepage des Bundesministeriums des Innern. <http://www.bmi.bund.de> (aufgerufen am 11.5.2005).

Homepage des Bundesministeriums der Verteidigung. <http://www.bmvg.de> (aufgerufen am 11.5.2005).

Homepage des Deutschen Heeres: <http://www.deutschesheer.de/> (aufgerufen am 31.5.2005).

**Protokoll am 22.6.2005:  
System und interne Koordination der deutschen Geheimdienste**

Vor der Diskussion wurde ausführlich auf die Struktur des nachrichtendienstlichen Systems in der Bundesrepublik Deutschland eingegangen.

1. Informationsweitergabe

Der direkte Informationsaustausch verläuft innerhalb der gemeinsamen Projektgruppen der Nachrichtendienste. Bei konkretem Handlungsbedarf wird der Beauftragte im Bundeskanzleramt als Koordinator eingeschaltet.

2. Systemlücken

Es wurde festgestellt, dass sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich kaum systematische Lücken vorhanden sind. Es existieren in verschiedenen Behörden mehrere Abteilungen, die gleiche oder ähnliche Aufgaben wahrnehmen um potentielle Bedrohungen aus verschiedenen Blickwinkeln heraus analysieren zu können. So sind die Tätigkeitsbereiche des Bundesamtes für Verfassungsschutz von denen der jeweiligen Landesämtern für Verfassungsschutz schwerlich zu trennen; daneben überschneiden sich z.B. die Aufgaben des Zentrums für Nachrichtenwesen bei der Bundeswehr mit denen des Bundesnachrichtendienstes. Bei der Beurteilung dieser mehrfachen Abdeckung darf jedoch nicht vergessen werden, dass hier jeweils aufgrund der selektiven Wahrnehmung gleicher Problemstellungen unterschiedliche Perspektiven eingenommen werden. Potentielle Lücken sind deshalb nicht im System selbst zu erwarten, sondern allenfalls im Prozess. So bietet der Koordinationsbedarf infolge der Informationsmenge Platz für Lücken. Verschärft wird diese Problematik durch parteipolitische Konkurrenz – nicht zuletzt bedingt durch die föderale Struktur der Bundesrepublik – und durch allgegenwärtige Ressortkonflikte.

3. Kontrolle der Nachrichtendienste

Da eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit aufgrund der Aufgabenstellung der Geheimdienste undenkbar ist, bleiben nur wenige Möglichkeiten der Kontrolle. Die parlamentarische Kontrolle stellt die Geheimdienste vor dieselben Restriktionen wie andere Teile der Exekutive auch, nur können sie diese mit Verweis auf die Geheimhaltung besser unterlaufen. Die gerichtliche Kontrolle läuft ins Leere, da in der Regel kein Kläger vorhanden ist oder kein Klagegrund öffentlich wird. Das bedeutet nicht, dass sich die Geheimdienste in der Bundesrepublik nicht an rechtstaatliche Grundsätze halten müssten. Sie sind dem Rechtsstaatsprinzip genauso unterworfen wie alle staatlichen Gewalten.

4. Unterschiede zu den Vereinigten Staaten

Zwei Aspekte lassen sich hier herausgreifen. In der Bundesrepublik wird das föderale Prinzip auch auf Teile der Geheimdienste angewandt. In den Vereinigten Staaten sind sämtliche Geheimdienste auf der Bundesebene angesiedelt. Daneben sollte die Trennung von Polizeidiensten und Geheimdiensten in der Bundesrepublik vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der NS-Zeit betrachtet werden, weniger in Hinblick auf beider Funktion.

**Johannes Muntschick**

## **Internationale Kooperation bei der Terrorbekämpfung**

### **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung
2. Internationale Kooperation von Geheimdiensten
  - 2.1 Allgemeines
  - 2.2 Europäische Zusammenarbeit
  - 2.3 Weltweite Zusammenarbeit
3. Internationale polizeiliche und justitielle Kooperation
  - 3.1 Interpol
  - 3.2 Europol
  - 3.3 Schengener-Informationssystem
  - 3.4 Eurojust
  - 3.5 Europäischer Haftbefehl
4. Schlußbetrachtung

Literaturverzeichnis

Anhang

## 1. Einleitung

Mit dem erschütternden Anschlag auf das *World Trade Center* in New York am 11. September 2001 hat sich der Welt eine neue Dimension des Terrorismus offenbart. Die einzig verbliebene Supermacht der Erde wurde an jenem Tag durch das Werk weniger Attentäter, die mit einfachsten Waffen Flugzeuge unter ihre Kontrolle bringen konnten, empfindlich getroffen und in Angst und Schrecken versetzt. Erst später sollte sich herausstellen, daß die islamisch-fundamentalistisch motivierten Terroristen Teil eines komplexen Netzwerks namens Al-Qaida waren, welches im Kampf gegen die westliche Welt den transnationalen Terrorismus als adäquate Waffe erschuf.

Die Reaktion der USA und anderer Staaten auf dieses Schockereignis war von vielseitiger Natur: Es mangelte nicht an Solidaritätsbekundungen, kritischer Reflexion, Aktionismus und sogar militärischem Engagement. Insbesondere wurde jedoch stets an die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit im Kampf gegen den global agierenden Terrorismus appelliert, da fast jedes Land ein potentielles Opfer darstellt, und kein Staat den Kampf gegen diese Hydra aus eigener Kraft gewinnen kann. Diese gemeinsamen Bemühungen sind jedoch kein Phänomen der Gegenwart sondern wurden schon vor gut 100 Jahren im Kampf gegen den Anarchismus<sup>1</sup> beschworen.

Im Rahmen dieser Arbeit soll die internationale Kooperation im Bereich der Geheimdienste und Polizeibehörden untersucht werden, wobei auf Probleme, Erfolge und Funktionalität der Zusammenarbeit eingegangen werden soll. Neben der Deskription dessen, was an wesentlicher internationaler Kooperation stattfindet, soll ferner auch beleuchtet werden, inwieweit die Zusammenarbeit den Anforderungen und Zielsetzungen überhaupt gerecht wird. Auf gemeinsame Absichten, Erklärungen oder Beschlüsse zur Terrorismusbekämpfung wird jedoch nicht genauer eingegangen.

Der erste Teil der Arbeit widmet sich somit den Geheimdiensten, wobei insbesondere die spezifischen Schwierigkeiten der internationalen Kooperation auf diesem Gebiet erläutert werden sollen. Im zweiten Teil erfolgt dann eine Darstellung und Analyse der internationalen Kooperation im Bereich der Polizei und Justiz, wobei neben Interpol, dem Schengener Informationssystem (SIS) und Europol auch ergänzend Eurojust und der Europäische Haftbefehl angesprochen werden sollen, bevor in der Schlußbetrachtung wesentliche Erkenntnisse zum Thema zusammengefaßt werden.

Zur internationalen Kooperation bei der Terrorbekämpfung ist (aktuelle) Literatur in ausreichendem Maße vorhanden, wobei insbesondere das Internet wertvolle Informationen liefert. Die Schwierigkeit liegt jedoch darin, daß viele Autoren oftmals nur überholte, vage und unzureichende Angaben machen können, da Außenstehenden der Zugang zu stichhaltigen Informationen über Geheimdienste und Polizeibehörden kaum gelingt. Ein maßgebliches Werk eines bestimmten Autors ist somit nicht verfügbar.

## 2. Internationale Kooperation von Geheimdiensten

### 2.1 Allgemeines

Die Existenz eines Geheimdienstes mit der Möglichkeit zur Spionage, welche mitunter als das zweitälteste Gewerbe der Menschheit bezeichnet wird, ist - wie das Vorhandensein von Streitkräften - ein wichtiger Ausdruck nationaler Souveränität. Aus nachvollziehbaren Gründen ist nur wenig darüber bekannt, in welcher Form und wie oft Geheimdienste gegenwärtig und in der Vergangenheit zusammengearbeitet haben, und die wenigen vorhandenen Informa-

---

<sup>1</sup> Vgl. Coolsaet, R.: Analogien des Terrors. Von Kropotkin zu Bin Laden. In: *Le Monde diplomatique*. Facetten des Terrors: Ein Dossier. Berlin 09/2004. S. 5. Siehe auch Anlage.

tionen müssen hinsichtlich ihres Wahrheitsgehalts mit Vorsicht genossen werden, da der nicht eingeweihte Laie die Validität der vermeintlichen Fakten nicht überprüfen kann.

Bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus der Gegenwart, welche in mehrere Dimensionen und unter Anwendung verschiedener Maßnahmen zu erfolgen hat<sup>2</sup>, ist die multinationale Kooperation der Nachrichtendienste besonders wichtig. Fast jeder Staat ist ein potentielles Opfer, und da den islamistischen Terroristen nicht wirklich mit Sanktionen gedroht werden kann, bleibt präventives Handeln die einzige Möglichkeit zur Vereitelung zukünftiger Anschläge. Wirksame Prävention erfordert jedoch möglichst detailliertes Wissen um die Identität mutmaßlicher Terroristen, ihre Aufenthalts- und Trainingsorte, ihre operativen Pläne und strategischen Ziele. Dieses "Wissen ist das Produkt nachrichtendienstlicher Aktivität (Intelligence), die gemäß dem Modell des Intelligence-Zyklus aus den fünf Schritten Planung, Sammlung, Verarbeitung, Analyse und Verbreitung besteht."<sup>3</sup> Im Kampf gegen ein weitgehend dezentral organisiertes Terrornetzwerk wie Al-Qaida, welches von den Diensten und Regierungen vieler Ländern als gemeinsame Bedrohung wahrgenommen wird, ist die grenzüberschreitende Kooperation um so wichtiger, da verschiedene *intelligence* aus unterschiedlichen Regionen der Erde zusammengeführt und analysiert werden muß.

Gerade diese heute so dringend notwendige Zusammenarbeit zwischen den Geheimdiensten verschiedener Nationen ist jedoch nicht einfach zu bewerkstelligen, da die einzelnen Dienste um die Sicherheit ihrer Informationen und Quellen fürchten. Diese Vorbehalte sind nicht unbegründet, denn "*Every new foreign exchange or element of cooperation is a risk, through intelligence penetration of the foreign agency or its users, its careless handling or public leaking of the material, or its deliberate use of it in trading with other intelligence contacts. Multilateral 'clubs' and international networks of exchanges increase these risks geometrically.*"<sup>4</sup>

In Anlehnung an den von Max Weber beschriebenen 'Vorteil der kleinen Zahl'<sup>5</sup> sind Geheimdienste daher meist nur zu ungebundener, informeller Zusammenarbeit mit möglichst wenigen Partnern bereit, wenn nicht gerade langjährige Vertrauensverhältnisse zu anderen Diensten bestehen. Dies hat zur Folge, daß Geheimdienste ihre sensiblen Erkenntnisse oft nur "nach dem quid-pro-quo-Prinzip auf bilateraler Ebene und ohne Recht auf Weitergabe an Dritte ('third party rule')"<sup>6</sup> weitergeben, wobei gegenseitiges Vertrauen vorausgesetzt werden muß, da sich sonst kein Dienst sicher sein kann, ob nicht doch Informationen entgegen dem Übereinkommen an Dritte weitergeleitet werden<sup>7</sup> oder ob die von dem ausländischen Partnerdienst erhaltenen Erkenntnisse wirklich der Wahrheit entsprechen.<sup>8</sup>

Erfolgt der Austausch von Informationen weitgehend gemäß dem eben angesprochenen Prinzip, dann wird eine Kooperation zwischen Geheimdiensten um so schwieriger und unwahrscheinlicher, je mehr diese hinsichtlich ihrer technischen, finanziellen, operativen und personellen Möglichkeiten differieren. Der Informationsfluß verlief asymmetrisch zu Gunsten der Staaten mit unbedeutenden Diensten, die aufgrund eigener Handlungsschwächen und dem Bedürfnis nach Sicherheit - gewissermaßen als *free-rider* - an einer möglichst starken Kooperation interessiert sind<sup>9</sup>, wohingegen mächtigere Länder mit 'starken' Diensten eine zu enge

<sup>2</sup> Vgl. Schneckener, U.: War on Terrorism. Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Stiftung Wissenschaft und Politik. Arbeitspapier PG10-AP Nr. 4, Berlin 03/2003. S. 4.

<sup>3</sup> Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. In: Integration. 28. Jahrgang. 02/05. Baden-Baden 2005. S. 136.

<sup>4</sup> Herman, M.: Intelligence Power in Peace and War. Cambridge 1996. S. 207.

<sup>5</sup> Vgl. Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen 1985. S. 548 f.

<sup>6</sup> Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. S. 137.

<sup>7</sup> Dem Vereinigten Königreich wird oft unterstellt, es leite *intelligence* auch entgegen bestehender Abkommen immer an die USA weiter. Man bezeichnet diese Akteure als 'Trojanische Pferde'.

<sup>8</sup> Müller-Wille, B.: For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU. Occasional Papers, No. 50. Paris, 01/2004. S. 15 f.

<sup>9</sup> Belgien, Griechenland und Österreich befürworten daher den Aufbau einer 'europäischen CIA'.

Zusammenarbeit scheuen<sup>10</sup>, da sie sich daraus kaum Vorteile versprechen und ihren Informationsvorsprung gefährdet sehen. Der Austausch und die Weitergabe von *intelligence*<sup>11</sup> erfolgt daher unter diesen Rahmenbedingungen meist in Abhängigkeit zur jeweiligen Interessenlage: mal umfangreiches und qualitativ hochwertiges Material, mal wenige oder schlicht banale Erkenntnisse.<sup>12</sup>

Da generell jeder Geheimdienst davon überzeugt ist, daß allein die selbst gewonnenen Informationen vertrauenswürdig und verlässlich sind, müßten von anderen Diensten empfangene Daten umständlich auf ihren Wahrheitsgehalt hin überprüft werden, was einer potentiellen Kooperation bereits im Vorfeld den Charakter und die Nutzerwartung eines Nullsummenspiels verleihen würde. Ein außerordentliches Vertrauensverhältnis zwischen den Geheimdiensten unterschiedlicher Staaten ist somit die zentrale Voraussetzung für eine sinnvolle und fruchtbare Zusammenarbeit, welche jedoch aufgrund bestehender inter- und intranationaler Rivalitäten nur selten gelingt.<sup>13</sup>

## 2.2 Europäische Zusammenarbeit

Die NATO-Partner und die Mitglieder der WEU haben zu Zeiten des Kalten Krieges verschiedentlich zusammengearbeitet, wobei dies insbesondere im Bereich der *military intelligence* geschah. Die einzelnen Beispiele<sup>14</sup> von multinationaler Kooperation sollen an dieser Stelle jedoch nicht aufgeführt und erläutert werden, da dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Im Folgenden soll daher nur auf die wichtigsten Kooperationen auf europäischer Ebene eingegangen werden:

Die Staaten der EU unterhalten seit 2002 ein eigenes Satellitenzentrum (EUSC) in Torrejon (Spanien), welches - bei einem Personalbestand von gut 60 Mitarbeitern - für die Aufbereitung und Analyse von *imagery intelligence* zuständig ist. Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) soll die Einrichtung hauptsächlich der Frühwarnung und Krisenüberwachung dienen, doch die Funktionen des EUSC sollten nicht überbewertet werden, da es trotz vielversprechendem Namen über keine eigenen Satelliten verfügt und Daten bei anderen Betreibern einkaufen muß. Für den Kampf gegen den Terrorismus wird das EUSC daher wohl gegenwärtig keinen bedeutenden Beitrag leisten können.<sup>15</sup>

In den Bereich der *military intelligence* gehört ferner die *Intelligence Division* (INTDIV) des EU-Militärstabes. Sie setzt sich aus 30 nationalen Geheimdienstbeamten aller EU-Staaten zusammen und ist im Vorfeld von Aktionen der EU für den Austausch und die Weitergabe von Informationen<sup>16</sup>, welche Angaben über die militärischen Fähigkeiten potentieller Gegner in Krisengebieten machen, an die relevanten Stellen zuständig. Obwohl es sich um einen guten Ansatz zur Kooperation handelt, sind die Möglichkeiten der INTDIV im Kampf gegen den Terror gegenwärtig noch begrenzt, da sie über keine eigenen Quellen verfügt und von der bereitgestellten *intelligence* der Geheimdienste der Mitgliedstaaten abhängig ist.<sup>17</sup>

Das *Joint Situation Centre* (SitCen) im Generalsekretariat in Brüssel bildet das offizielle Zentrum europäischer Zusammenarbeit im Bereich der *intelligence*, denn allein hier fließen Informationen aus allen Richtungen/Quellen zusammen und werden "zu einem an alle relevanten Akteure weitergeleiteten All-source-Intelligence-Bericht verarbeitet."<sup>18</sup> Wichtigster Be-

<sup>10</sup> Das Vereinigte Königreich, Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien sprechen sich gegen einen gemeinsamen europäischen Geheim- und Nachrichtendienst aus.

<sup>11</sup> Vgl. hinsichtlich der Arten von *intelligence*: Müller-Wille, B.: For our eyes only? S. 7 ff.

<sup>12</sup> Gusy, C.: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden 2004. S. 211.

<sup>13</sup> Villadsen, O. R.: Prospects for a European Common Intelligence Policy. S. 10.

<sup>14</sup> Details: Villadsen, O. R.: Prospects for a European Common Intelligence Policy.

<sup>15</sup> Müller-Wille, B.: For our eyes only. S. 21 f.

<sup>16</sup> Diese Informationen basieren auf den zusammengetragenen und verdichteten Erkenntnissen der nationalen Dienste. Sie werden an den Generaldirektor des EU-Militärstabes, das EU-Militär-komitee, das *Joint Situation Center* und die nationalen Geheimdienste weitergeleitet.

<sup>17</sup> Müller-Wille, B.: For our eyes only? S. 23 f. Vgl. auch Grafik in Anlage.

<sup>18</sup> Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. S. 140 f.

standteil von SitCen ist die Analyseabteilung, in welcher Geheimdienstmitarbeiter aus sieben Ländern<sup>19</sup> ihren Dienst tun und hauptsächlich strategische Lage- und Bedrohungsberichte erstellen, die dann an die entsprechenden Stellen der EU<sup>20</sup> und an die nationalen Behörden aller Mitgliedstaaten der EU weitergegeben werden. Im SitCen erfolgt jedoch keine Verarbeitung und Analyse von *intelligence*-Rohdaten in gemeinschaftlicher Arbeit, da die Beamten nicht an einer Offenlegung der Informationsquellen ihrer nationalen Dienste interessiert sind. Somit speisen die Geheimdienstler der verschiedenen Staaten nur bereits aufbereitete Daten in das Lagezentrum ein, wobei natürlich auch *open-source-intelligence* von den Analytikern berücksichtigt wird, die insbesondere von Mitarbeitern der Auslandsvertretungen der Kommission geliefert wird.<sup>21</sup>

Die Kooperation der unterschiedlichen Nationalitäten scheint im SitCen zu funktionieren, doch es sind bislang noch nicht alle Staaten der EU dort repräsentiert oder mit Geheimdienstmitarbeitern vertreten. Im Kampf gegen den Terrorismus kann das SitCen mit seinen bereitgestellten Informationen zwar den Ländern helfen, die nicht über ausreichend eigene Kapazitäten zur Bedrohungsanalyse verfügen, doch es bleibt bislang vom Kooperationswillen der Staaten abhängig, die qualitativ hochwertige Informationen zu Verfügung stellen, da es selbst nicht operativ tätig werden kann und darf. Es besteht daher auch hier das Risiko, daß einzelne Staaten durch Preisgabe bestimmter (selektierter oder gar gefälschter) *intelligence* das SitCen zu desinformieren suchen, um es zu Aussagen oder Einschätzungen zu bewegen, welche nationale *policies* rechtfertigen oder unterstützen könnten.<sup>22</sup>

Seit März 2004 existiert beim Sekretariat des Europäischen Rates ferner die Stelle des Antiterrorkoordinators, welcher sämtliche Instrumente der europäischen Terrorismusbekämpfung koordinieren soll und auch die Umsetzung der Ratsbeschlüsse in den Mitgliedstaaten bezüglich terrorismusbezogener Maßnahmen zu überwachen hat. Gegenwärtig ist noch nicht absehbar, inwieweit dieser Posten, der von dem Niederländer Gijs de Vries bekleidet wird, im Kampf gegen den Terrorismus für die EU von Nutzen sein kann, denn die Aufgaben und Ziele sind sehr hoch gesteckt.<sup>23</sup> Die Gefahr, daß dieses Amt zu einem funktionslosen Aushängeschild vermeintlicher europäischer Geschlossenheit verkommt, ist groß, denn wiederum wird die internationale Kooperation sowie die Implementierung von Anti-Terror-Maßnahmen von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig sein.

Die wohl wichtigste und dauerhafteste Plattform europäischer Kooperation im Bereich der Geheimdienste stellt der lange geheimgehaltene *Club of Berne* dar, welcher bereits 1971 von sechs Staaten ins Leben gerufen wurde. Es handelt sich hierbei um einen informellen Zusammenschluß der Chefs der Sicherheits- und Nachrichtendienste von vermutlich 17 Nationen<sup>24</sup>, die sich halbjährlich treffen, um sicherheitspolitisch relevante Themen zu diskutieren und gemeinsame nachrichtendienstliche Operationen zu organisieren. Der *Club of Berne* unterhält ein eigenes Kommunikationssystem und verschiedene Arbeitsgruppen, von denen die nach dem 11. September 2001 eingerichtete *Counterterrorist Group* (CTG) wohl gegenwärtig am bedeutendsten ist. In der CTG arbeiten Terrorismusexperten aus den Behörden der Mitgliedstaaten zusammen, tauschen (auf informellen Wege) relevante *intelligence* aus und erstellen Bedrohungsanalysen hinsichtlich des islamistischen Terrorismus. Das erste Treffen fand bereits im November 2001 in Den Haag statt. In den Jahren 2002 und 2003 hat sich die CTG ferner mit dem Problem des multilateralen Datenaustauschs befaßt und die Schaffung einer gemeinsamen Datenbank binnen Fünfjahresfrist gefordert. Ab Mai 2004 sind auch die zehn

<sup>19</sup> Dies sind das Vereinigte Königreich, Deutschland, Frankreich, Spanien, Schweden, die Niederlande und Italien. Die Geheimdienstmitarbeiter werden zum großen Teil von den nationalen Diensten der Staaten entsandt und alle vier Jahre ausgetauscht.

<sup>20</sup> Vgl. Müller-Wille, B.: For our eyes only? S. 29.

<sup>21</sup> Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. S. 140 f

<sup>22</sup> Müller-Wille, B.: For our eyes only? S. 34.

<sup>23</sup> Müller-Wille, B.: Building a European intelligence community in response to terrorism. In: European Security Review, No. 22, Brüssel 04/2004. S. 4.

<sup>24</sup> Dies sind vermutlich die 15 alten EU-Staaten, Norwegen, die Schweiz und eventuell seit dem 11. September auch in eingeschränktem Maße die USA. Nicht alle Staaten sollen über den gleichen Status im Club verfügen.

neuen EU-Staaten vollwertige Mitglieder der CTG, welche *“does not have a geographical headquarters, but is probably the most important focus of day-to-day cooperation.”*<sup>25</sup> Diese Erkenntnis hatte dann wohl zur Folge, daß der *Club of Berne* bei seinem Treffen am 21. April 2004 beschlossen hat, daß die CTG *“im Bereich Terrorismusbekämpfung als Schnittstelle zwischen der EU und den Leitern der Sicherheits- und Nachrichtendienste der Mitgliedsstaaten dienen soll. Die CTG wird aus diesem Grund eine tragende Rolle bei der Verfolgung der maßgeblichen Ziele aus der Erklärung des Europäischen Rats zum Kampf gegen den Terror spielen.”*<sup>26</sup>

Die Zusammenarbeit der Geheimdienste im *Club of Berne* scheint somit lediglich zu funktionieren, obwohl in der Öffentlichkeit kaum etwas über Erfolge oder Mißerfolge bekannt wird. Im Frühjahr 2001 soll jedoch der Club auf Basis zusammengetragener *intelligence* europaweit Operationen gegen das Terrornetzwerk von Bin Laden durchgeführt haben, in dessen Folge 18 Personen festgenommen sowie Waffen, Sprengstoffe und Chemikalien sichergestellt werden konnten.<sup>27</sup> Im Juni 2004 hat der Europäische Rat schließlich eine Verschmelzung der CTG mit der Analyseabteilung im SitCen beschlossen<sup>28</sup>, da man sich aus dieser Maßnahme vermutlich Synergieeffekte und eine Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit verspricht. Es gibt bislang jedoch noch keine Informationen darüber, wie weit dieses Vorhaben bereits gediehen ist.

Vermutlich funktioniert die internationale Kooperation im *Club of Berne* gerade deswegen so gut, weil sie auf informeller Ebene geschieht und keine institutionalisierten Verfahren oder Strukturen existieren, die anstelle der Flexibilität und des gegenseitigen Vertrauens, das sich über lange Jahre entwickelt und bewährt hat, einen Zwang zur Zusammenarbeit setzen könnten. Es besteht die große Chance, daß die einzelnen Staaten im Rahmen des sich entwickelnden Clubs ihre spezifischen Stärken<sup>29</sup> bündeln können, so daß letztlich eine gemeinsame europäische *intelligence* produziert und genutzt werden könnte. Ohne Zweifel würde jedoch auch hier die Zusammenarbeit noch besser funktionieren, wenn die einzelnen Länder sich gegenseitig glaubhaft versichern würden, auf die Spionage untereinander in Zukunft zu verzichten.

### 2.3 Weltweite Zusammenarbeit

Neben der Kooperation zwischen Nachrichtendiensten der EU-Staaten gibt es unzählige andere Formen von bi- und multilateraler Zusammenarbeit, auf die an dieser Stelle jedoch nicht genauer eingegangen werden soll, da es zumeist an stichhaltigen Informationen mangelt. Viele Übereinkommen stammen bereits aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges.

Das bekannteste und wohl auch wichtigste Beispiel internationaler Zusammenarbeit ist wohl das *UKUSA-Agreement* von 1948, mit dem die angelsächsischen Länder<sup>30</sup> eine umfassende Kooperation im Bereich der *signals intelligence* vereinbart haben, und zu dessen Zweck u.a. das globale Kommunikationsüberwachungssystem *ECHELON*<sup>31</sup> eingerichtet worden ist, welches noch heute genutzt wird. Bedeutend war - oder ist - auch die Kilowatt-Gruppe<sup>32</sup>, welche sich auf Betreiben Israels im Jahr 1977 als Reaktion auf das Massaker an israelischen Sport-

<sup>25</sup> Aldrich, R.J.: Transatlantic intelligence and security cooperation. In: International Affairs. Vol. 80, No. 4. Juli 2004. S. 739.

<sup>26</sup> Bundesamt für Polizei (Hrsg.): fedpol: Treffen des "Club de Berne" in der Schweiz. Bern, 2004.

<sup>27</sup> Aldrich, R.J.: Transatlantic intelligence and security cooperation. S. 738.

<sup>28</sup> Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. S. 148.

<sup>29</sup> Die französischen Dienste sind traditionell in Afrika, die spanischen in Südamerika und die osteuropäischen in Rußland und den Balkanländern engagiert.

<sup>30</sup> Dies sind die USA, das Vereinigte Königreich, Kanada, Australien und Neuseeland.

<sup>31</sup> Details: Europäisches Parlament (Hrsg.): Entwurf eines Berichts über die Existenz eines globalen Abhörsystems für private und wirtschaftliche Kommunikation (Abhörsystem *ECHELON*). 2001.

<sup>32</sup> Mitglieder waren damals neben Israel die damaligen Staaten der EU, die USA, Kanada, Norwegen, Schweden, die Schweiz und Südafrika. Die gegenwärtige Bedeutung der Gruppe ist unklar.



lern bei der Olympiade von 1972 in München geformt haben soll. Hier ging/geht es in erster Linie um den Austausch von *intelligence* über terroristische Gruppen und politische Extremisten im Nahen Osten, wobei das Rückrat des Zusammenschlusses angeblich eine sehr geheime direkte Kommunikationsverbindung zwischen dem Mossad und dem Bundesnachrichtendienst (BND) war/ist.<sup>33</sup> Es ist anzunehmen, daß diese alten Übereinkommen, Strukturen und Netzwerke auch noch heute bis zu einem gewissen Grad genutzt werden. Für ECHELON und das UKUSA-Abkommen gilt dies mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit.

Mit Blick auf die gegenwärtige transatlantische Kooperation der Nachrichtendienste lassen sich aber auch verschiedene Problemfelder erkennen. Unmittelbar nach dem 11. September 2001 haben die USA eigene Ermittlungen mit eigenen Agenten auf dem Territorium der EU durchgeführt, was dort in manchen Staaten Mißtrauen erzeugt hat.<sup>34</sup> Die europäischen Staaten können ferner nicht in dem Umfang *intelligence* an die USA liefern, wie diese es gerne hätten, da in Europa in der Regel strengere Datenschutzbestimmungen gelten und eingehalten werden. Die europäischen Dienste haben somit oft nur den Status von Juniorpartnern, und werden daher - gemäß des quid-pro-quo-Prinzips - auch oft nur unzureichend mit Informationen aus amerikanischen Quellen versorgt. Die Weigerung der USA, in ausreichender Form Zeugenaussagen von Al-Qaida-Mitgliedern für die Anklage der im Hamburger Terrorprozeß (April 2004) Beschuldigten bereitzustellen, mag hier als Beispiel für aktuelle Kooperationschwierigkeiten dienen.<sup>35</sup>

Im Kampf gegen den islamistischen Terror und das Netzwerk von Al-Qaida ist die Zusammenarbeit mit den Geheimdiensten der arabischen und zentralasiatischen Staaten wichtiger denn je, da diese im Bereich der *human intelligence* vor Ort allen anderen (westlichen) Diensten überlegen sind. Die üblichen Risiken und Schwierigkeiten bei der Kooperation bestehen - vermutlich sogar in einem gesteigerten Maße - natürlich auch hier, doch die USA haben angeblich einen beträchtlichen Nutzen aus derlei Zusammenarbeit gezogen. So liefert die pakistanische *Inter-Services Intelligence Agency* der *Central Intelligence Agency* (CIA) Informationen über die Aktivitäten der Taliban, und mit Hilfe syrischer Dienste sollen die USA einen Anschlag auf eigene Truppen am Golf verhindert haben. Auch der BND bemüht sich angeblich um bessere Zusammenarbeit mit Syrien. Die Geheimdienste von Ägypten, Libyen und Jordanien werden ebenfalls von westlichen Diensten als wertvolle Informationsquellen betrachtet, wobei marokkanische Behörden sogar zur Vereitelung terroristischer Attacken auf englische und amerikanische Kriegsschiffe vor Gibraltar beigetragen haben sollen. Die Geheimdienste Rußlands arbeiten ebenfalls mit ihren europäischen und amerikanischen Pendanten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eng zusammen.<sup>36</sup>

Bei den zuletzt angeführten Beispielen internationaler Kooperation erfolgt die Zusammenarbeit aller Wahrscheinlichkeit nach bilateral, flexibel, auf informellen Wegen und je nach Interessenlage der 'Partner' mal mehr oder weniger intensiv. Bisweilen dürfte auch politischer Druck die Kooperationsbereitschaft mancher Staaten erhöhen. Die Ergebnisse dieser Kooperationen lassen Raum für Spekulationen: Wieviel Prozent aller wirklich geplanten Anschläge konnten durch die Zusammenarbeit mit den Diensten arabischer und zentralasiatischer Länder vereitelt werden? Welche Auswirkung hat die internationale Kooperation auf das Verhältnis von geplanten und 'erfolgreich' vollzogenen Anschlägen? Hierauf gibt es keine Antwort.

<sup>33</sup> Bennet, R. M. & Bennet, K.: Security Report August 2003. AFI Research 2003. S. 57 ff.

<sup>34</sup> Aldrich, R.J.: Transatlantic intelligence and security cooperation. S. 740.

<sup>35</sup> ebd., S. 732.

<sup>36</sup> Bauer, M.: Terrorismus - Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien. Aktuelle Analysen 30. Hanns Seidel Stiftung. München 2002. S. 38 f.

### 3. Internationale polizeiliche und justitielle Kooperation

#### 3.1 Interpol

Die Wurzeln der organisierten polizeilichen Zusammenarbeit reichen bis in den April des Jahres 1914 zurück, als auf einem Kongreß in Monaco über die Angleichung von Auslieferungsverfahren und die Schaffung einer internationalen Aktensammlung diskutiert wurde. Der Erste Weltkrieg vereitelte jedoch dieses Vorhaben, so daß es erst 1923 auf einem Folgekongreß in Wien zur Gründung der 'Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission' kam. Während des Zweiten Weltkrieges ruhte die Arbeit fast gänzlich, bis im Jahr 1946 die Organisation zu neuem Leben erweckt wurde. Gegenwärtig sind 182 Staaten Mitglieder von Interpol<sup>37</sup>, wobei die Bundesrepublik Deutschland diesem Zusammenschluß bereits 1952 beigetreten ist. Im Generalsekretariat, welches sich seit 1989 in Lyon befindet, arbeiten rund 440 Mitarbeiter.<sup>38</sup>

Hinsichtlich der *polity* ist Interpol in folgende Organe unterteilt:

Die Generalversammlung, in welcher jeder Mitgliedsstaat über eine Stimme verfügt, trifft durch Mehrheitsbeschluß Grundsatzentscheidungen. Das Exekutivkomitee, welches sich aus dem Präsidenten und einigen anderen Delegierten zusammensetzt, überwacht in der Hauptsache die korrekte Umsetzung dieser von der Generalversammlung verabschiedeten Beschlüsse. Die zentrale Bedeutung für die internationale Kooperation hat jedoch das Generalsekretariat in Verbindung mit den jeweiligen Nationalen Zentralbüros (NZB) in den Mitgliedsstaaten. Erstes ist für die Verwaltung der Organisation zuständig, beheimatet die umfangreichen Datenbanken<sup>39</sup>, in welche die Mitgliedsstaaten Daten einspeisen können, und dient insbesondere als Kommunikations-, Informations- und Nachrichtenzentrale für die NZB, welche gewissermaßen die Ansprechpartner für das Generalsekretariat auf der jeweils nationalen Ebene darstellen und im besten Fall auch untereinander in Kontakt stehen. Die NZB, die von den Regierungen der einzelnen Staaten benannt oder eingerichtet werden, unterstehen jedoch der Souveränität des Mitgliedslandes und unterliegen daher keinerlei Weisungen des Generalsekretariats von Interpol.<sup>40</sup> Es muß daher betont werden, daß Interpol keine supranationale Polizeibehörde mit eigenen Ermittlungskompetenzen oder gar exekutiven Befugnissen ist, sondern lediglich ein multinationales Gemeinschaftsprojekt, welches die internationale Zusammenarbeit pflegt und im Bedarfsfall den Polizeibehörden der Mitgliedsstaaten im Rahmen der eigenen Möglichkeiten Assistenz anbietet.<sup>41</sup>

Die Bekämpfung terroristischer Umtriebe ist für Interpol zwar keine neue Herausforderung<sup>42</sup>, doch die Hauptaufgabe liegt weiterhin in der Bekämpfung des internationalen Verbrechens mit dem Schwerpunkt der Fahndung nach Personen und Sachgegenständen. Im Zuge des Kampfes gegen den trans- und internationalen Terrorismus hat die Organisation im Bereich *counterterrorism* ihre Arbeit intensiviert und verschiedene Maßnahmen getroffen: Seit November 2003 ist es möglich die *Red Notices*<sup>43</sup> auf mutmaßliche Terroristen oder Mitglieder terroristischer Gruppen anzuwenden und sie auf diese Weise zur Verhaftung und Auslieferung international auszuschreiben. Dies war zuvor nicht möglich, da die *Red Notices* nur auf Per-

<sup>37</sup> Die korrekte Bezeichnung lautet seit dem Jahr 1956 'Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation' (IK-PO). Nach den Vereinten Nationen ist Interpol die zweitgrößte Organisation der Erde.

<sup>38</sup> <http://www.bka.de/vorbeugung/linksammlung/interpol.html> (20.06.2005).

<sup>39</sup> Es existieren u.a. Datenbanken mit Namen von Individuen, gesuchter Personen, Fingerabdrücken, Fotos, DNA-Profilen, gestohlener Fahrzeuge, verlorener Pässe und Reisedokumente.

<sup>40</sup> <http://www.bka.de/vorbeugung/linksammlung/interpol.html> (20.06.2005).

<sup>41</sup> Mayer, S.: Datenschutz und Europol. Diss. Regensburg 2001. S. 92 f.

<sup>42</sup> Vgl. Deflem, M. & Maybin, L.C.: Interpol and the Policing of International Terrorism: Developments and Dynamics Since September 11. In: Snowden, L.L. & Whitsel, B.C. (Hrsg.): Terrorism: Research, Readings and Realities. Upper Saddle River 2005. S. 178 f.

<sup>43</sup> *Red Notices* basieren auf einem nationalen Haftbefehl oder Gerichtsbeschluß. Sie fordern zur Festsetzung und Auslieferung aus. Unmittelbar nach dem 11. September 2001 stellte Interpol 55 neue *Red Notices* für Personen aus, die mit den Anschlägen in Verbindung gebracht wurden.

Zu den *Notices*: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/FS200105.asp> (20.06.2005).

sonen bezogen werden konnten, die aller Wahrscheinlichkeit nach an terroristischen Straftaten beteiligt waren.<sup>44</sup> Auch die Anzahl der *Green* und *Blue Notices*, mit welchen Informationen über Personen und deren Aufenthaltsorte gesucht werden, ist seit dem 11. September 2001 signifikant erhöht worden.<sup>45</sup> Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch, daß es sich bei den *Red Notices* nur um Ersuchen und Mitteilungen zur Kenntnisnahme handelt und keineswegs um internationale Haftbefehle. Die Ergreifung und Auslieferung zur Fahndung ausgeschriebener Verdächtiger ist somit nicht garantiert, da diese gleichzeitig von den Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene ausgeschrieben werden müssen.

Ferner unterhält Interpol schon seit September 2002 mit der *Fusion Task Force* (FTF) eine Gruppe von Spezialisten, welche aus diversen Regionen<sup>46</sup> der Erde kommende Informationen über Anschläge, Terrorgruppen, Finanzierungs- und Ausbildungsmöglichkeiten der Terroristen etc. sammelt, analysiert und bündelt. Sie soll den Mitgliedsstaaten auf diese Weise bei Ermittlungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten assistieren. Dank der Anstrengung der FTF und ihrer regionalen Ableger umfaßte die Terrorregistratur bei Interpol im November 2004 bereits 7.176 Profile verdächtiger Personen und mehr als 300 Fotos identifizierter und noch nicht identifizierter mutmaßlicher Terroristen. Auf einer geschützten Seite der FTF im Internet können die Mitglieder schließlich noch aktuelle Warnlisten und Berichte einsehen sowie Informationen, Auswertungsergebnisse und praktische Tips beim Kampf gegen den Terror austauschen.<sup>47</sup>

Zum Zwecke des schnellen und sicheren Datenaustauschs unter den Mitgliedsländern hat Interpol im Jahr 2002 den Aufbau eines neuen globalen Kommunikationssystems (I-24/7) verkündet, an das im September 2003 bereits 78 NZB und zehn andere Polizeibehörden angeschlossen waren. Die Anbindung der restlichen Ländern befindet sich gegenwärtig noch in Arbeit. Dieses auf dem Internet basierende System I-24/7<sup>48</sup> erlaubt den Nutzern neben der Suche auch das *cross-checking*<sup>49</sup> von bei Interpol zentral eingestellten Daten, wobei sämtliche Kommunikation verschlüsselt übertragen wird. Bei dringenden Anfragen steht den NZB das ebenfalls neu eingerichtete *Command and Co-operation Center* des Generalsekretariats zur Verfügung, welches 24 Stunden am Tag via I-24/7 erreichbar ist.<sup>50</sup>

Trotz dieser erfolgversprechenden Maßnahmen stößt die Arbeit von Interpol auf verschiedene Hindernisse. Obwohl die Organisation mit Sicherheit brauchbare Hilfe im Kampf gegen den Terrorismus leistet und Polizeibehörden verschiedenster Länder die Dienste der Einrichtung in Anspruch nehmen, sind die Funktionalität und der Erfolg einer nicht-supranationalen Einrichtung wie Interpol letztlich immer von dem Kooperationswillen der Mitglieder abhängig. Der Austausch von Informationen ist der wohl bedeutendste Bestandteil internationaler Kooperation auf polizeilicher Ebene. Wie kann Interpol jedoch effektiv arbeiten, wenn beispielsweise die USA und andere bedeutende Mächte der Organisation kein wirkliches Vertrauen schenken und ihr sensible Informationen nur höchst widerwillig zukommen lassen? Die besten Datenbanken haben ihren Sinn verloren, wenn sie leer bleiben oder nur verspätet mit marginalen Informationen gefüttert werden.<sup>51</sup>

Der Erfolg von Interpol hängt ferner von der Unterstützung durch die nationalen Polizeibehörden ab. Es kann in manchen Fällen durchaus passieren, daß ein Staat bei Interpol Personen mittels *Red Notices* zur Fahndung ausschreibt, ein anderes Land jedoch aufgrund politischer Rücksichtnahme zu keinerlei Maßnahmen bereit ist, obwohl sich innerhalb seiner Grenzen die gesuchte Person befindet. Einigen arabischen Nationen wird diese Praxis unterstellt. Auch der

<sup>44</sup> Deflem, M. & Maybin, L.C.: *Interpol and the Policing of International Terrorism*. S. 181.

<sup>45</sup> ebd., S. 182.

<sup>46</sup> Es gibt folgende *Regional Task Forces*: Projekt Pazifik (Südostasien), Projekt Kalkan (Zentral-asien), Projekt Amazon (Südamerika) und Projekt Baobab (Afrika).

<sup>47</sup> <http://www.interpol.com/Public/FusionTaskForce/default.asp> (19.06.2005).

<sup>48</sup> Details zu I-24/7: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/FS200301.asp> (20.06.2005).

<sup>49</sup> *Cross-checking* bedeutet hier die Überprüfung von Daten von verschiedenen Gesichtspunkten aus.

<sup>50</sup> Deflem, M. & Maybin, L.C.: *Interpol and the Policing of International Terrorism*. S. 182 f.

<sup>51</sup> ebd., S. 184.

Streit um den im japanischen Exil lebenden Ex-Präsidenten von Peru (Fujimori) ist für dieses Verhalten ein gutes Beispiel.<sup>52</sup>

Man darf ferner nicht vergessen, daß der Kampf gegen den Terror zum großen Teil eine nationale Angelegenheit geblieben ist. Insbesondere die von Anschlägen betroffenen Staaten - wie die USA - haben oft ihren Polizei- und Sicherheitsapparat im Bereich *counterterrorism* ausgebaut und ziehen häufig unilaterales Vorgehen der multilateralen Kooperation vor. Dies läßt sich wohl wieder mit dem generellen Mißtrauen erklären, das Interpol oft entgegengebracht wird, sowie mit dem Vorwurf der Langsamkeit und Ineffizienz. Hinzu kommt die Tatsache, daß keine nationale Polizeibehörde gerne geheime Informationen mit einer fast unüberschaubaren Gemeinschaft teilt und dadurch ihr eigenes Potential gefährdet.<sup>53</sup> Als Konsequenz steht Interpol heute in Konkurrenz zu anderen bi- und multilateralen polizeilichen Kooperationen, doch es existieren zumeist offizielle Abkommen zur Zusammenarbeit<sup>54</sup>, die zwischen Europol und Interpol sogar recht umfangreiche Vereinbarungen enthalten.<sup>55</sup>

Problematisch bleibt nicht zuletzt der Umstand, daß es keine gemeinsame internationale Definition davon gibt, was eigentlich unter Terrorismus zu verstehen ist. Des einen Landes Freiheitskämpfer ist des anderen Staates Erzterrorist und *vice versa*. Interpol darf sich ferner laut eigener Statuten<sup>56</sup> nicht in Angelegenheiten einmischen, die einen politischen, religiösen, militärischen oder rassistischen Charakter haben. Nur wenn dieser Grundsatz eingehalten wird, besteht überhaupt die Möglichkeit der internationalen Zusammenarbeit zwischen so vielen Staaten mit unterschiedlichen politischen Systemen und Kulturen. Der Balanceakt für Interpol besteht somit darin, den Terrorismus als solchen zu depolitisieren und einen terroristischen Akt möglichst auf die einzelnen - international nicht umstrittenen - kriminellen Straftaten<sup>57</sup> zu reduzieren.<sup>58</sup>

Der Unterschied zwischen Anspruch und Wirklichkeit bleibt bestehen, solange Interpol nicht mit den Daten versorgt wird, die - durch das Interpol-Netz verbreitet - zur effektiven Terrorbekämpfung auf Ebene der Mitgliedstaaten notwendig sind. Erwartungen, die Interpol als Akteur in den Kampf gegen den Terror einbinden oder mit operativen Befugnissen ausstatten möchten, sind selbstverständlich überzogen.

### 3.2 Europol

Die Schaffung des Europäischen Polizeiamtes (Europol) beruht auf einer Initiative der deutschen Bundesregierung im Europäischen Rat vom Juni 1991, welcher der Wunsch nach effektiver Bekämpfung der organisierten internationalen Kriminalität in Kooperation mit anderen Staaten der EU zugrunde lag. Bereits sechs Monate später wird auf dem EU-Gipfel in Maastricht die Einrichtung einer entsprechenden Behörde beschlossen, doch die Ausarbeitung und Ratifizierung der Europol-Konvention nimmt noch einige Jahre in Anspruch. Im Januar 1994 nimmt die Europol-Drogenstelle als Vorläuferorganisation zunächst ihre Arbeit auf, bevor Europol schließlich im Juli 1999 vollständig einsatzbereit ist.<sup>59</sup> Gegenwärtig verfügt die Organisation mit Sitz in Den Haag über ein Budget von 63,4 Mio. Euro und beschäftigt 490 Mitarbeiter, von denen 80 Verbindungsbeamte sind. Alle Staaten der EU besitzen die Mitgliedschaft.<sup>60</sup>

<sup>52</sup> ebd.

<sup>53</sup> Deflem, M. & Maybin, L.C.: *Interpol and the Policing of International Terrorism*, S. 185 ff.

<sup>54</sup> Bauer, M.: *Terrorismus - Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien*. S. 37.

<sup>55</sup> Milke, T.: *Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle*. Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht, Bd. 11. Göttingen 2003. S. 123 f.

<sup>56</sup> <http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/constitutionGenReg/constitution.asp> (20.06.2005). Hier: Artikel 3.

<sup>57</sup> Dies sind z.B. Mord, Körperverletzung, illegaler Waffenbesitz, Sprengstoffanschlag etc.

<sup>58</sup> Deflem, M. & Maybin, L.C.: *Interpol and the Policing of International Terrorism*. S. 187 f.

<sup>59</sup> Mayer, S.: *Datenschutz und Europol*. S. 121 ff.

<sup>60</sup> <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts> (19.06.2005).

Bei Europol handelt es sich nicht um eine Institution der EU, sondern aufgrund verschiedener Charakteristika<sup>61</sup> um eine internationale Organisation, die sich von einfacher intergouvernementaler Kooperation unterscheidet. Die Organe sind der Direktor, der Verwaltungsrat, der Finanzkontrolleur und der Haushaltsausschuß, wobei dem Verwaltungsrat, in den jedes Mitgliedsland einen Vertreter entsendet, als dem Gremium der politischen Steuerung und Kontrolle die zentrale Bedeutung zufällt.<sup>62</sup>

Europol kann als Informationszentrum für die nationalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden verstanden werden, da in Den Haag der Austausch von Informationen, die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und die polizeiliche Kooperation im Kampf gegen das Verbrechen gefördert werden soll. Der Zuständigkeitsbereich erstreckt sich über ein breites Spektrum der schweren internationalen Kriminalität<sup>63</sup>, wobei dem Kampf gegen den Terrorismus heute eine besondere Bedeutung zufällt. Die Organisation soll ferner die Zusammenarbeit der nationalen Behörden im Rahmen ihrer Möglichkeiten koordinieren und verstärken sowie ihre Arbeit durch die Bereitstellung von Daten und Analysen unterstützen. Um Kooperation zu ermöglichen, haben die einzelnen Länder Nationale Stellen<sup>64</sup> zu bestimmen, welche Informationen von Europol empfangen und bei Bedarf auch liefern müssen, solange dies nicht laufende Ermittlungen, die eigene nationale Sicherheit oder die Unversehrtheit von Personen gefährdet. Die Nationalen Stellen übernehmen mit ihrer Scharnierfunktion für Europol somit eine ähnliche Rolle, wie sie die NZB für Interpol wahrnehmen. In Den Haag existieren ferner nationale Verbindungsbüros, in die unter nationaler Rechts- und Fachaufsicht stehende Verbindungsbeamte aus den Mitgliedsländern entsandt werden, welche den Informationsaustausch auf horizontaler und vertikaler Ebene forcieren und grenzübergreifende Ermittlungstätigkeiten initiieren und koordinieren können.<sup>65</sup>

Europol unterhält ein automatisiertes Informationssystem, auf welches die Organisation selbst, die Verbindungsbeamten und die Nationalen Stellen Zugriff haben. Neben einer personen- und strafatbezogene Datenbank, in welche die Stellen der Mitgliedsländer oder Verbindungsbeamte vorwiegend Daten über abgeschlossene Verfahren einspeisen können, existieren außerdem anlaßbezogene Dateien zu Arbeitszwecken<sup>66</sup>, in welche zusätzlich mögliche Zeugen, Geschädigte, potentielle Informanten, Kontaktpersonen und andere sensible Informationen von den Europol-Analitikern abgelegt werden können. Gerade diese - bisweilen umstrittenen<sup>67</sup> - Dateien ermöglichen jedoch erst durch die Verknüpfung und Auswertung der gespeicherten Daten das effektive Vorgehen gegen potentielle Verbrecher, da Zusammenhänge und Muster durch diese detaillierten Informationen früh erkennbar werden und somit den nationalen Polizeibehörden - wenn die richtigen Schlußfolgerungen gezogen wurden und der Informationsfluß reibungslos funktioniert - ausreichend Zeit zur Vereitelung der geplanten Aktionen bleibt. Die Erkenntnisse aus den Analysedateien dürfen jedoch erst nach Genehmigung durch den Verwaltungsrat an die Nationalen Stellen weitergeleitet werden. Ein spezielles Indexsystem, das wohl am ehesten einem Fundstellenverzeichnis entspricht, erleichtert dabei den Zugangsberechtigten die Suche und das Auffinden von Profilen innerhalb der Analysedateien, so daß ein sehr schneller Zugriff möglich ist.<sup>68</sup>

Der Austausch von Informationen kann jedoch auch informell durch Verbindungsbeamte auf bi- oder multilateraler Ebene geschehen, wobei in diesen Fällen nur selten Analysten von Europol involviert werden. Über das Ausmaß derlei Kommunikation und Informationsaustausch sind allerdings keine Daten verfügbar. Fest steht dagegen, daß momentan rund 60 Analytiker

<sup>61</sup> Vgl. Mayer, S.: Datenschutz und Europol. Diss. Regensburg 2001. S.124 ff.

<sup>62</sup> Milke, T.: Europol und Eurojust. S. 62 ff. Vgl. auch Organigramm in Anlage.

<sup>63</sup> Vgl. <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts> (19.06.2005).

<sup>64</sup> In Deutschland nimmt ebenfalls das Bundeskriminalamt diese Aufgabe wahr.

<sup>65</sup> Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. S. 143 ff.

<sup>66</sup> Diese Dateien werden zumeist auf Initiative der Mitgliedstaaten eingerichtet. Ihre Erstellung bedarf der Genehmigung des Direktors von Europol.

<sup>67</sup> Vgl. Mayer, S.: Datenschutz und Europol. S. 171 f.

<sup>68</sup> Kahlke, S.: Eurojust. Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft? Die Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen innerhalb der europäischen Union. Diss. Berlin 2004. S. 42 ff.

bei Europol an der Produktion von *criminal intelligence*, der Verarbeitung operativer und strategischer *intelligence*, sowie an der Erstellung von Lageberichten und Bedrohungsanalysen arbeiten, die dann bei Bedarf von Verbindungsbeamten oder Nationalen Stellen angefordert werden können.<sup>69</sup> Das Informationssystem umfaßt somit neben dem Bereich der Strafverfolgung in geringeren Maße auch den der vorzeitigen Gefahrenabwehr. Der Nachteil besteht darin, daß allein die Europolanalytiker exklusiven Zugriff auf die brisanten Analysedateien haben, und die Weitergabe von hier gewonnen Erkenntnissen nicht ohne Weiteres an jeden möglich ist.

Die politischen Ankündigungen, die Ansprüche, die Vielzahl von Maßnahmen und nicht zuletzt die (eigene) Präsentation von Europol in der Öffentlichkeit haben hohe Erwartungen an die Behörde ausgelöst, die bisher jedoch noch nicht auf allen Gebieten<sup>70</sup> zufriedenstellend erfüllt worden sind.<sup>71</sup> Es bleibt festzuhalten, daß sich der Kampf gegen den Terrorismus "bislang weitgehend auf die Sammlung, systematische Zusammenstellung, und analytische Aufbereitung von hauptsächlich von nationalen Behörden zur Verfügung gestellten Informationen, die Erstellung von Studien und die Unterstützung nationaler Behörden durch die Weitergabe verfügbarer Daten an die nationalen Kontaktstellen (...) beschränkt."<sup>72</sup> Trotzdem sollen im Folgenden einige konkrete Maßnahmen einmal näher hinsichtlich ihrer Funktionalität und Effektivität beleuchtet werden:

Bereits seit Oktober 2000 gibt es bei Europol eine *Task Force* der europäischen Polizeichefs, welche sich - angeregt durch den Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen untereinander - mit der Ausarbeitung gemeinsamer Einschätzungen und gemeinsamer Operationen im Kampf gegen die internationale Kriminalität und den Terrorismus auseinandersetzen sollte. Diese "vornehmlich der Koordination dienende hochrangige Gruppe, die im Regelfall nur einmal unter jeder Präsidentschaft der EU zusammentritt"<sup>73</sup>, hat offensichtlich keinen erwähnenswerten Eindruck hinterlassen und wurde im Oktober 2001 in ihrer ursprünglichen Form aufgelöst. Den Nutzen der im Jahr 2001 gegründeten Europäischen Polizeiakademie, welche hochrangigen Poli-

zeibeamten neben Lehrangeboten zur Vertiefung der Kenntnisse anderer nationaler Polizeibehörden u.a. auch Ausbildungsprogramme auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung anbietet, kann man dagegen heutzutage wohl noch nicht abschätzen.<sup>74</sup>

Ende 2001 wurde bei Europol eine rund 50 Personen umfassende *Counter Terrorism Task Force* etabliert, in welcher Experten einzelner Mitgliedstaaten relevante Informationen zusammenführten, verglichen und auswerteten<sup>75</sup>, doch der Erkenntnisgewinn kann nicht von überragenden Erfolg gekrönt gewesen sein, denn sonst hätte man diese Gruppe wohl nicht bereits nach einem Jahr wieder aufgelöst. Nach dem Anschlag vom 11. März 2004 in Madrid ist diese *Task Force* gleichwohl reaktiviert worden und soll nun vorwiegend im Bereich des islamistischen Terrorismus durch den Austausch und die direkte Zusammenführung detaillierter Informationen den nationalen Ermittlungsbehörden Zusammenhänge darlegen und für sie unterstützend tätig werden.<sup>76</sup>

Ferner gibt es seit dem 6. Dezember 2001 ein Kooperationsabkommen zwischen Europol und den USA, welches den Austausch von Informationen und Verbindungsbeamten im Kampf

<sup>69</sup> Daun, A.: *Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten*. S. 144 f.

<sup>70</sup> Der Gerechtigkeit halber muß erwähnt werden, daß Europol in den Bereichen des Drogenhandels, Menschen-smuggels und der Geldwäsche sehr gute Arbeit leistet. Vgl. Aldrich, R.J.: *Transatlantic intelligence and security cooperation*. In: *International Affairs*. Vol. 80, No. 4, Juli 2004. S. 742.

<sup>71</sup> Gusy, C.: *Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.), *Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit*. Wiesbaden 2004. S. 208.

<sup>72</sup> Monar, J.: *Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite*. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.), *Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit*. Wiesbaden 2004. S. 143 f.

<sup>73</sup> ebd., S. 144.

<sup>74</sup> Monar, J.: *Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus*, S. 153.

<sup>75</sup> Daun, A.: *Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten*. S. 147.

<sup>76</sup> Müller-Wille, B.: *Building a European intelligence community in response to terrorism*. In: *European Security Review*, No. 22, Brüssel 04/2004. S. 3.

gegen den Terrorismus vorsieht. Ein zweites Abkommen vom 20. Dezember 2002, dessen Verabschiedung in der EU nicht unumstritten war, ermöglicht zusätzlich den Austausch verschiedener personenbezogener Daten. Außerdem werden US-Experten in die Arbeit europäischer Anti-Terror-Gruppen<sup>77</sup> einbezogen.<sup>78</sup> Europol kooperiert jedoch auch mit anderen Ländern und Organisationen<sup>79</sup>, wobei das Abkommen mit Interpol wohl das bedeutendste ist. In den mittel- und osteuropäischen Ländern ist die Stellung von Europol hinsichtlich der Informationsgewinnung und den Möglichkeiten zur Kooperation jedoch noch relativ schwach ausgeprägt, so daß die Behörde kaum wirksam gegen die Dokument- und Geldfälscher in diesen Staaten vorgehen kann.<sup>80</sup> Die Zusammenarbeit und der Austausch von Informationen vollziehen sich bei allen Partnern sowohl entlang konkreter Vorschriften als auch auf informellen Wegen. Letztere Möglichkeit wird vor allem dann genutzt, wenn Gefahr im Verzug ist und die relevanten Daten sofort benötigt werden.<sup>81</sup>

Das zentrale Problem - vergleichbar mit dem von Interpol - bleibt jedoch bestehen: "Die Mitgliedstaaten bestimmen als Eigentümer der auf nationaler Ebene gesammelten Daten, ob, wann, worüber und mit wem Informationen geteilt werden"<sup>82</sup>, obwohl sie eigentlich zur Weitergabe von Europol angeforderter Informationen vertraglich verpflichtet wären. Mitunter sollen einige Länder gar keine - oder nur sehr zögerlich - Daten an Europol geliefert haben, denn in einem internen Schreiben wird über die mangelnde Kooperationsbereitschaft einiger Staaten geklagt.<sup>83</sup> Insbesondere Deutschland, Frankreich, Spanien und das Vereinigte Königreich stehen im Verdacht nur ungern sensible Informationen an Europol zu liefern, da sie bei so vielen Mitwissern die unkontrollierte Weiterverbreitung bzw. das Auslaufen von geheimen Daten<sup>84</sup> fürchten.<sup>85</sup>

Des Weiteren hat Europol in erster Linie eine strafverfolgende Funktion zu erfüllen, wobei allein die Erkenntnisse aus den 21 Analysedateien indirekt präventives Handeln ermöglichen, da sie die Ermittlungsarbeit bei den nationalen Behörden anregen oder unterstützen können. Informationsgewinnung anhand bestimmter Indikatoren im Sinne einer Rasterfahndung ist jedoch nicht möglich. Obendrein kann die Behörde - im Gegensatz zum FBI - nicht selbst mit eigenen Beamten investigativ oder exekutiv tätig werden, da die Mitgliedstaaten derartige Eingriffe in ihre Souveränität bislang noch nicht gestatten. Einzig bei den gemeinsamen Ermittlungsteams sind hier Ansätze erkennbar.<sup>86</sup> Europol ist somit eine relativ gut informierte, aber wenig schlagkräftige Organisation, welcher Beamte der Nationale Stelle in Deutschland indes nicht allzu große Bedeutung zumessen.<sup>87</sup> Dies mag auch daran liegen, daß die 'großen' Staaten der EU über eigene nationale Strukturen, Sondereinheiten etc. im Bereich der Terrorismusbekämpfung verfügen, und daher nicht in dem Maße auf die Arbeit von Europol angewiesen sind wie kleinere Staaten mit weniger Möglichkeiten.

Um die Arbeit von Europol noch wirksamer zu machen, empfiehlt sich zukünftig eine engere Kooperation mit den Geheimdiensten. Dies ist jedoch nicht einfach realisierbar, da aufgrund historischer Erfahrungen in vielen Staaten der EU eine strikte Trennung von Polizei- und Geheimdienstbehörden rechtlich verankert ist. Ferner kooperieren Nachrichtendienste lieber mit ihresgleichen, anstatt mit Polizeibehörden, was wohl nicht zuletzt auch mit dem ausgeprägten

<sup>77</sup> Arbeitsgruppe 'Terrorismus', COTER-Gruppe und die *Task Force* der Polizeichefs.

<sup>78</sup> Aldrich, R.J.: Transatlantic intelligence and security cooperation. S. 740.

<sup>79</sup> Vgl. <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts> (19.06.2005).

<sup>80</sup> Deplech, T.: International Terrorism and Europe. In: Chaillot Papers, No. 56, Paris 12/2002. S. 22.

<sup>81</sup> Milke, T.: Europol und Eurojust. S. 123.

<sup>82</sup> Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. S. 144.

<sup>83</sup> ebd., S. 147.

<sup>84</sup> Zu den deutschen Quellen der an Europol zu liefernden Daten vgl. Milke, T.: Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle. Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht. Bd. 11. Göttingen 2003. S. 90 ff.

<sup>85</sup> de Jong, S.: Opsporing en inlichtingen in Europa: naar het model van CIA en FBI?

<sup>86</sup> Kahlke, S.: Eurojust. Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft? S. 48.

<sup>87</sup> Interview.

*esprit de corps* der Dienste zu erklären ist.<sup>88</sup> zudem besteht ein Ungleichgewicht hinsichtlich des Informationsaustauschs, denn die Geheimdienste “zijn wel geïnteresseerd in den databanken van Europol, maar laten zelf bijna niets aan informatie los.”<sup>89</sup>

Bei aller begründeten Kritik sollte man jedoch nicht vergessen, daß der Kampf gegen den Terrorismus ursprünglich gar nicht zu den maßgeblichen *policies* von Europol gehört hat und die Behörde für diese Anforderungen und Aufgaben eigentlich gar nicht ausgelegt worden ist. Dies mag als Entschuldigung für Unsicherheiten im Rollenverständnis und für einige Schwächen der aktuellen Struktur gelten, zumal gegenwärtig noch gar nicht die letzte Entscheidung gefallen ist, welche Aufgabe Europol in Zukunft zufallen soll.<sup>90</sup> Einige Staaten (u.a. Belgien und Portugal) sehen die Hauptfunktion von Europol in dem Austausch von Informationen, andere Länder (u.a. Deutschland) möchten verstärkt Personal von Europol in gemeinsamen Ermittlungsgruppen einsetzen<sup>91</sup>, und die Diskussion um *Eurocops* und ein europäisches *FBI* ist wohl auch noch nicht gänzlich erloschen.<sup>92</sup>

### 3.3 Schengener Informationssystem

Mit dem Schengener Übereinkommen wurde im Juli 1985 von Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten der sukzessive Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen beschlossen, um so den freien Waren- und Personenverkehr zu erleichtern. Im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) wurden rund fünf Jahre später verschiedene Ausgleichsmaßnahmen vereinbart, um den neu geschaffenen Raum der ‘grenzenlosen’ Freiheit adäquat zu sichern.<sup>93</sup>

Kernstück dieser Übereinkunft ist das Schengener Informationssystem (SIS), mit dessen Unterstützung in allen teilnehmenden Staaten<sup>94</sup> nach Personen und Sachgegenständen<sup>95</sup> gefahndet werden kann. Alle notwendigen Informationen gemäß SDÜ werden von nationaler Seite in einer zentralen Datenbank (CSIS) in Straßburg abgespeichert, wodurch sie automatisch auch den anderen Schengen-Staaten zur Verfügung stehen, da diese an das automatisierte System angeschlossen sind. Eine Berechtigung zum direkten Zugriff auf die “im SIS gespeicherten Daten haben gem. Art 10 Abs. 1 SDÜ grundsätzlich nur solche Stellen, die für die Grenzkontrollen oder die sonstige polizeiliche oder zollrechtliche Überwachung im Inland zuständig sind.”<sup>96</sup> Je nachdem, was das jeweilige nationale Recht gestattet, können die Mitgliedsstaaten durch bei den nationalen Stellen ergänzend eingerichtete SIRENE<sup>97</sup>-Büros in einem mit dem SIS eng verknüpften Informationssystem auch noch zusätzliche Informationen bereitstellen. Andere Schengen-Staaten dürfen diese sensibleren Daten dann zwar einsehen, jedoch nicht in ihre eigenen nationalen Datenbanken transferieren. Im Gegensatz zu Europol findet beim SIS keine Analysen und Weiterverarbeitung von Informationen und Daten statt. Zwischen beiden Datenbanken gibt es auch keinerlei elektronische Verbindung. Der Aufgabenbereich und die Funktion des SIS und der SIRENE ähneln in vielerlei Hinsicht dem von Interpol, doch beide sollen Interpol weder imitieren noch beiseite drängen, sondern möglichst

<sup>88</sup> Gusy, C.: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland. S. 212.

<sup>89</sup> de Jong, S.: Opsporing en inlichtingen in Europa: naar het model van CIA en FBI?

<sup>90</sup> Aldrich, R.J.: Transatlantic intelligence and security cooperation. In: *International Affairs*. Vol. 80, No. 4. Juli 2004. S. 742.

<sup>91</sup> Daun, A.: *Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten*. S. 145 f.

<sup>92</sup> Bensahel, N.: *The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO and the European Union*. RAND Project. Santa Monica, Arlington, Pittsburgh 2003. S. 40.

<sup>93</sup> Milke, T.: *Europol und Eurojust*. S. 124 f.

<sup>94</sup> Dies sind die alten EU-Staaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches und Irlands. Ferner sind zudem Norwegen und Island Mitglieder. Die zehn neuen EU-Staaten und die Schweiz sollen an Schengen ab 2007 partizipieren.

<sup>95</sup> Das SIS enthält Datensätze über per Haftbefehl gesuchte Personen, Vermißte, gesuchte Zeugen, Ausländer mit abgelaufenen Visa, gestohlenen Dokumente, KFZ, Waffen etc.

<sup>96</sup> Milke, T.: *Europol und Eurojust*. S. 129.

<sup>97</sup> Das Akronym SIRENE bedeutet *Supplementary Information Request at the National Entrees*. Die SIRENE sind rund um die Uhr besetzt und dienen als alleinige Kontaktstellen zwischen den Vertragsparteien. Die deutsche SIRENE ist im Bundeskriminalamt integriert.



nutzbringend und sich gegenseitig ergänzend zusammenarbeiten.<sup>98</sup> Das SIS ist Interpol allerdings insofern überlegen, als an irgendeiner Stelle eingegebene Daten sofort überall verfügbar sind, wohingegen die Ausschreibungen von Interpol erst mühsam in nationale Systeme übertragen werden müssen.

Im Hinblick auf die Funktionalität bei der Terrorbekämpfung muß man wissen, daß das SIS eigentlich nur Daten enthält, die am Ende von polizeilichen Ermittlungen stehen. Rasterfahndungen entlang vorgegebener Indikatoren sind unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht möglich, selbst wenn mit dem neu konzipierten SIS II ab 2006/07 auch biometrische Merkmale erfaßt werden können.<sup>99</sup> Im praktischen Alltag soll jedoch folgendes Verfahren angewandt werden, um sich in der EU einfacher unerwünschter Gäste zu entledigen: Personen, die mit terroristischen Machenschaften in Verbindung gebracht werden, können mit Hilfe des SIS registriert und zur Fahndung ausgeschrieben werden, wenn gegen sie in einem Schengen-Staat ein Abschiebetatbestand einschlägig ist. Da sich im Schengenraum das strengste nationale Abschieberecht durchsetzt, wird dann auf dessen Basis die Abschiebung veranlaßt und vollzogen.<sup>100</sup>

### 3.4 Eurojust

Zwischen den Ländern der EU gibt es seit langer Zeit die verschiedensten bi- und multilateralen Rechtshilfeabkommen, welche jedoch aufgrund unterschiedlicher Verfahren, Zuständigkeiten und sonstiger Regulierungen selbst für Experten kaum mehr zu überblicken sind. Bereits vor dem 11. September 2001 gab es in Europa mit dem Europäischen Justitiellen Netz (EJN) einen ersten Ansatz zur internationalen Zusammenarbeit, doch erst mit dem Ratsbeschluß vom Oktober 1999 in Tampere wurde mit Eurojust in Den Haag eine gemeinsame Stelle "zur Koordination und Kooperation der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen"<sup>101</sup> geschaffen, die dann im Jahr 2001 ihre Arbeit aufnehmen konnte. Hinsichtlich der *polity* setzt sich Eurojust im Kern aus dem Präsidenten, dem Verwaltungsdirektor und dem Kollegium zusammen, in welches jedes Mitgliedsland einen nationalen Vertreter, welcher von Beruf Staatsanwalt, Richter oder Polizeibeamter sein muß, entsendet.

In erster Linie soll Eurojust die Koordination bei grenzübergreifenden Ermittlungen in Fällen schwerer Kriminalität<sup>102</sup> unterstützen und verbessern, sowie die internationale Rechtshilfe und die Abwicklung von Auslieferungsersuchen entflechten und erleichtern. In der Praxis sieht es dann so aus, daß eine nationale Behörde 'ihren' nationalen Vertreter bei Eurojust mit einer Bitte um Koordination etc. kontaktiert, welcher sich dann - je nach Bedarf - an das Kollegium oder den nationalen Vertreter eines anderen Staates wendet, um so Maßnahmen zur Unterstützung des anfragendes Landes zu lancieren. Eurojust selbst kann jedoch auch nationale Behörden zur Aufnahme von Ermittlungstätigkeiten in bestimmten Fällen ersuchen.<sup>103</sup>

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Europol und Eurojust läßt sich feststellen, daß sie "nach derzeitiger Konzeption zwei einander ergänzende Elemente einer grenzüberschreitenden Strafverfolgung darstellen, bei der Europol durch seine Analysen dazu beiträgt, grenzüberschreitenden Tatzusammenhänge sichtbar zu machen sowie die (...) eingeleiteten Ermittlungen mit seinem Fachwissen unterstützt und Eurojust die Koordination sowie den Informationsaustausch zwischen den die Ermittlungsherrschaft innehabenden Justizbehörden übernimmt bzw. erleichtert."<sup>104</sup> Die Möglichkeit zum direkten Austausch oder Zugriff auf Daten von Europol durch Eurojust ist momentan noch nicht gegeben und würde wohl auch in vielen Staaten der EU auf Ablehnung stoßen, da in der Regel eine strikte Trennung der Zu-

<sup>98</sup> Vgl. SIRENE-Handbuch 2003. Amtsblatt der Europäischen Union 2003/C38/01. S. 12 f.

<sup>99</sup> Spiegel Online: Vernetztes Europa - "Die Mitgliedsstaaten wollen die Datenspeicherung".

<sup>100</sup> Interview.

<sup>101</sup> Kahlke, S.: Eurojust. S. 209.

<sup>102</sup> Dies sind die gleichen Bereiche, die im Zusammenhang mit Europol genannt wurden.

<sup>103</sup> Milke, T.: Europol und Eurojust. S. 282 f.

<sup>104</sup> ebd., S. 289.

ständigkeiten von Justiz und Polizei gesetzlich vorgeschrieben ist.<sup>105</sup> Die Einrichtung eigener Datenbanken ist allerdings vorgesehen, jedoch nicht unumstritten.<sup>106</sup>

Wie genau Eurojust in der Zukunft aussehen und arbeiten wird, läßt sich heute noch nicht genau absehen, da die Entwicklungen noch im Gange sind. Eurojust könnte der Beginn einer gemeinsamen Europäischen Staatsanwaltschaft sein, die justitielle Kontrolle über Europol übernehmen oder einfach eine Einrichtung der Koordination und des Informationsaustauschs bleiben, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Im Kampf gegen den Terrorismus kann Eurojust keine präventive Funktion erfüllen, sondern nur im Nachhinein die reibungslose Auslieferung und Verurteilung gestellter Verbrecher koordinieren und erleichtern. Dies könnte dann den Nutzen bringen, daß innerhalb der EU mutmaßliche Terroristen nicht mehr aufgrund von Verfahrensfehlern bei der justitiellen Kooperation auf freien Fuß gesetzt werden.

### 3.5 Europäischer Haftbefehl

In den Bereich der justitiellen Zusammenarbeit im Rahmen der Terrorbekämpfung fällt ebenfalls der am 1. Januar 2004 in Kraft getretene Europäische Haftbefehl (EH), der bereits Thema auf dem Treffen des Europäischen Rates am 21. September 2001 war, dessen Umsetzung sich jedoch aufgrund italienischen Widerstandes<sup>107</sup> und kleinerer Einwände anderer Staaten verzögerte und erst unter großem politischen Druck zustande kam.<sup>108</sup> Bis zum 31. Dezember 2003 hatten nur acht Länder den EH in nationales Recht implementiert, doch seit April 2005 ist er in allen Staaten der EU gültig.

Erklärtes Ziel des Haftbefehls ist es, die bestehenden Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der EU zu ersetzen und so einen gemeinsamen Raum zu schaffen, in dem den nationalen Behörden Auslieferungen und anschließende Strafverfolgung erleichtert werden. Unter bestimmten Voraussetzungen<sup>109</sup> ist es dann jedem Land möglich, einen anderen Staat um die Festsetzung und Auslieferung eines mutmaßlichen Verbrechers zum Zwecke der Strafverfolgung oder Inhaftierung zu ersuchen, ohne daß dessen nationale Behörden, welche für das ersuchende Land den Zugriff tätigen, eigene Ermittlungen anstellen müssen. Der EH ist mit seinen Bestimmungen auf 32 schwere Straftaten<sup>110</sup>, auf die sich die Mitgliedstaaten in einem gemeinsam erstellten Katalog geeinigt haben, direkt anwendbar, ohne daß in diesem Zusammenhang die doppelte Strafbarkeit in beiden Ländern verifiziert werden muß. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung überwiegt in diesen Fällen also den traditionellen Grundsatz der doppelten Strafbarkeit. Bei geringerer Schwere der Tat oder anderen Vergehen soll dagegen die doppelte Strafbarkeit zwischen dem ausliefernden und empfangenden Land festgestellt werden, da sonst Personen wegen einer im Ausland anerkannten Straftat an die dortigen Behörden ausgeliefert werden könnten, die im Inland vielleicht gar nicht strafbar ist. Fast alle Mitgliedstaaten bestehen daher bei nicht gelisteten Straftaten auf dieser Voraussetzung, bevor einer Auslieferung stattgegeben wird. Sie haben ferner unter bestimmten Voraussetzungen<sup>111</sup> (noch) die Möglichkeit, einen EH nicht zu exekutieren, wobei es zu den neuen Errungenschaften gehört, daß die Nationalität oder die Beteiligung an politisch motivierten Straftaten keinen Grund mehr für die Verweigerung einer Auslieferung darstellt.<sup>112</sup>

<sup>105</sup> Kahlke, S.: Eurojust. S. 39 f.

<sup>106</sup> Milke, T.: Europol und Eurojust. S. 285.

<sup>107</sup> Die Regierung unter Ministerpräsident Berlusconi hatte insbesondere Vorbehalte dagegen, daß 'weiche' Delikte wie Bestechung und Korruption in den Katalog aufgenommen werden sollten.

<sup>108</sup> Kahlke, S.: Eurojust. S. 229.

<sup>109</sup> Wouters, J. & Naert, F.: Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals. An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September'. S. 6.

<sup>110</sup> Hierzu gehören insbesondere schwerwiegende Straftaten, die mit dem Terrorismus in Verbindung gebracht werden. Dies sind u.a. Terrorismus im Allgemeinen, Geiselnahme, Entführung von Flugzeugen oder Schiffen, Mord, Betrug, Korruption, und der Handel mit Drogen.

<sup>111</sup> Wouters, J. & Naert, F.: Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals. S. 6 f.

<sup>112</sup> ebd., S. 13.

Alle teilnehmenden Mitgliedstaaten vertrauen somit gegenseitig auf die juristische Kompetenz und die Rechtmäßigkeit des Zustandekommens des Haftbefehls außerhalb der eigenen Zuständigkeit und haben dann in der Regel auch keine Vorbehalte, ihn auf dem eigenen Territorium im Auftrag eines anderen Landes zu vollziehen. Der EH gründet somit in erster Linie auf dem gegenseitigen Vertrauen und der automatischen Anerkennung der von anderen Mitgliedstaaten veranlaßten Haftbefehle.

Zwischen Januar und September 2004 sind insgesamt 2.603 Europäische Haftbefehle ergangen, die zu rund 800 Festnahmen und etwa 600 Auslieferungen geführt haben. Die Dauer zwischen Beantragung und Vollstreckung eines Auslieferungersuchen soll sich dabei von vormals ungefähr neuen Monaten auf heute durchschnittlich 43 Tage verringert haben.<sup>113</sup>

Probleme entstehen, wenn mehrere Staaten die Auslieferung desselben Straftäters wünschen oder wenn ihm in mehreren Ländern der Prozeß wegen der selben Tat gemacht wird. Dies würde den Grundsatz des Verbots der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*) verletzen. Umstritten ist auch die rückwirkende Anwendung des EH auf in der Vergangenheit verübte Delikte, welche vor Inkrafttreten des EH nicht in allen Staaten gleichermaßen unter Strafe standen, jedoch nun bisweilen Auslieferungsgesuche nach sich ziehen.<sup>114</sup>

In der Koordinierung der Zuständigkeiten könnte ein potentiell Betätigungsfeld für Eurojust liegen. Unbestreitbar ist auch, daß der EH über die reine Terroranalyse weit hinausgeht und ein Meilenstein der europäischen Kooperation ist.

#### 4. Schlußbetrachtung

Die Untersuchung hat gezeigt, daß seit den Terroranschlägen von New York und Madrid von maßgeblichen Staaten des Westens umfangreiche Bemühungen unternommen wurden, die internationale Kooperation im Bereich der Geheimdienste, der Polizei und der Justiz zu reformieren und zu intensivieren.

Hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit von Geheimdiensten mußte jedoch festgestellt werden, daß diese sich kaum durch Institutionen und Vorschriften regeln läßt, da die einzelnen Staaten in diesem sensiblen Bereich nicht auf ihre Souveränität und Handlungsfreiheit verzichten möchten. Da die Kooperation zwischen den Geheimdiensten im Kampf gegen den Terror von größter Wichtigkeit ist, müssen zumindest mehr Grundlagen geschaffen werden, die möglichst vielen Staaten den risikolosen und informellen Austausch von *intelligence* erlauben. Hierzu müssen internationale Rivalitäten abgebaut und Vertrauensverhältnisse begründet oder ausgebaut werden. Eine multinationale Zusammenarbeit anzustreben, wie sie im UKUSA-Abkommen noch zu existieren scheint, ist wohl utopisch, da meist zu wenige Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Ländern bestehen. Hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus spricht daher viel für ein informelles Modell à la *Club de Berne*, welches auch den unterschiedlichsten Staaten im Kampf gegen den Terrorismus die Kooperation ermöglichen kann, ohne daß diese sich in irgendwelche größeren Abhängigkeiten begeben müssen. Auf europäischer Ebene scheint dies zumindest leidlich zu funktionieren, wenngleich unterschiedliche Ansichten gelegentlich Probleme erzeugen.

Auch im Bereich der polizeilichen und justitiellen Kooperation sind verschiedene Anstrengungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit unternommen worden, doch Interpol, Europol und auch die Justiz werden kaum präventiv gegen mutmaßliche Terroristen vorgehen können, da dies nicht zu ihrem genuinen Aufgabenfeld gehört. Einzig Europol hat aufgrund umfangreicher Datenbanken auf europäischer Ebene das Potential, mögliche Verdächtige im Vorfeld zu erkennen und geplante Anschläge zu vereiteln, doch gegenwärtig sind die Befugnisse noch außerordentlich begrenzt. Zudem existiert bezüglich der Terrorismusbekämpfung auf nationa-

<sup>113</sup> Prantl, H.: Aktenzeichen 2 BvR 2236/04: Europa wohin? Karlsruhe verhandelt darüber, wie rechtsstaatlich und demokratisch die EU sein muss. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 84, 13.04.2005. S. 2.

<sup>114</sup> Vgl. Richter, N.: Dubiose Kontakte, fehlende Beweise. Der Fall Mamoun Darkazanli. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 84, 13.04.2005. S. 2.

ler und internationaler Ebene eine Wirrwarr von unterschiedlichen Datenbanken, Systemen, Einrichtungen und Zuständigkeiten, die wenigstens einer besseren Koordination bedürfen, um ihre Leistungsfähigkeit wirksam entfalten zu können.

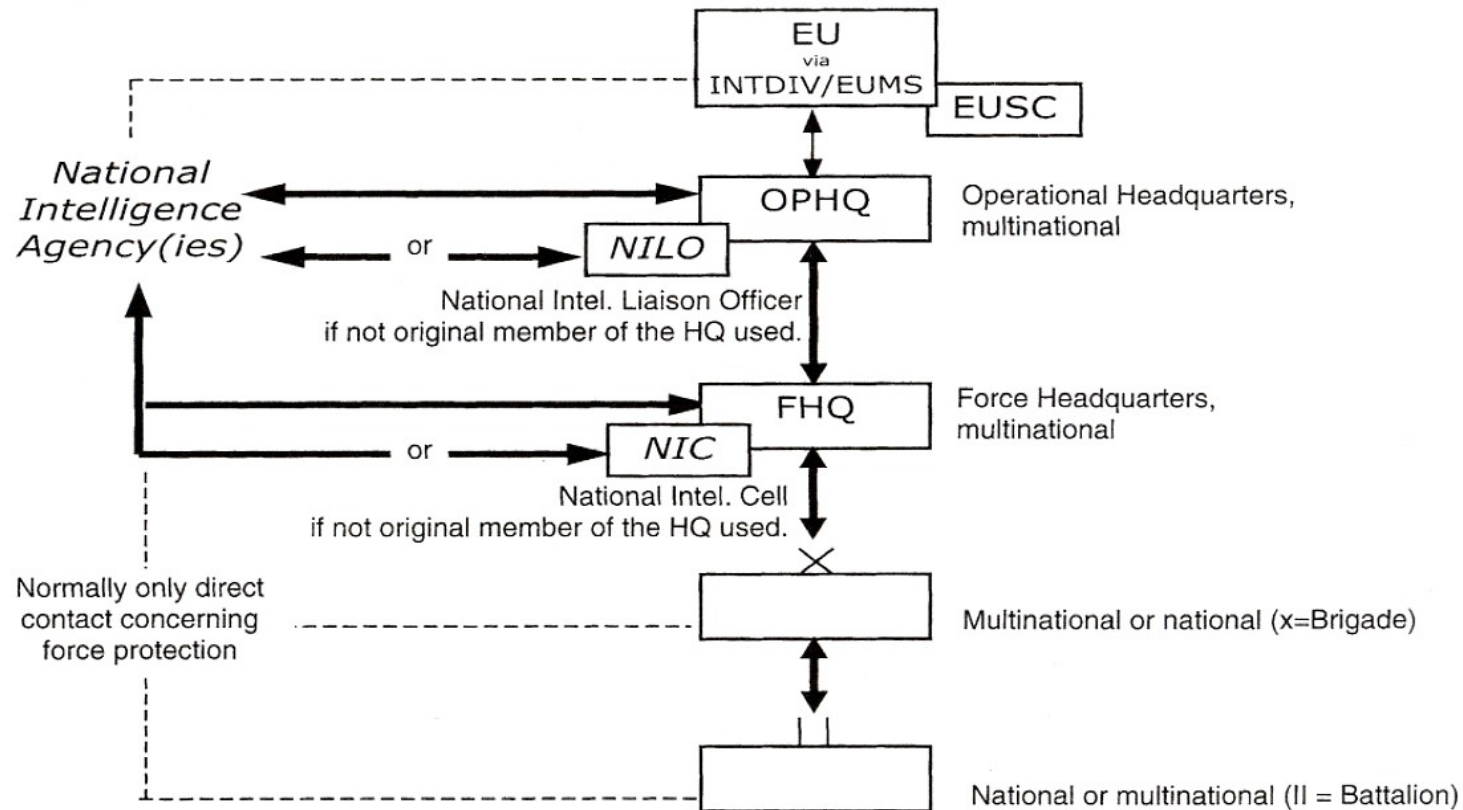
Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Schlüssel für eine erfolgreiche Terrorbekämpfung wohl nur in einer internationalen Kooperation zu finden ist, die auf gegenseitigen Vertrauen und Respekt basiert. Kurzfristig wird dies jedoch kaum gelingen, da bislang in der Regel Rivalitäten, nationale oder sicherheitspolitische Interessen und Mißtrauen vorherrschen. Das gegenseitige Vorenthalten von Informationen sowie die allenfalls stattfindende informelle Kooperation belegen dies. An diesen Realitäten wird sich daher wohl auch in Zukunft nichts ändern, solange nicht die terroristische Bedrohung aller so unerträglich wird, daß eine umfangreiche Kooperation zwingend erforderlich wird.

## Literaturverzeichnis:

- Aldrich, R.J.: Transatlantic intelligence and security cooperation. In: International Affairs. Vol. 80, No. 4. Juli 2004. S. 731-753.
- Bauer, M.: Terrorismus - Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien. Aktuelle Analysen 30. Hanns Seidel Stiftung. München 2002.
- Bennet, R. M. & Bennet, K.: Security Report August 2003. AFI Research 2003. URL: [cryptome.org/uk-intel.doc](http://cryptome.org/uk-intel.doc) (18.04.05).
- Bensahel, N.: The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO and the European Union. RAND Project. Santa Monica, Arlington, Pittsburgh 2003. URL: <http://www.uspolicy.be/Issues/Terrorism/MR1746.pdf> (03.06.05).
- Bundesamt für Polizei (Hrsg.): fedpol: Treffen des "Club de Berne" in der Schweiz. Bern, 28.04.2004. URL: <http://www.presseportal.ch/de/story.htx?firmaid=100000865&lang=3&start=20> (19.06.2005).
- Bundeskriminalamt im Internet: URL: <http://www.bka.de/vorbeugung/linksammlung/interpol.html> (20.06.2005).
- Coolsaet, R.: Analogien des Terrors. Von Kropotkin zu Bin Laden. In: Le Monde diplomatique. Facetten des Terrors: Ein Dossier. Berlin 09/2004. S. 5.
- Daun, A.: Intelligence - Strukturen für multilaterale Kooperation europäischer Staaten. In: Integration. 28. Jahrgang. 02/05. Baden-Baden 2005. S. 136-149.
- Deflem, M. & Maybin, L.C.: Interpol and the Policing of International Terrorism: Developments and Dynamics Since September 11. In: Snowden, L.L. & Whitsel, B.C. (Hrsg.): Terrorism: Research, Readings and Realities. Upper Saddle River 2005. S. 175-191. URL: <http://www.cas.sc.edu/socy/faculty/deflem/zintpolterror.pdf>
- Deplech, T.: International Terrorism and Europe. In: Chaillot Papers, No. 56, Paris 12/2002.
- Europäisches Parlament (Hrsg.): Entwurf eines Berichts über die Existenz eines globalen Abhörsystems für private und wirtschaftliche Kommunikation (Abhörsystem ECHELON). 2001. URL: [http://www.europarl.eu.int/tempcom/echelon/pdf/prechelon\\_de.pdf](http://www.europarl.eu.int/tempcom/echelon/pdf/prechelon_de.pdf) (19.06.2005)
  
- Europol im Internet: URL: <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts> (19.06.2005).
- Gusy, C.: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden 2004. S. 197-221.
- Herman, M.: Intelligence Power in Peace and War. Cambridge 1996.
- Interpol im Internet: URL: <http://www.interpol.com/Public/FusionTaskForce/default.asp> (19.06.2005). URL: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/FS200105.asp> (20.06.2005). URL: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/FS200301.asp> (20.06.2005). URL: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/constitutionGenReg/constitution.asp> (20.06.2005).
- de Jong, S.: Opsporing en inlichtingen in Europa: naar het model van CIA en FBI? URL: [http://www.politiek-digitaal.nl/recht\\_en\\_veiligheid/opsporing\\_en\\_inlichtingen\\_in\\_europa\\_naar\\_het\\_model\\_van\\_cia\\_en\\_fbi](http://www.politiek-digitaal.nl/recht_en_veiligheid/opsporing_en_inlichtingen_in_europa_naar_het_model_van_cia_en_fbi) (04.06.05).
- Kahlke, S.: Eurojust. Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft? Die Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen innerhalb der europäischen Union. Diss. Berlin 2004.
- Mayer, S.: Datenschutz und Europol. Diss. Regensburg 2001.
- Milke, T.: Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle. Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht. Bd. 11. Göttingen 2003.
- Monar, J.: Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden 2004. S. 136-172.
- Müller-Wille, B.: Building a European intelligence community in response to terrorism. In: European Security Review, No. 22, Brüssel 04/2004.
- Müller-Wille, B.: For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU. Occasional Papers, No. 50. Paris, 01/2004.
- Prantl, H.: Aktenzeichen 2 BvR 2236/04: Europa wohin? Karlsruhe verhandelt darüber, wie rechtsstaatlich und demokratisch die EU sein muss. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 84, 13.04.2005.
- Richter, N.: Dubiose Kontakte, fehlende Beweise. Der Fall Mamoun Darkazanli. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 84, 13.04.2005.

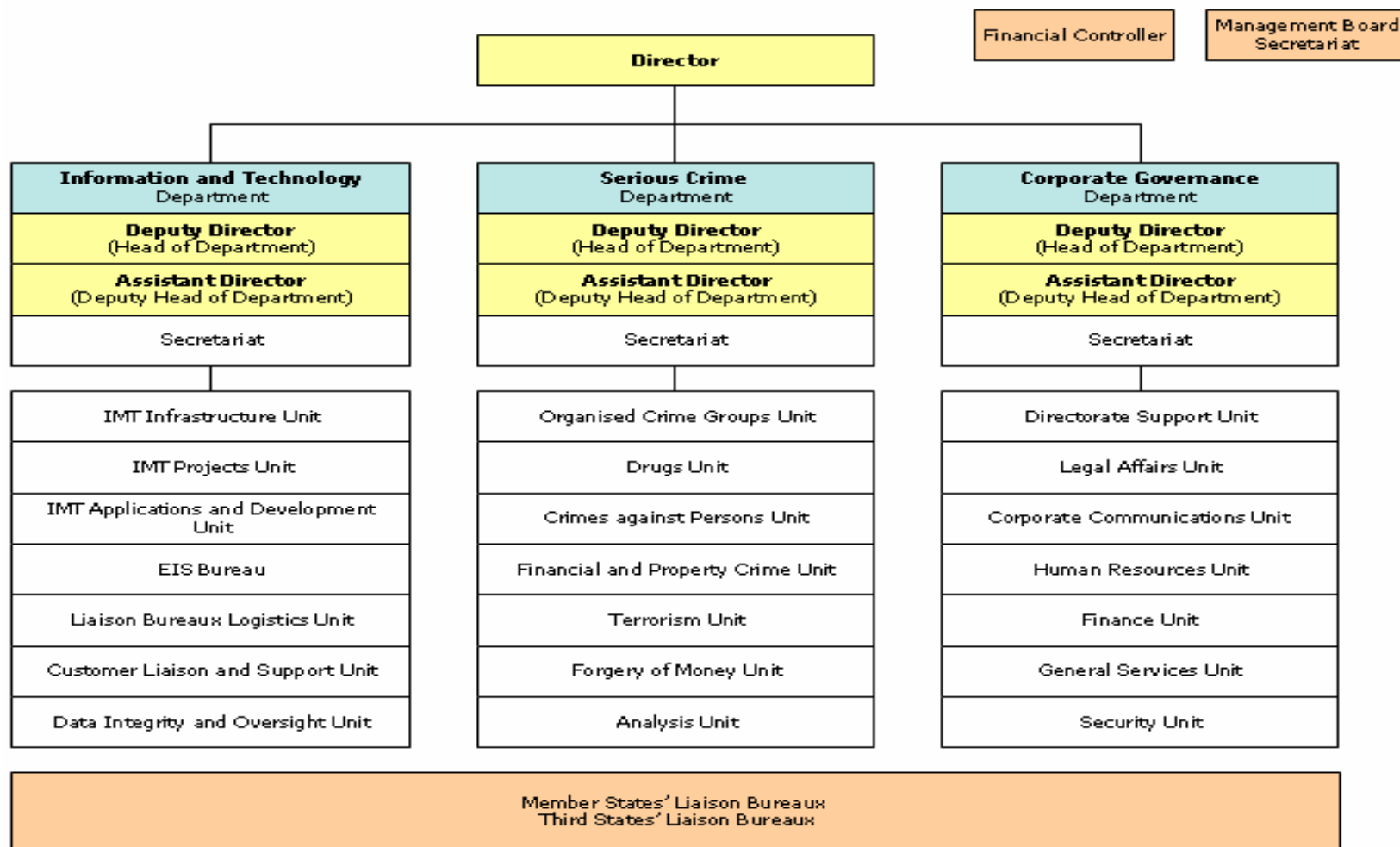
- Schneckener, U.: War on Terrorism. Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Stiftung Wissenschaft und Politik. Arbeitspapier PG10-AP Nr. 4, Berlin 03/2003.
- SIRENE-Handbuch 2003. Amtsblatt der Europäischen Union 2003/C38/01.  
URL: <http://www.uni-konstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa/pdf/ge/Europarecht/EU-Einwanderung/Sirenehandbuch-2003.pdf> (19.06.2005)
- Spiegel Online: Vernetztes Europa - "Die Mitgliedsstaaten wollen die Datenspeicherung".  
URL: <http://www.spiegel.de/netzwelt/politik/0,1518,358753,00.html> (03.06.05).
- Villadsen, O. R.: Prospects for a European Common Intelligence Policy. o. J.  
URL: <http://www.cia.gov/csi/studies/summer00/art07.html> (20.06.2005).
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen<sup>5</sup>1985.
- Wouters, J. & Naert, F.: Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals. An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September'.  
URL: <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/eng/wp/WP56e.pdf> (08.06.05).

## Die Zusammenarbeit der Geheimdienste im europäischen Militärbereich



Quelle: Müller-Wille, B.: For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU. Occasional Papers, No. 50. Paris, 01/2004, S. 23.

## Organigramm der Europol



Quelle: <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=orgchart> (19.06.2005)



### **Protokoll zur Sitzung „Internationale Kooperation bei der Terrorbekämpfung“**

1) Unter „Intelligence“ sind nachrichtendienstliche Informationen zu verstehen. Man unterscheidet verschiedene Ausprägungen, wie z.B. 1) Human Intelligence (Schnüffler), 2) Signal Intelligence (Daten aus Funk- und Morseübertragungen), 3) Imagery Intelligence (Satellitenbilder) oder 4) Criminal Intelligence (Rohdaten aus Polizeiunterlagen, die schon verarbeitet sind)

Die Verarbeitung von Intelligence findet in fünf aufeinanderfolgenden Schritten statt:

1) Planung, 2) Sammlung, 3) Verarbeitung, 4) Analyse, 5) Verbreitung an zuständige Stellen

2) zu Intelligence Division des EU-Militärstabes: Der Verbindungsoffizier hat kaum eigenen Handlungsspielraum. Seine Hauptaufgabe besteht u.a. darin, Informationen einzubringen, Anregungen zu geben und die Lage im Stab zu beobachten. Die jeweiligen National Headquarters haben mindestens den gleichen Informationsstand wie der Verbindungsoffizier.

3) Man kann davon ausgehen, dass sich die beteiligten Akteure beim Austausch von Geheimdienstinformationen wiederholt in derselben Interessenkonstellation befinden. Dieser Prozeß verhindert bilaterale Ausbeutungsverhältnisse.

4) Weltweite Zusammenarbeit: Zwischen europäischen und amerikanischen Geheimdiensten besteht eine unterschiedliche Tauschbalance: Die amerikanischen Geheimdienste sind im muslimischen Raum eher unbeliebt und verfügen dort kaum über Human Intelligence. Die Europäer hingegen pflegen (aufgrund alter historischer Loyalitäten) wesentlich bessere Beziehungen dorthin. Human Intelligence ist für die Sammlung und Auswertung von Informationen effizienter als die vor 9/11 verfolgte US-amerikanische Taktik, hauptsächlich auf Signal und Imagery Intelligence zu setzen.

5) Interpol ist keine supranationale Polizeibehörde, sondern ein multinationales Gemeinschaftsprojekt, dessen Erfolg auf Kooperationsbereitschaft und gutem Willen basiert. Die Datenbanken werden von den Mitgliedstaaten versorgt.

6) Europol ist eine internationale Polizeibehörde. Die polizeilichen Außenstellen der einzelnen Länder fungieren als Kommunikationskanäle: Sie entscheiden für Ihr Land, welche Informationen weitergegeben und welche benötigt werden. Ob die Zusammenarbeit gut funktioniert, hängt nicht zuletzt von der informellen Ebene ab.

7) Allgemeine Anmerkung

Die Kooperation der Geheimdienste scheint auf den ersten Blick nicht perfekt zu funktionieren. Dabei ist die Perspektive der Bürger zu beachten: Die Grundrechte unbescholtener Bürger dürfen nicht verletzt werden.

Unterschiedliche Rechtssysteme implizieren darüber hinaus unterschiedliche Tatbestände (z.B. die strafrechtliche Definition von Terrorismus).

Generell ist die Frage zu stellen, ob die Polizei bei der Bekämpfung des Terrorismus überhaupt präventiv tätig sein kann.



## **Benjamin Kraus**

# **Civil Liberties in Gefahr ? Die Maßnahmen der Regierungen Deutschlands und Großbritanniens im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit in Zeiten terroristischer Bedrohung**

## **Inhaltsverzeichnis**

### Einleitung

1. Reaktion des Britischen Gesetzgebers nach den Terroranschlägen des 11. September
  - 1.1 „Detention without Trial“
  - 1.2 Weitere Bestimmungen im ATCSA und sonstige Maßnahmen
2. Reaktion des bundesrepublikanischen Gesetzgebers nach den Terroranschlägen des 11. September
  - 2.1 Terrorismusbekämpfungsgesetz
  - 2.2 Weitere Beschlüsse im Rahmen der Anti-Terror-Gesetzgebung des Bundes
3. Neue Zeiten oder alte Trends? Die Entwicklung der Sicherheitspolitik
  - 3.1 Deutschland
  - 3.2 Großbritannien
  - 3.3 Der 11. September als Katalysator für die Ausweitung der Sicherheitspolitik
4. Analyse der neuen Sicherheitspolitik
  - 4.1 Probleme der neuen Sicherheitspolitik
  - 4.2 Kosten der neuen Sicherheitspolitik

Fazit: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

## Einleitung

Die Terrorattacken des 11. September bedeuteten in vielerlei Hinsicht eine Zäsur für das Leben in der westlichen Welt. Der Eindruck der Bilder – große Jumbo-Jets, die in das World-Trade-Center einschlugen und die Zwillingstürme zum Einsturz bringen – ist bis heute tief in das Gedächtnis vieler Menschen eingeprägt. Der Eindruck von fanatischen Selbstmordattentätern, die scheinbar zu allem fähig sind, blieb haften und erzeugte Angstgefühle in weiten Teilen der Bevölkerung, nicht nur in Amerika oder Europa.

Somit ergaben sich natürlich für die Politik neue Fragen und Herausforderungen, die Menschen verlangten eine Reaktion auf dieses Ereignis. Neben den internationalen Solidaritätsbekundungen und verschiedenen Maßnahmen zur Ergreifung der Hintermänner des Attentates mussten auch die einzelnen Nationalstaaten innerhalb ihrer Grenzen und Möglichkeiten reagieren. Der europäische Ministerrat erkannte bei seinem Treffen im Jahr 2002 hierbei das Spannungsfeld zwischen Freiheit des Einzelnen und Sicherheit für die Gesellschaft und formulierte Leitlinien im Kampf gegen den Terrorismus. *„They affirm the obligation of States to protect all persons against terrorism, as well as (...) the need for the legality of any anti-terrorist measures taken by States“*<sup>1</sup>.

Konnte diese Forderung in den einzelnen Nationalstaaten umgesetzt werden? Ein Versuch einer Antwort soll im Folgenden für Deutschland und Großbritannien gegeben werden. Nach einer kurzen Darstellung der sicherheitspolitischen Maßnahmen beider Länder soll zunächst erörtert werden, ob die Terrorattacken des 11. September einen besonderen Anstieg in Anzahl und Intensität der Sicherheitsgesetze auslösten oder ob es sich hierbei lediglich um die Fortsetzung eines schon länger existierenden Trends handelt. Eine Prüfung der neuen Maßnahmen hinsichtlich Kriterien wie Qualität oder Effizienz soll die Analyse abschließen. Allerdings sei bereits jetzt auf die methodischen Schwierigkeiten hingewiesen, welche sich durch ein nicht vorhandenes objektives „Maß“ bei der Bewertung von Veränderungen im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit erklären lassen.

### 1. Die Reaktion des Britischen Gesetzgebers nach den Terroranschlägen des 11. September

Auf außenpolitischer Ebene stand Großbritannien im Gegensatz zum von US-Verteidigungsminister Rumsfeld abfällig als Teil des „alten Europa“ bezeichneten Deutschland stets an der Seite der USA, was nicht zuletzt die militärische und normative Unterstützung in der Frage des Irakkriegs dokumentiert. Aber auch beim legislativen Vergleich hinsichtlich der Behandlung von Terrorismusverdächtigen lassen sich zunächst mehr Gemeinsamkeiten zwischen den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich feststellen als mit Deutschland.

#### 1.1 „Detention without Trial“

Die in der Literatur am öftesten und kontroversesten diskutierte Neuerung in der Britischen Gesetzgebung als Antwort auf den 11. September 2001 ist Teil des „Anti-Terrorism, Crime and Security Acts“ (ATCSA), der knapp zwei Monate nach den Terroranschlägen in Kraft trat.<sup>2</sup> Nach diesem Gesetz hat der Innenminister das Recht, Ausländer, die des Terrorismus verdächtig sind, ohne Gerichtsverfahren oder Vorlage irgendwelcher Beweise, einzusperrern.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: „The Balance Between Freedom and Security in the Response by the European Union and Its Member States to the Terrorist Threats“, in: Fundamental Right Series, Thematic Comment 1, 2002, S. 9

<sup>2</sup> vgl. E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: a. A. o., S. 15

<sup>3</sup> vgl. z.B. Karg, Michael Simon: „Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten. Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001“ in: Aktuelle Analysen 31, Hanns Seidel Stiftung 2003, S. 15

Die Etablierung dieses Verfahrens, welches rechtlose Gefangene - ähnlich denjenigen, die auf dem US-Stützpunkt Guantanamo Bay auf Kuba festgehalten werden - produziert, verstößt massiv gegen Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Großbritannien unterzeichnet hat. Nach internationalen Verträgen ist Großbritannien somit nicht nur verpflichtet, Personen, die man nach geltendem Recht grundsätzlich abschieben könnte, nicht abzuschicken, falls sie in ihrem Heimatland inhumane Behandlung wie Folter oder Todesstrafe erwartet, sondern auch Personen in Haft ein richterliches Verfahren zu ermöglichen. Mit der neuen Gesetzeslage lassen sich nun beide Fliegen mit einer Klappe schlagen: Man kann terrorismusverdächtige Personen entweder abschieben oder, falls das nicht geht, auf unbestimmte Zeit einfach festhalten.<sup>4</sup> Um dies durchzusetzen, war allerdings eine Reihe von Maßnahmen notwendig: „[I]n order to introduce the new provisions, it was necessary to derogate from Article 5.“<sup>5</sup> Diese „Entsagung“ von der europäischen Menschenrechtskonvention wurde von der Regierung damit begründet, dass gerade ein „state of emergency“, vorläge, eine Notstandssituation also, die es der Regierung erlaube, nach Artikel 15 EMRK aus den internationalen Verpflichtungen auszusteigen. Die Anwendung dieses „state of emergency“ ist sonst nur bei einem feindlichen Angriff oder im Kriegszustand üblich<sup>6</sup> und deshalb an sich schon als höchst problematisch zu beurteilen.<sup>7</sup> Abgesehen davon verstößt dieses Gesetz natürlich massiv gegen das grundlegende Recht auf ein faires Verfahren; Gefangene nach diesem Gesetz werden zu Individuen im rechtlosen Raum degradiert.

Diese Bestimmung des „detention without trial“, also Terrorismusverdächtige ohne Verfahren festzuhalten, war zunächst auf 15 Monate befristet, kann jedoch auf Initiative des Innenministers mit Zustimmung des Parlamentes jeweils für ein Jahr bis 2006 verlängert werden, bevor die Verabschiedung eines neuen Gesetzes notwendig wird.<sup>8</sup>

## 1.2 Weitere Bestimmungen im ATCSA und sonstige Maßnahmen

Zeitlich unbefristet hingegen sind die weiteren Bestimmungen, die im ATCSA enthalten sind. Neben der Befugnisweiterung für die Sicherheitsbehörden, auf Daten zugreifen zu dürfen, die Telekommunikationsdienste über ihre Kunden erstellen, sorgte die britische Regierung für eine Verschärfung der Bestimmungen zur Ersuchung von politischem Asyl.<sup>9</sup> Die neuen Asylgesetze, die am 1. 4. 2003 in Kraft traten, zielen auf die Beschleunigung des Abschiebevorganges von Ausländern, die keine Aufenthaltsberechtigung erhalten oder deren Genehmigung abgelaufen ist.<sup>10</sup> Dies soll unter anderem durch einen Entzug der britischen Staatsangehörigkeit bei Personen, die eingebürgert wurden und deshalb eine doppelte Staatsangehörigkeit besitzen, erfolgen, sofern diese aktiv gegen die Interessen der Nation verstoßen.<sup>11</sup>

Auch der Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus hat die britische Regierung aufgenommen. Allerdings ist das Verwirken von Vermögen, also die Sperrung von Konten, „not restricted to use in connection with terrorism. (...) In particular it covers their use in respect of action detrimental to the United Kingdom economy.“<sup>12</sup>

Ein weiterer, und gerade von den Briten als besonders befremdlich empfundener Eingriff in die persönliche Freiheit ist die geplante Wiedereinführung der Ausweispflicht, welche im

<sup>4</sup> vgl. z. B. E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: a. A. o., S. 34 f, bzw Fenwick, Helen: „The Reaction of Great Britain's Legal Order to September 11, 2001“ in: Bernd Rill (Hrsg.): Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Hanns Seidel Stiftung 2003, S. 58.

<sup>5</sup> Fenwick, Helen, a. A. o., S. 58

<sup>6</sup> vgl. Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 15

<sup>7</sup> Dies ist schon allein daran ersichtlich, dass keine andere europäische Nation diese Option in Betracht zog.

<sup>8</sup> Vgl. Lustgarten, Laurence: „National Security, Terrorism and Constitutional Balance“ in: The Political Quarterly, 1/2004, S. 9

<sup>9</sup> vgl. E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: a. A. o., S. 26, S. 39

<sup>10</sup> Dagegen wird die legale Einwanderung von Arbeitsmigranten gestärkt

Vgl. [http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/020408.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/020408.htm)

<http://www.taz.de/pt/2003/04/03/a0103.nf/text=ges.1>

<sup>11</sup> vgl. [http://www.die-tagespost.de/archiv/titel\\_anzeige.asp?ID=4084](http://www.die-tagespost.de/archiv/titel_anzeige.asp?ID=4084)

<sup>12</sup> E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: a. A. o., S. 45

Dezember 2004 vom britischen Unterhaus beschlossen wurde. Die neuen Ausweise sollen zudem neben persönlichen Angaben und Passbild auch biometrische Daten, Fingerabdrücke, sowie Gesichtsmerkmale und einen Iris-Scan enthalten. Die Debatte wurde begleitet von heftigen Protesten verschiedener Bürgerrechtler.<sup>13</sup> Seit dem 2. Weltkrieg hatte es keine Ausweispflicht in Großbritannien mehr gegeben.

## 2. Die Reaktion des bundesrepublikanischen Gesetzgebers nach den Terroranschlägen des 11. September

In Deutschland wurden ebenso wie in Großbritannien verschiedene Maßnahmen getroffen, die es den Behörden leichter machen sollen, gegen die Gefahren des internationalen Terrorismus vorzugehen. Als erste Reaktion präsentierte die Bundesregierung das sogenannte Terrorismusbekämpfungsgesetz (Sicherheitspaket II), welches am 1. Januar 2002 in Kraft trat.<sup>14</sup>

### 2.1 Das Terrorismusbekämpfungsgesetz

Die Bestimmungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes lassen sich nach Düx in drei Schwerpunkte untergliedern: Restriktionen im Bereich der Ausländergesetzgebung, Erweiterungen der Befugnisse der Geheimdienste sowie vertikale und horizontale Ausdehnung der Datenerfassung, Vermessung und Verortung der Bevölkerung.<sup>15</sup>

Die zeitlich unbefristeten Bestimmungen im Ausländerbereich betreffen eine Vielzahl von Punkten und führen dazu, dass die *„Rechte von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland gefährlich gegen Null [tendieren] (...) Es wurden nämlich das gesamte Ausländergesetz und die Durchführungsverordnungen verschärft, die Möglichkeiten von Vereinsgründungen für Ausländer beschränkt, das Ausweisungsrecht ausgedehnt, das Asylverfahrensrecht verschärft, das Ausländerzentralregistergesetz und die Ausländerdatenverordnung weiter ausgebaut.“*<sup>16</sup>

Besonders herauszuheben sind hierbei drei Punkte: Erstens sind die Einreiseverweigerung oder der Entzug der Aufenthaltsgenehmigung von Nicht EU-Bürgern nun auch möglich, wenn die Behörden bei den betreffenden Personen eine Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland konstatieren, oder diese sich an Gewalt bei der Verfolgung politischer Ziele beteiligen, öffentlich zu Gewaltanwendung aufrufen oder einer Vereinigung angehören, die den internationalen Terrorismus unterstützt. Zweitens kann das Bundesamt für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge neben Fingerabdrücken nun auch Stimmenaufzeichnungen vornehmen, um durch Sprachanalyse die Identität der Person zu sichern und das Herkunftsland zu bestimmen. Drittens dürfen Sicherheitsorgane nun den gesamten Datenstand über Ausländer jederzeit abrufen, und das ohne Angabe von Gründen.<sup>17</sup>

Die beiden anderen Hauptpunkte des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Erweiterungen der Befugnisse der Geheimdienste, sowie die Ausdehnung der Datenerfassung, Vermessung und Verortung der Bevölkerung sowohl in rechtlicher Hinsicht, als auch zwischen den einzelnen Behörden) wurden zunächst auf fünf Jahre, also bis Januar 2007, zeitlich begrenzt.<sup>18</sup> Doch

<sup>13</sup> Der Konservative Abgeordnete Bill Cash hielt während der Debatte im Unterhaus deutlich sichtbar das Buch von George Orwell „1984“ in die Höhe. Vgl. <http://www.nachrichten.at/politik/aussenpolitik/322622>. Alle weiteren Informationen von <http://www.sooderso.net/zeitung/sos14/s04news/shtml> und <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,333852,00.html>

<sup>14</sup> vgl. Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 6

<sup>15</sup> vgl. Düx, Heinz: „Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten“ in: Zeitschrift für Rechtspolitik 36, S. 190

<sup>16</sup> vgl. Düx, Heinz: a. A. o., S. 190. Er bezieht sich hierbei auch auf Ausführungen von Pelzer: „Jeder Ausländer ein potentieller Terrorist? Über die Sonderbehandlung von Ausländern durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz“, Grundrechtreport 2002, S. 85 ff. sowie Wuchert: „Klima des Terrors: Die informationelle Behandlung von Ausländern verstößt gegen Grundrechte“ Grundrechtreport 2000, S. 36 ff.

<sup>17</sup> vgl. Düx, Heinz, a. A. o., S. 190 sowie Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 8

<sup>18</sup> vgl. Düx, Heinz, a. A. o., S. 190

anlässlich der Vorlage des Evaluierungsberichts zum Terrorismusbekämpfungsgesetz erklärte Bundesinnenminister Schily: „Die Anti-Terror-Gesetze haben sich bewährt und müssen in Kraft bleiben.“<sup>19</sup> Ob dieser Teil der Gesetze auch über 2007 hinaus seine Gültigkeit behält, ist angesichts möglicher Neuwahlen und eines damit verbundenen möglichen Regierungswechsels zwar nicht sicher, aber wohl ziemlich wahrscheinlich, da die Union ebenfalls stets große Zustimmung zu den Anti-Terror-Maßnahmen gezeigt hat.<sup>20</sup>

Im Einzelnen sehen diese Punkte eine Erweiterung der Aufgaben und Kompetenzen der deutschen Geheimdienste, also Bundesverfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst sowie des Bundesnachrichtendienstes vor. Der Bundesverfassungsschutz sowie die Landesämter für Verfassungsschutz und der Bundesnachrichtendienst sind nun befugt, sich bei Kreditinstituten, Luftfahrtunternehmen oder Unternehmen im Telekommunikationsbereich Informationen über Personen zu beschaffen, die sich in ihren Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung, insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker, richten. Ein begründeter Anfangsverdacht in Bezug auf eine Straftat ist hierfür nicht notwendig. Für den Militärischen Abschirmdienst gelten nur in Bezug auf Banken und Kreditinstitute diese Regelungen nicht. Der Kreis von Personen, die in sicherheitsempfindlichen und lebenswichtigen Einrichtungen arbeitet und somit unter die Überprüfungsverpflichtung des Geheimdienstes fallen, wird erheblich ausgeweitet. Weiter dürfen Beamte des Bundesgrenzschutz als Sicherheitskräfte in Flugzeugen eingesetzt werden und das Bundeskriminalamt darf Daten erheben, die Sachverhalte der verdachtsunabhängigen Ermittlung betreffen.<sup>21</sup>

## 2.2 Weitere Beschlüsse im Rahmen der Anti-Terror-Gesetzgebung des Bundes

Im Zuge des Terrorismusbekämpfungsgesetzes beschloss der Gesetzgeber auch Änderungen und Ergänzungen bezüglich des Strafrechtes und der Strafprozessordnung. Hierbei sind die Einführung des § 129 b StGB zur Verfolgung terroristischer Auslandsorganisationen<sup>22</sup> sowie das Inkrafttreten von § 100 StPO als Rechtsgrundlage zur Legalisierung des Einsatzes sogenannter IMSI-Catcher zur Lokalisierung des Standortes eines Handys sowie der Abhörung von Handy-Gesprächen<sup>23</sup> zu nennen. Bemerkenswert hierbei ist, dass durch die Kopplung des Tätigwerdens der Ermittlungsbehörden an die Zustimmung des Bundesministeriums der Justiz politische Instanzen direkte Strafverfolgungsbefugnisse erhalten, was mit dem Prinzip der Gewaltenteilung unvereinbar ist.<sup>24</sup>

Eine weitere zu nennende Maßnahme ist die Installierung von neuen Pässen mit biometrischen Merkmalen. Der gesetzliche Grundstein wurde für Reisepässe und Personalausweise bereits durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz gelegt.<sup>25</sup> Jetzt hat der Gesetzgeber mit der Einführung neuer biometriegestützter EU-Reisepässe hierfür den ersten Schritt getan. Die Zustimmung des Bundesrats steht allerdings noch aus.<sup>26</sup>

Neben den Sofortmaßnahmen, die direkt nach den Terrorattacken des 11. September zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung eingeleitet wurden<sup>27</sup>, gilt es abschließend, das neue

<sup>19</sup> vgl. [http://www.bmi.bund.de/clin\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Evaluierung\\_Terrorismusbekaempfungsgesetz.html](http://www.bmi.bund.de/clin_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.html)

<sup>20</sup> Dies erkennt in einem anderen Zusammenhang auch Karg, wenn er von den Befürchtungen der Union spricht, dass eine wichtige Domäne der Unionspolitik, die innere Sicherheit, durch das rasche und umfangreiche Handeln Schilys gefährdet würde. Vgl. Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 6

<sup>21</sup> vgl. Düx, Heinz, a. A. o., S. 190 sowie Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 8 ff. und E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: a. A. o., S. 27, 29, 40.

<sup>22</sup> vgl. Düx, Heinz, a. A. o., S. 190, sowie E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: a. A. o., S. 15

<sup>23</sup> zur genauen Funktionsweise des IMSI-Catchers Vgl. Gercke, Björn: „Der Mobilfunkverkehr als Ausgangspunkt für strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 40

<sup>24</sup> vgl. Düx, Heinz, a. A. o., S. 191

<sup>25</sup> vgl. Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 8f

<sup>26</sup> vgl. [http://www.bmi.bund.de/clin\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/06/Bundeskabinett\\_Einf\\_C3\\_Bchrung\\_neue\\_Reisep\\_C3\\_A4sse.html](http://www.bmi.bund.de/clin_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/06/Bundeskabinett_Einf_C3_Bchrung_neue_Reisep_C3_A4sse.html)

<sup>27</sup> Dies sind beispielsweise: Mehr Geld und Personal für die innere Sicherheit 2002 sowie die Begleitung von Flügen deutscher Luftverkehrsunternehmen durch speziell ausgebildete Flugsicherheitsbegleiter des BGS nach

Luftsicherheitsgesetz, welches am 5. November 2003 vom Kabinett beschlossen wurde und mittlerweile in Kraft getreten ist, in den Focus der Überlegungen einzubeziehen. Hierbei erhalten die Streitkräfte die Befugnis, die Polizei in der Luft bei der Bekämpfung terroristischer Anschläge zu unterstützen. Die Anwendung von Waffengewalt ist hierbei zwar an die ausdrückliche Anordnung des Verteidigungsministers gekoppelt, der diese auch nur zur Abwendung tödlicher Gefahren geben darf.<sup>28</sup> Nichtsdestoweniger ergibt sich dadurch erstmals für die Bundeswehr die Möglichkeit, innerhalb der deutschen Landesgrenzen militärisch zu operieren.

### 3. Neue Zeiten oder alte Trends? Die Entwicklung der Sicherheitspolitik

Die oben genannten Maßnahmen in Reaktion auf den 11. September stellen jede für sich einen mehr oder weniger gravierenden Einschnitt in die Freiheitsrechte des Einzelnen im Vergleich zu den Befugnissen der staatlichen Einrichtungen dar. Doch haben diese beispiellosen Terrorattacken tatsächlich eine neue, restriktive Ära der Sicherheitspolitik ausgelöst? Oder gibt es nicht stattdessen bereits seit 20, 30 Jahren einen stetigen Trend zur Ausweitung der Eingriffsmöglichkeiten des Staates, der unabhängig von den Terroranschlägen auf die Zwillingsstürme einfach weiter voranschritt? Nach einer kurzen Darstellung der sicherheitspolitischen Entwicklung in Deutschland und Großbritannien soll versucht werden, eine Antwort auf diese Fragen zu finden.

#### 3.1 Deutschland

Dass deutsche Sicherheitspolitik nicht erst mit dem 11. September begann, zeigt sich bereits bei der Betrachtung des Sicherheitspaketes I, welches bereits vor dem 11. September diskutiert und im Kabinett beschlossen wurde, jedoch erst Ende September in Kraft trat. Wichtige Neuerungen waren hierbei die Wiedereinführung der umstrittenen Rasterfahndung sowie die Änderung des Vereinsrechts.<sup>29</sup>

Doch der eigentliche Kampf des Staates gegen das aufkommende Phänomen Terrorismus begann wohl so richtig schon in den 70er Jahren mit dem Aufkommen der Roten Armee Fraktion (RAF). „*In the 1970 the main West German counter-terrorist laws were aimed at apprehending suspects and improving coordination of the police forces' activities in combatting terrorism.*“<sup>30</sup> In diesen Zusammenhang gehören auch der erstmalige Einsatz der Rasterfahndung sowie die Etablierung der paramilitärischen Anti-Terrorismusabteilung GSG 9 innerhalb des BKA. Zusätzliche Gesetze in den 80er Jahren sorgten für eine klare strafrechtliche Definition eines terroristischen Verbrechens sowie den Begriff der Mitschuld.<sup>31</sup>

Aus datenschutzrechtlicher Sicht sei noch eine Entwicklung erwähnt, die zunächst eine Zäsur für staatliche Eingriffe in die Freiheitsrechte des einzelnen bedeutete, später aber durch das Handeln der beteiligten Kräfte beiseite geschoben wurde. Nachdem zunächst das Bundesverfassungsgericht mit seinem Volkszählungsurteil 1983 den Grundrechtscharakter des Daten-

---

den Terroranschlägen. Vgl. Bundesministerium des Innern: „Nach dem 11. September 2001. Maßnahmen gegen den Terror“ S. 50 f., 64.

<sup>28</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, a. A. o., S. 194 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 6. Im Bezug auf das Vereinsrecht stellt er hier fest: „Extremistische Religionsgemeinschaften (...) können nun durch die Streichung des Religionsprivilegs verboten werden, wodurch es religiös motivierten Fundamentalisten nicht mehr möglich sein soll, unter dem Deckmantel der Religionsgemeinschaft Anschläge zu planen oder zu Straftaten aufzurufen.“ Zur umstrittenen Erstellung eines „Täterprofils“ mit Hilfe der Rasterfahndung auf Basis der Erfahrungen mit der Hamburger Zelle durch das BKA vgl. Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 9 ff. Interessant hierbei ist, dass die Rasterfahndung nicht über die Strafprozessordnung auf Bundesebene legalisiert wurde, sondern über die einzelnen Polizeigesetze der Länder. Einige Bundesländer mussten hierzu im Eilverfahren ihr Polizeirecht ändern. Vgl. hierzu Bäuml, Helmut: „20 Jahre Polizeirechtsgesetzgebung – aus der Sicht eines Datenschützers“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 30

<sup>30</sup> Wilkinson, Paul: „Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response“, London, 2000, S. 98

<sup>31</sup> vgl. Wilkinson, Paul, a. A. o., S. 98 f.



schutzes und die Normenklarheit für Eingriffe in dieses Grundrecht festgestellt hatte, erarbeitete die Innenministerkonferenz der Länder bald darauf einen Vorentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, welcher allerdings nie umgesetzt wurde. Allerdings orientierten sich die Landesgesetzgeber mit ihren Neufassungen der Polizeigesetze an diesem Vorentwurf und sicherten so datenschutzrechtlich zumindest bedenkliche Ermittlungsmethoden wie polizeiliche Beobachtung, Rasterfahndung sowie den Einsatz verdeckter Ermittler ab.<sup>32</sup> Als dann der Bundesgesetzgeber mit dem Strafverfahrensänderungsgesetz im Jahre 2000 auf Bundesebene nur dahingehend nachlegte, dass neben den neuen Bestimmungen „bestehende landesrechtliche polizeirechtliche Rechtsgrundlagen (...) ihre Wirksamkeit behalten[,] (...) entstand (...) eine sehr kommode Auswahl-situation für die Polizei.“<sup>33</sup>

Die These, dass durchaus ein längerfristiger Trend von immer weniger Freiheit zu immer mehr Maßnahmen im Sicherheitsbereich existiert, lässt sich durch diese Befunde wohl eindrucksvoll bestätigen. Interessant ist auch die Betrachtung dieser Entwicklung aus soziologischer Perspektive, die „Kriminalitätspolitik (...) als Reflex gesellschaftlicher Prozesse und Wandlungen“<sup>34</sup> diagnostiziert. Die Rückkehr zum repressiven Strafrecht aufgrund der Zunahme der Punitivität in modernen Gesellschaften<sup>35</sup> ist zwar empirisch kaum zu belegen, lässt sich aber sicherlich auch als Erklärungsansatz für die Britische Entwicklung heranziehen.

### 3.2 Großbritannien

Kriminalsoziologe Fritz Sack bemerkt einen internationalen Trend zur „Instrumentalisierung der Kriminalität und der Inneren Sicherheit durch politische Akteure und Parteien“<sup>36</sup>. Am Beispiel Großbritanniens macht er dies an einem bekannten Ausspruch von Margret Thatcher fest, die sich zur Frage, inwieweit Gesellschaft Verantwortung trüge und wieweit Gesellschaftspolitik deswegen auch als ein Stück Kriminalpolitik zu betrachten sei, mit den Worten „There is no such thing as society“ äußerte. Auch ihr Nachfolger John Major brachte mit der Forderung „to condemn more and to understand less“ eine immer restriktivere Haltung in sicherheitspolitischen Angelegenheiten zum Ausdruck.<sup>37</sup>

Doch auch empirisch lässt sich dieser Trend nachweisen. Beispiele hierfür sind die in Großbritannien seit den 90er Jahren übliche Videoüberwachung in großem Umfang an belebten öffentlichen Plätzen<sup>38</sup> sowie die Etablierung weiterer gesetzlicher Maßnahmen im Jahre 2000. Schon vor den Terroranschlägen des 11. September wurden die Asylgesetze verschärft<sup>39</sup> sowie der „Terrorism Act“ in Kraft gesetzt, „which already provided an extremely extensive range of coercive and investigatory powers.“<sup>40</sup> Im Zuge des Kampfes gegen den Terror verabschiedete die Britische Legislative bereits 1974 den „Prevention of Terrorism Act“, der zwar

<sup>32</sup> Bäumler, Helmut, a. A. o., S. 24 ff. Er bemerkt hier zu Recht, dass es seitdem Elemente in der Polizeigesetzgebung gibt, die zwar unter dem Deckmantel der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten eingefügt wurden, wegen ihres Charakters aber ganz klar der Strafverfolgung und damit der Strafprozessordnung zuzurechnen sind. Er nennt hierbei u.a. die polizeiliche Beobachtung sowie den Einsatz verdeckter Ermittler.

<sup>33</sup> Bäumler, Helmut, a. A. o., S. 28. Er zeigt hier am Beispiel des verdeckten Ermittlers auf, dass die Polizei diesen in fast allen Bundesländern nach drei verschiedenen Methoden (StPO, Gefahrenabwehrrecht, vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) einsetzen kann.

<sup>34</sup> Sack, Fritz: „Governing through Crime“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 60

<sup>35</sup> Sack, Fritz, a. A. o., S. 63 ff. Er bemerkt auf S.66 zur Punitivität: „dass in der Gesellschaft Erwartungen, Haltungen zu beobachten sind, die mehr und mehr nach Strafe als geeignete Antwort auf bestimmte Probleme, auf Verunsicherungen usw. verlangen.“

<sup>36</sup> Sack, Fritz, a. A. o., S. 60

<sup>37</sup> vgl. Sack, Fritz, a. A. o., S. 61 Er bezieht sich hierbei auf Downes/Morgan: „The Skeletons in the Cupboard. The Politics of Law and Order at the Turn of the Millennium“, in: The Oxford Handbook of Criminology, ed. By Maigure/Morgan/Reiner, 3<sup>rd</sup> Ed., Oxford 2002, pp. 286-321

<sup>38</sup> vgl. Müller, Henning Ernst: „Zur Kriminologie der Videoüberwachung“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 74

<sup>39</sup> vgl. [http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/000403.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/000403.htm) Dieses Gesetz regelte unter anderem die Vergabe von Einkaufsgutscheinen an Asylbewerber, der die bisherige Unterstützung zum Teil ersetzte. Diese Abhängigkeit von Gutscheinen stellt für die Flüchtlinge eine große Erniedrigung dar, nicht zuletzt weil Händler ausdrücklich angehalten sind, bei der Einlösung der Gutscheine kein Wechselgeld zu erstatten.

<sup>40</sup> Fenwick, Helen, a. A. o., S. 57 „In particular, it was intended to (...) allow (...) inter alia for the effective targeting of groups motivated by fundamentalist religious ideas“

ursprünglich nur sechs Monate gültig sein sollte, allerdings über ein Vierteljahrhundert hinweg immer wieder verlängert wurde. Als Antwort auf den Bombenanschlag der IRA in Birmingham konstruiert, wurden große Teile der Bestimmungen des Gesetzes schließlich in den „Terrorism Act“ eingegliedert, welcher allerdings den Begriff des Terrorismus als Straftat noch umfassender auslegte.<sup>41</sup>

Die IRA war es wohl auch, die die Antiterrorgesetzgebung in Großbritannien massiv prägte. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass „detention without trial“ hier schon einmal angewendet wurde: Mutmaßliche Sympathisanten der Nordirischen Untergrundorganisation wurden im Jahre 1971 ohne Gerichtsverfahren festgehalten. Auch wenn diese Bestimmung seit Mitte der 70er nicht mehr angewendet wurde, schaffte sie die Labour-Regierung erst 1998 offiziell wieder ab<sup>42</sup> (um sie mit dem ATCSA unter den Eindrücken des 11. September wieder einzuführen). Auch wenn man hier argumentieren mag, dass diese Maßnahme nur in einem besonderen Fall ergriffen wurde, nämlich um eine weitere Eskalation der Situation in Richtung eines drohenden Bürgerkrieges zu verhindern, so widerspricht gerade die weitere Entwicklung nach 1971 dieser Einschätzung, die der IRA viele neue Sympathisanten bescherte und die Anzahl der Opfer des Terrorismus in Nordirland 1972 mit 467 Toten auf die höchste jemals gemessene Zahl ansteigen ließ.<sup>43</sup> Dieses Beispiel mag schon ein kleiner Indikator für die Diskussion der Angemessenheit und Wirksamkeit der neuen Terrorismusgesetze sein, welche im nächsten Kapitel geführt wird.

### 3.3 Der 11. September als Katalysator für die Ausweitung der Sicherheitspolitik

Die Frage, ob es einen Trend in der Entwicklung zu immer mehr Politik der inneren Sicherheit auf Kosten der Freiheit des Einzelnen gibt, lässt sich nach obiger Analyse vor allem im Fall Deutschland ganz klar mit ja beantworten. Schon in den 30 Jahren vor dem 11. September wurden in sicherheitspolitischer Hinsicht viele neue Befugnisse und Eingriffsmöglichkeiten für staatliche Behörden durch entsprechende Gesetze legitimiert<sup>44</sup>, so dass Experten bereits im Hinblick darauf von einem „systematische[n] Zersetzungsprozess verfassungsrechtlich garantierter Freiheitsrechte“<sup>45</sup> sprechen. Die Terroranschläge in den USA brachten darauffolgend noch mehr Wasser auf die Mühlen dieser Entwicklung, die sich somit weiter beschleunigte.

In Großbritannien zeigt sich aufgrund den besonderen Gegebenheiten in Nordirland ein differenziertes Bild: Im Kampf gegen die IRA beging die Britische Regierung bereits Anfang der 70er Jahre „a major abridgement of civil liberties: the removal of the right of Habeas Corpus“<sup>46</sup>. Dass mit der Abschaffung der „detention without trial“-Bestimmung Ende der 90er Jahre die Freiheit des Einzelnen im Gesamtgefüge eine kurze Renaissance erlebte, lässt sich allerdings kaum konstatieren.<sup>47</sup> Möglicherweise kann man eine ähnliche Entwicklung wie in Deutschland annehmen, also ein Trend zu immer mehr Sicherheit auf Kosten der Freiheit mit

<sup>41</sup> vgl. Lustgarten, Laurence, a. A. o., S. 9

<sup>42</sup> vgl. Wilkinson, Paul, a. A. o., S. 115 f.

<sup>43</sup> Wilkinson, Paul, a. A. o., S. 116

<sup>44</sup> vgl. Düx, Heinz, a. A. o. S. 189 f. „Beschleunigte Strafverfahren, um nicht zu sagen Schnellverfahren am Fließband, weniger strenge Voraussetzungen für den Erlass eines Haftbefehls, Vorbeugehaft, Kronzeugenregelung, Kontaktsperregesetz, die Zulässigkeit des Einsatzes verdeckter Ermittler und deren Verwertung im Strafprozess ohne Zeugenaussagen, beobachtende Fahndung, Rasterfahndung, Schleierfahndung, Anzeigepflicht der Banken über Kontenvorgänge, kleine und große Lauschangriffe, Überwachung von Auslandsgesprächen, Dateien von Personen, die auf Grund „ihrer Persönlichkeit“ in Zukunft Straftaten begehen könnten, Ausweisung von Ausländern auf Verdacht hin, Isolationshaft. Hier handelt es sich nur um herausragende Instrumente, die es schon vor dem 11. 9. 2001 gab“

<sup>45</sup> Düx, Heinz, a. A. o. S. 189

<sup>46</sup> Wilkinson, Paul, a. A. o., S. 116

<sup>47</sup> vgl. hierzu Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 15 „Großbritannien, welches ohnehin schon über die ausführlichsten Anti-Terror-Gesetze in Europa verfügt (...), ging mit seinen Gesetzesänderungen zum Teil noch weit über die in anderen europäischen Staaten ergriffenen Maßnahmen hinaus.“

einer Beschleunigung nach dem 11. September, allerdings im Vergleich stets auf einem „höheren Niveau“ zu Gunsten der Sicherheit.<sup>48</sup>

#### 4. Die Analyse der neuen Sicherheitspolitik

Bei der Analyse der Entwicklung der Sicherheitspolitik der letzten 30 bis 40 Jahre lässt sich somit konstatieren, dass jede einzelne Maßnahme für sich mehr oder weniger stark die Freiheit des Einzelnen auf Kosten eines im Vergleich dazu wenig greifbaren, schwammigen Sicherheitsgefühls des Kollektivs beschränkt. Ist also die Befürchtung berechtigt, dass eine weitergehende Entwicklung im Sinne des oben dargestellten Trends des „gläsernen Menschen“ und beispielsweise eine Legalisierung der Folter oder Maßnahmen wie die der Zwangskastration als logische Konsequenz hervorbringt?<sup>49</sup> Dass dies keine wünschenswerte Alternative sein kann, stellt man nicht zuletzt mit der Analyse der derzeit bestehenden Sicherheitsgesetze fest, welche eine Reihe von Problemen und Mängeln aufweisen, die bei der Betrachtung der Konstruktion der Gesetze an sich sowie der Beurteilung der Effektivität derselben ans Licht kommen.

##### 4.1 Probleme der neuen Sicherheitspolitik

Wurden viele Einschränkungen der Freiheitsrechte offiziell als notwendige Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus verkauft, so ist bei näherer Betrachtung festzustellen, dass dieses Ziel oftmals verfehlt wird und die Gesetze ganz anderen, viel weitergehenden Zwecken folgen. Nicht immer tritt dies so offensichtlich zu Tage wie im Falle der Schleierfahndung in Bayern, die zwar „zur Verunsicherung von Terroristen ebenfalls sehr wichtig“ sei, sich jedoch „bei der Bekämpfung des illegalen Aufenthalts, des Schleuserunwesens und des Drogenschmuggels“<sup>50</sup> auszahle. Nun mag man dagegen einwenden, dass die Bekämpfung dieser Delikte ebenfalls notwendig sei und diese Methode deswegen durchaus ihre Rechtfertigung hat. Wendet man allerdings das Blatt und betrachtet das Ganze aus der Perspektive des Datenschutzes sowie des Schutzes des Einzelnen vor dem staatlichen Eingriff, so wird sehr schnell deutlich, dass eine solch weit reichende Beschneidung der Freiheitsrechte für diese Ziele möglicherweise gar nicht notwendig gewesen wäre. Dies zeigt sich insbesondere auch am Beispiel der Rasterfahndung,<sup>51</sup> welche als besonders ineffektiv kritisiert wird und datenschutzrechtlich als höchst bedenklich eingestuft wird.

Ein weiteres Problem sind die oft unpräzisen Formulierungen und Definitionen von zentralen Begriffen innerhalb der Gesetzestexte, die den Sicherheitsbehörden weit reichende Befugnisse überlassen, den normalen Bürger allerdings mit Unverständnis oder (wohl durchaus gewünschten) Fehlinterpretationen zurücklassen. Beispiele hierfür sind das Herausreißen verschiedener Begriffe aus ihrem Gesamtzusammenhang innerhalb des Grundgesetztextes, um die Ausweitung der Kompetenzen des Bundesverfassungsschutzes oberflächlich mit dem Grundgesetz zu rechtfertigen<sup>52</sup>, sowie die unklare Formulierung „suspected international ter-

<sup>48</sup> kritisch lässt sich hier z. B. das Fehlen einer Ausweis und Meldepflicht in Großbritannien feststellen, die in Deutschland über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg existierte. Nun könnte man, um die Argumentation zu stützen, sagen, dass der Gesetzgeber ja gerade dabei ist, diese Lücke zu schließen, und zwar sogar in sehr restriktiver Form (Siehe S. 6 dieser Arbeit). Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine vergleichende Analyse aufgrund des Fehlens objektiver Kriterien und den unterschiedlichen Rahmenbedingungen beider Länder methodische Schwierigkeiten in sich trägt.

<sup>49</sup> Roggan, Fredrik: „Gefährdungen in der Rechtsentwicklung“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 21

<sup>50</sup> Beckstein, Günther: „Der Beitrag des Freistaats Bayern zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ in: Bernd Rill (Hrsg.): Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Hanns Seidel Stiftung 2003, S. 30

<sup>51</sup> vgl. hierzu die Sammlung von kritischen Argumenten gegen die Rasterfahndung bei Karg, Michael Simon, a. a. O., S. 10 ff

<sup>52</sup> vgl. Düx, Heinz, a. A. o., S. 190

rorist“ im Britischen Anti-Terror-Gesetzgefüge<sup>53</sup> (die ja durchaus nicht ohne Belang ist, weil man als Ausländer nach dieser Regelung ohne Gerichtsverfahren eingesperrt werden kann).

Nimmt man den britischen „Anti-Terrorism, Crime and Security Act“ noch etwas genauer unter die Lupe, so stellt man fest, dass das Gesetz eine erhebliche Diskriminierung beinhaltet, da des Terrors verdächtige Ausländer ohne Gerichtsverfahren eingesperrt werden können, britische Staatsbürger jedoch nicht.<sup>54</sup>

Abschließend ist eine Reihe von Maßnahmen zu erwähnen, die die Regierungen als Kontrollmechanismen und gegebenenfalls Bremsen in die neuen Gesetze eingebaut haben, um Eingriffe in den Schutz des Bürgers vor dem Zugriff des Staates zu rechtfertigen. Hierbei ist zunächst das oftmalige Versagen des Richtervorbehaltes, der eigentlich den Bürger beispielsweise bei Telefonabhörungen vor schwerwiegenden Grundrechtseingriffen schützen soll, von welchen der Bürger zunächst einmal gar nichts bemerkt, zu erwähnen.<sup>55</sup> Nach einer empirischen Untersuchung kommt Gusy zu dem Ergebnis, dass *„Richtervorbehalte nicht, jedenfalls nicht in der Praxis, das wirksame Instrument zum Grundrechtsschutz sind, wie man sich das in der Theorie vorstellt.“*<sup>56</sup> Selbst dem Bundesverfassungsgericht sind hierbei Grenzen gesetzt: Obwohl es auch für den sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit *„eine wirksame Kontrolle gegenüber staatlichen Eingriffen in Bürgerrechte aus[übt] (...) [ist] das Bundesverfassungsgericht (...) die letzte Instanz. Es entscheidet langsam – zu langsam – und oft zu spät.“*<sup>57</sup>

Auch die zeitliche Beschränkung verschiedener Anti-Terror-Maßnahmen, sogenannte ‚sunset-clauses‘, verfehlen oftmals ihre Wirkung, da die Gesetze oft einfach verlängert oder dauerhaft installiert werden. Gerade in der aktuellen Anti-Terror-Gesetzgebung ist dieser Trend international sehr gut zu beobachten.<sup>58</sup>

Aber auch die Parlamente sind hinsichtlich der mangelnden Wahrnehmung der Kontrollfunktion kritisch zu erwähnen. Weitgehende Antiterrormaßnahmen werden hier oft frag- und klaglos abgenickt, wobei sicherlich Faktoren wie Parteidisziplin und Zeitmangel (der gerade bei den aktuellen Terrorismusbekämpfungsgesetzen vorlag, weil diese schnell in Kraft treten sollten und ausführliches Debattieren nicht ermöglichten) eine große Rolle spielten.<sup>59</sup>

Sicherlich ist es auch nicht von der Hand zu weisen, dass die Gesetzgeber nach dem 11. September die Gunst der Stunde zu nutzen wußten und es verstanden, die Emotionen in die richtigen Bahnen zu lenken, um neue Bestimmungen in ihrem Sinne zu etablieren.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> vgl. Fenwick, Helen, a. A. o., S. 59

<sup>54</sup> vgl. Fenwick, Helen, a. A. o., S. 66. Im weiteren Zusammenhang ist der Fall des britischen Hasspredigers Abu Hamza al-Masri zu erwähnen, dem man per Gesetz die britische Staatsbürgerschaft entzog, damit endlich eine Abschiebung durchgeführt werden konnte; auch ein Weg, das Diskriminierungsproblem zu „lösen“. Al-Masri hat gegen das Vorgehen Klage auf allen Instanzen bis auf europäische Ebene angekündigt, das Verfahren dürfte sich noch einige Jahre hinziehen. Vgl. [http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/040504.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/040504.htm), sowie <http://www.nachrichten.at/politik/aussenpolitik/322622>

<sup>55</sup> vgl. Gusy, Christoph: „Richterliche Kontrolle? Grundrechtsschutz als Alibi“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 43

<sup>56</sup> Gusy, Christoph, a. A. o., S. 50 weiter bemerkt er: „Insbesondere halte ich es für extrem problematisch, neue Grundrechtseingriffe zu kreieren und sie einem Richtervorbehalt zu unterstellen mit der Begründung: Na, dann wird schon alles in Ordnung gehen.“

<sup>57</sup> Kühling, Jürgen: „Die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Recht der Inneren Sicherheit“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 58

<sup>58</sup> hinsichtlich der sukzessiven Streichung der ‚sunset clauses‘ in der aktuellen Entwicklung vgl. für Deutschland: [http://www.bmi.bund.de/clin\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Evaluierung\\_Terrorismusbekaempfungsgesetz.html](http://www.bmi.bund.de/clin_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.html), für Großbritannien Lustgarten, Laurence, a. A. o., S. 8 f.

<sup>59</sup> vgl. hierzu u.a. E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: a. A. o., S. 15, sowie Lustgarten, Laurence, a. A. o., S. 5 ff. Bemerkenswert im Britischen Falle ist, dass das House of Lords im Vergleich zum House of Commons viel besser die parlamentarische Kontrollfunktion im klassischen Sinne wahrgenommen hat, auch wenn es im Endeffekt nicht viele Bestimmungen der Antiterrorgesetze zu Fall bringen konnte. Lustgarten bemerkt hierzu auf S. 8: „Had protection of human rights and civil liberties been left solely to elected representatives, they could have disappeared, not with a bang but with a whimper.“

<sup>60</sup> vgl. Lustgarten, Laurence, a. A. o., S. 7

## 4.2 Die Kosten der neuen Sicherheitspolitik

Beurteilungen hinsichtlich der Effizienz gestalten sich schon allein deshalb schwierig, weil es kaum möglich ist, den Nutzen der neuen Sicherheitspakete zu messen. Eine klare Aussage lässt sich lediglich hinsichtlich der Kosten der Maßnahmen treffen, die in beiden betrachteten Ländern sehr hoch sind. Dies betrifft unter anderem neben dem finanziellen Aufwand zur Errichtung neuer Abteilungen und Behörden, die die neuen Befugnisse ausüben, vor allem die dargestellten drastischen Einbußen im Bereich der civil liberties.

Wendet man sich dem Nutzen der Antiterrorgesetzgebung zu, so steht man unweigerlich vor dem Problem, nicht messen oder erfahren zu können, ob die neuen Bestimmungen in Deutschland und Großbritannien terroristische Anschläge verhindert haben (und wenn ja, wie viele und in welchem Ausmaß). Ob es beispielsweise möglich gewesen wäre, die Hamburger Zelle anhand der nun vorhandenen Gesetze schon vor dem 11. September zu fassen, darf zumindest als höchst zweifelhaft angesehen werden. Aber auch bei Einzelfragen, beispielsweise was eine Videoüberwachung an bestimmten öffentlichen Plätzen konkret an Vorteilen bringen würde, fällt eine Antwort schwer.

Der Evaluierungsbericht zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, den Innenminister Schily vor wenigen Wochen vorstellte, zeichnet ein durchweg positives Bild der neuen Rechtslage. Die Geheimdienste hätten ihre Befugnisse maßvoll genutzt und niemandem geschadet, durch die Abschaffung des Religionsprivilegs konnten einige Vereine mit fundamentalistischen Leitgedanken verboten werden.<sup>61</sup> Ob es sich dafür gelohnt hat, das Religionsprivileg abzuschaffen, bleibt zumindest diskussionswürdig. An anderer Stelle enttarnt der Bericht eine Maßnahme selbst als wenig hilfreich, wenn anstatt erfolgreicher Ergebnisse der Datenübermittlung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge an das BfV lediglich lapidar festgestellt wird: „Hierdurch hat sich das Informationsaufkommen mehr als verdoppelt“<sup>62</sup>

Betrachtet man die Anzahl der Festgenommenen und Gefangenen, so findet man in Großbritannien lediglich elf Personen, die aufgrund des ATCSA in Haft gehalten werden, zwei haben inzwischen das Land verlassen.<sup>63</sup> In Deutschland wurden zwei Personen vor Gericht der Beihilfe der Attentäter des 11. September angeklagt. Mounir al-Motassadeq wurde zunächst zu 15 Jahren Haft verurteilt<sup>64</sup>, jedoch wird das Verfahren gegen ihn neu aufgerollt, ein Urteil ist Ende des Sommers zu erwarten. Der zweite Angeklagte, A. Mzoudi, wurde freigesprochen und befindet sich inzwischen nicht mehr in Deutschland.

### Fazit: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Verschiebung hin zu immer mehr Sicherheitsdenken im Vergleich zur Freiheit des Individuums muss angesichts der Entwicklung restriktiverer Eingriffsbefugnisse des Staates in Gegenwart und Zukunft mit wachen Augen betrachtet werden. Ob es für Deutschland, unabhängig von den Terrorattacken auf die Zwillingstürme, das Problem „hohe Sicherheitsrisiken auf Kosten überbetonter individueller Freiheitsrechte“<sup>65</sup> in dieser Form jemals gab, darf doch bezweifelt werden. Momentan schlägt das Pendel wohl eher in die andere Richtung aus, die Gefahr eines Überwachungsstaates scheint mehr denn je gegeben. Ein wichtiger Punkt, der hier nochmals herausgehoben werden muss, ist das Problem der präventiven Ermittlungstätigkeit zur Verhinderung von Terroranschlägen: Die besondere Schwierigkeit hierbei besteht

<sup>61</sup> vgl. [http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Handout/Evaluierung\\_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Handout/Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf)

<sup>62</sup> [http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Handout/Evaluierung\\_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Handout/Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf)

<sup>63</sup> Vgl. Karg, Michael Simon, a. A. o., S. 16

<sup>64</sup> Heinz, Wolfgang S.: „Internationaler Terrorismus und Achtung der Menschenrechte“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4 2004, S. 38

<sup>65</sup> Knemeyer, Franz-Ludwig: „Die Reaktionen des bundesrepublikanischen Gesetzgebers auf den 11. September 2001“ in: Bernd Rill (Hrsg.): Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Hanns Seidel Stiftung 2003, S.19

darin, dass man gegen Personen ermitteln muss, die möglicherweise noch gar nichts verbrochen haben.

Bei der Auswahl der Mittel bei solchen präventiven Ermittlungsmethoden sind sich zunächst auch alle Experten einig: Man möge sich doch bitte an das Grundgesetz halten und sich des weiteren vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit leiten lassen. Doch genau hier beginnt das Problem: Freiheitsrechte des Grundgesetzes müssen in bestimmten Fällen wohl eingeschränkt werden, aber wie weit? Und was bedeutet genau Verhältnismäßigkeit?

Die Beantwortung dieser Fragen fällt je nach Standpunkt mit Sicherheit höchst unterschiedlich aus: Es kommt darauf an, ob man nach Knemeyer dem humboldtschen Denkansatz folgt, also Sicherheit als Voraussetzung für Freiheit sieht und versucht, die „*Freiheit vieler (...) durch Einschränkung der Freiheit einzelner*“<sup>66</sup> zu erreichen, oder nach Albrecht die Idee der Freiheit als Grundlage des Staates versteht und ein „*Grundrecht auf Sicherheit als politische Kunstfigur*“<sup>67</sup> begreift.

---

<sup>66</sup> Knemeyer, Franz-Ludwig, a. A. o., S. 22

<sup>67</sup> Albrecht, Peter Alexis: „Die vergessene Freiheit – Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 12

## Literaturverzeichnis:

Albrecht, Peter Alexis: „Die vergessene Freiheit – Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 9 - 18

Bäumler, Helmut: „20 Jahre Polizeirechtsgesetzgebung – aus der Sicht eines Datenschützers“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 23 – 32

Beckstein, Günther: „Der Beitrag des Freistaats Bayern zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ in: Bernd Rill (Hrsg.): Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Hanns Seidel Stiftung 2003, S. 29 – 34

Bundesministerium des Innern: „Nach dem 11. September 2001. Maßnahmen gegen den Terror“, 2004

Düx, Heinz: „Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten“ in: Zeitschrift für Rechtspolitik 36, S. 189 – 195

E. U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights: „The Balance Between Freedom and Security in the Response by the European Union and Its Member States to the Terrorist Threats“, in: Fundamental Right Series, Thematic Comment 1, 2002

Fenwick, Helen: „The Reaction of Great Britain’s Legal Order to September 11, 2001“ in: Bernd Rill (Hrsg.): Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Hanns Seidel Stiftung 2003, S. 57 – 68

Gercke, Björn: „Der Mobilfunkverkehr als Ausgangspunkt für strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 33 – 42

Gusy, Christoph: „Richterliche Kontrolle? Grundrechtsschutz als Alibi“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 43 -52

Heinz, Wolfgang S.: „Internationaler Terrorismus und Achtung der Menschenrechte“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4 2004, S. 32 – 40

Karg, Michael Simon: „Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten. Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001“ in: Aktuelle Analysen 31, Hanns Seidel Stiftung 2003

Knemeyer, Franz-Ludwig: „Die Reaktionen des bundesrepublikanischen Gesetzgebers auf den 11. September 2001“ in: Bernd Rill (Hrsg.): Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Hanns Seidel Stiftung 2003, S.19 - 28

Kühling, Jürgen: „Die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Recht der Inneren Sicherheit“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 53 - 58

Lustgarten, Laurence: „National Security, Terrorism and Constitutional Balance“ in: The Political Quaterly, 1/2004, S. 4 – 16

Müller, Henning Ernst: „Zur Kriminologie der Videoüberwachung“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 71 – 82

Roggan, Fredrik: „Gefährdungen in der Rechtsentwicklung“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 19 – 22

Sack, Fritz: „Governing through Crime“ in: Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Friedrich Ebert Stiftung 2003, S. 59 – 70

Wilkinson, Paul: „Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response“, London, 2000

**Internetquellen:**

(alle zuletzt aufgerufen am 27. 05. 2005)

Bundesministerium des Innern:

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/06/Bundeskabinnett\\_Einf\\_C3\\_Bchrung\\_neue\\_Reisep\\_C3\\_A4sse.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/06/Bundeskabinnett_Einf_C3_Bchrung_neue_Reisep_C3_A4sse.html)

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Evaluierung\\_Terrorismusbekaempfungsgesetz.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.html)

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Handout/Evaluierung\\_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Handout/Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf)

Netzwerk Migration in Europa:

[http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/040504.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/040504.htm)

[http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/000403.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/000403.htm)

[http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/020408.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/020408.htm)

Der Spiegel:

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,333852,00.html>

Die Tagespost: Katholische Zeitung für Politik, Gesellschaft und Kultur

[http://www.die-tagespost.de/archiv/titel\\_anzeige.asp?ID=4084](http://www.die-tagespost.de/archiv/titel_anzeige.asp?ID=4084)

Die Tageszeitung:

<http://www.taz.de/pt/2003/04/03/a0103.nf/text=ges.1>

Weitere Quellen:

<http://www.nachrichten.at/politik/aussenpolitik/322622>

<http://www.sooderso.net//zeitung/sos14/s04news/shtml>



## **Franziska Holzschuh**

### **Civil liberties in Gefahr?**

#### I. Der amerikanische Freiheitsbegriff

#### II. Nebenfolgen: Civil Liberties

1. Der USA Patriot Act
2. Military Order
3. Weitere Maßnahmen
  - 3.1 Flugsicherheit
  - 3.2 Einreisebestimmungen
  - 3.3 Die Gefangenen von Guantánamo Bay
  - 3.4 Terroristen mit amerikanischer Staatsbürgerschaft

#### III. Fazit

#### Literaturverzeichnis

## **I. Der amerikanische Freiheitsbegriff**

Die Verteidigung der Bürgerrechte besitzt in den USA eine lange Tradition. Schon in der Declaration of Independence von 1776 wird Freiheit als „Freiheit vom Staat“ verstanden. Darin wird festgehalten, dass die Rechte „life, liberty and pursuit of happiness“ Grundrechte darstellen, die auch ohne den Staat Bestand hätten. Aufgabe des Staates ist es, diese Rechte zu sichern, und dadurch erhält er seine Existenzberechtigung. Auch in der Bill of Rights kam dieses Freiheitsverständnis zum Ausdruck, hier war, wie in der gesamten Frühphase der US-Geschichte der Begriff „Freiheit“ durch die Abwesenheit von einschränkenden staatlichen Bestimmungen definiert (Schild 2003, S. 336f).

Bald wurde jedoch der Konflikt zwischen Handlungsfähigkeit und Freiheit deutlich: Der Staat brauchte Geld, um seine Ausgaben decken zu können, und dieses konnte nur durch Steuern beschafft werden. So schuf die Verfassung von 1787 die zentralen Regierungsorgane Amerikas und stellte fest, „dass Freiheit mit der Etablierung einer zentralen Staatsgewalt vereinbar ist“ (Ebenda, S. 338) und auch als „Freiheit durch Sicherheit“ verstanden werden kann. Eine Regierung darf sich nicht völlig aus dem Leben seiner Bürger zurückziehen, denn ab einem bestimmten Punkt ist es notwendig, dass die Regierung ihre Bürger vor Terror – von innen und von außen – beschützt (Krislov 2004, S. 136f). Freiheit und Sicherheit stehen nicht in einem Widerspruch per se, sondern Sicherheit ist bis zu einem gewissen Punkt die Voraussetzung für Freiheit (Schild 2003, S. 339).

Dennoch kam es immer wieder zu Verletzungen der Bürgerrechte durch amerikanische Regierungen. 1861 hob zum Beispiel Präsident Abraham Lincoln die habeas corpus-Bestimmung der Verfassung auf, die besagt, dass ein Festgenommener entweder einem Richter vorgeführt oder freigelassen werden muss (ebenda, S. 340). Während des 2. Weltkrieges wurden rund 120.000 japanischstämmige Einwohner in Lagern interniert. Dies geschah, obwohl zwei Drittel der Festgehaltenen amerikanische Staatsbürger waren und nicht Einer konkret der Spionage oder Sabotage verdächtigt wurde. All diese Einschränkungen der persönlichen Rechte wurden jedoch immer wieder korrigiert, und das Pendel schlug zur anderen Seite der Freiheit–Sicherheit-Dimension aus. Insbesondere in der Zeit nach dem Vietnamkrieg erfuhr die Bürgerrechtsbewegung einen Aufschwung und das Motto der persönlichen Freiheit gelangte wieder zu größerer Bedeutung.

Nach dem 11. September wurde die Vorstellung „Freiheit vom Staat“ nahezu hinfällig. Georg W. Bush musste, wie alle Kriegspräsidenten, im „Krieg gegen den Terror“ zwischen Fragen der nationalen Sicherheit und den Bürgerrechten abwägen (Mileur/Story 2004, S. 95). Der

Präsident schaffte es, innerhalb weniger Monate eine Definition des Begriffes Freiheit durchzusetzen, der als „Freiheit durch Sicherheit“ verstanden wird. Die Bevölkerung war hierbei bereit, bemerkenswert viele Bürgerrechte aufzugeben (Schild 2003, S. 346).

In Amerika wurde der 11. September als nicht so erschreckend wie der Angriff der Japaner auf Pearl Harbour wahrgenommen, aber dafür in manchen Bereichen als viel vernichtender (Commission Report 2004, S. 339). Dies mag an der Besonderheit des Angriffs liegen, die von vielen Autoren betont wird. Die Anschläge wurden auf US-amerikanischen Territorium ausgeführt, und somit wurden die USA zum ersten Mal seit Pearl Harbour wieder auf eigenem Boden angegriffen. Auch galten die Attacken nicht Militär- oder Botschaftspersonal, sondern unbeteiligten Zivilpersonen. Des Weiteren wurden zwei Gebäude von hoher symbolischer Wirkung getroffen – das World Trade Center als Bild für das ökonomische und das Pentagon für das militärische Amerika. Zudem handelte es sich bei den Terroristen nicht um Einzeltäter. Sie handelten vielmehr als Botschafter für eine gesamte Organisation (vgl. u.a. Hildebrand 2003, S. 7, Karg 2003, S. 5, Etges 2002, S. 137)

In der Folge der Anschläge scharten sich viele Bürger um den Präsidenten als die Einheitsfigur der Nation. Die eigene Verwundbarkeit rief ein großes Sicherheits-, Schutz- und Handlungsbedürfnis hervor. Der Präsident, als Oberster Befehlshaber der Truppen im Krieg, sollte gegen diese Verwundbarkeit vorgehen (Braml 2004, S. 6ff).

Im Folgenden werde ich mich mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit die eingeführten Sicherheitsbestimmungen die amerikanischen Bürgerrechte beschnitten haben. Hierbei werde ich insbesondere auf den USA Patriot Act und die Military Order beziehen.

## **II. Nebenfolgen: Civil Liberties**

Nach dem 11. September traf die US-Regierung einige Maßnahmen, die zukünftige Terroranschläge erschweren oder sogar vermeiden sollten.

### **1. Der USA Patriot Act**

Im „Kampf gegen den Terror“ ist der Feind schwer zu identifizieren und so kann argumentiert werden, dass die Regierung neue Werkzeuge benötigte, um dieser Gefahr begegnen zu können. Diese wurden dem Präsidenten mit dem „Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism“ (USA Patriot Act) zur Verfügung gestellt, den Bush am 26. Oktober 2001 unterschrieb, nur anderthalb Monate nach den Attacken auf das World Trade Center und das Pentagon (Kuzma 2004, S. 162). Die Ziel-

gruppe ist die Zivilbevölkerung. Folgende Bereiche sind vom USA Patriot Act unter anderem betroffen:

- Das Abhören von Telefonen wird erleichtert, ebenso wie die Überwachung von elektronischer Kommunikation, wie Email.
- Wohnungen von Verdächtigen können durchsucht werden, ohne dass der Betroffene davon unterrichtet werden muss.
- Finanzielle Transaktionen können, durch die Erleichterung des Zugangs zu Bankgeheimnissen, besser überwacht werden.
- Der Austausch von Daten zwischen Kriminalpolizei und Geheimdienst kann nun auch ohne juristische Überprüfung erfolgen. Damit wird die Trennung der beiden Behörden aufgeweicht.
- Die Einreisebedingungen werden verschärft.
- Terroristen und andere Gewalttäter können einer DNA-Identifikation unterzogen werden.
- Die Studentenakten aller Bildungseinrichtungen werden überprüft.

(USA Patriot Act 2001)

Mit der Aufnahme von elektronischer Kommunikation in das Gesetz reagierte die Bush-Administration auf die veränderten Bedingungen des elektronischen Zeitalters. Schon längst schien eine derartige Regel nötig zu sein, war es doch einem Ermittler gestattet den Anrufer eines Verdächtigen abzuhören, nicht aber dessen Mobilbox. Dennoch stellte diese Erweiterung einen signifikanten Meinungsumschwung dar, denn noch vor den Anschlägen galt der Schutz dieser Privatsphäre als eine der größten verfassungsrechtlichen Herausforderungen (Schild 2003, S. 348).

Die Regelungen zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche scheinen ebenso nachvollziehbar, wie die zur elektronischen Kommunikation. Allerdings stehen beide laut Hildebrandt im Konflikt mit dem Prinzip des Schutzes der Privatsphäre und datenschutzrechtlichen Bestimmungen. (Hildebrandt 2003, S.10) Folglich müsste die Verhältnismäßigkeit der Bestimmungen und Beschränkung der juristischen Kontrolle überprüft werden.

Die Möglichkeiten für das FBI an Informationen zu gelangen, wurden erweitert. Zusätzlich wurde ein erleichterter Zugang zu finanziellen, wirtschaftlichen und bildungstechnischen Aufzeichnungen gebilligt. Somit werden Haftbefehle nun, solange bestätigt wird, dass die Informationen in einer laufenden Ermittlung relevant sind, schnell garantiert. Häuser können heimlich durchsucht werden, ohne einen hinreichenden Tatverdacht. Das FBI kann außerdem öffentliche Zusammenkünfte überwachen und Undercover Agenten in Organisationen ein-

schleusen, ohne einen Beweis für kriminelle Aktivitäten zu besitzen. Ein Großteil der gerichtlichen Kontrolle, die nach den Bespitzelungen während der McCarthy-Ära und des Vietnamkriegs üblich war, wurde rückgängig gemacht.

Ebenfalls kritisch kann die Aufhebung der strikten Trennung zwischen Polizei und Geheimdienst gesehen werden. „The Patriot Act effectively blurs the line between intelligence gathering to fight terrorism and gathering of evidence for criminal proceedings.“ (Kuzma 2004, S. 162). Die Kompetenz des „roving wiretaps“ wurde ausgebaut, dies bedeutet, dass Überwachungen von Verdächtigen vom FBI der Polizei übertragen werden können. Diese Neuregelung ist 2002 durch den Foreign Intelligence Surveillance Court of Review bestätigt worden. Mehr noch, dieser stellte fest, dass der Patriot Act gar keine Trennung zwischen Terror- und Kriminalitätsbekämpfung dulde und eine Zusammenarbeit für eine effektive Bekämpfung des Terrorismus unbedingt nötig sei (Schild 2003, S. 348). Ob diese Verwischung der Grenze zwischen den Diensten im Sinne der Verfassung ist, bleibt fraglich.

Ein Punkt, der im Entwurf des USA Patriot Acts noch enthalten war, ist das Recht der Regierung, Nicht-US-Bürger unbefristet inhaftieren zu können. Diese Ermächtigung fand im Kongress keine Zustimmung, sondern wurde auf sieben Tage begrenzt. Ausgenommen von dieser Regel sind jedoch so genannte feindliche Krieger („enemy combatants“) und wichtige Zeugen („material witnesses“), die ohne zeitliche Befristung festgehalten werden können.

Obwohl der „USA Patriot Act“ in aller Schnelle verabschiedet wurde, scheint es derart gestaltet zu sein, dass es wahrscheinlich der juristischen Kontrolle standhalten wird. So wurde bezüglich der Überwachung von elektronischer Kommunikation darauf geachtet, dass formal ein vernünftiger Rahmen der Privatsphäre eingehalten werden muss. Fraglich ist hierbei die Definition des Begriffs „vernünftig“, diese liegt in der subjektiven Betrachtungsweise des Auszuführenden. Auch wird folgende Einschränkung gemacht: „if the provider reasonably believes that an emergency involving immediate danger of death or serious physical injury to any person requires disclosure of the information without delay.“ (USA Patriot Act 2001). Auch dieser Zusatz wird von dem subjektiven Empfinden einzelner abhängig gemacht (Krislov 2004, S. 151f).

Kritiker befürchten, dass die amerikanische Regierung mit Hilfe der beiden Gesetze, „USA Patriot Act“ und der „Military Order“, auf dem Weg sei, ein Rechtssystem aufzubauen, das parallel zum traditionellen läuft. Dabei bestehe die Arbeitsweise des neuen Systems aus zeitlich unbefristeten Arresten in Militärlagern, einem extremen Gebrauch der material witness-Bestimmung und einer Expansion von Hausdurchsuchungen und Kontrolle der elektronischen Kommunikation. Diese möglichen Fehlentwicklungen könnten entstehen, da, nach der Kritik

von Datenschützern und Bürgerrechtsgruppen, ein großer Anteil der neuen Gesetze sehr un-spezifisch formuliert sei und somit auch einen breiten Interpretationsspielraum öffne. Ein Missbrauch könne nicht ausgeschlossen werden (Etges 2002, S. 143).

Ende des Jahres 2005 laufen strittige Punkte des USA Patriot Acts aus und müssen dann wieder neu verhandelt werden. Im Commission Report wird die Hoffnung geäußert, dass vor diesen Entscheidungen eine umfassende Debatte über die Bestimmungen und ihre Folgen in der amerikanischen Bevölkerung geführt werde (Commission Report 2004, S. 394)

## **2. Military Order**

Die „Military Order“ vom 13. November 2001 war der zweite Erlass, mit dem die amerikanische Regierung versprach, gegen die terroristische Bedrohung vorzugehen. In dem Militärbefehl berief sich Präsident Bush auf seine konstitutionelle Autorität als Oberkommandierender. Er befahl, dass jeder Nicht-Amerikaner, der Mitglieder von Al Quaida war oder sich dort in irgendeiner Weise engagiert hatte, durch ein amerikanisches Militärgericht verurteilt werden sollte. Militärgerichte bekamen den Vorzug vor Zivilgerichten (Krislov 2004, S. 150).

Diese Order beinhaltet folgende Bestimmungen: zunächst werden Militärtribunale eingerichtet, die von normalen Militärgerichten, die über Angehörige des amerikanischen Militärs urteilen, zu unterscheiden sind. Der Geltungsbereich der Militärtribunale wird auf Nicht-Amerikaner beschränkt, und zwar auf solche, die als „enemy combatants“ im „Krieg gegen den Terror“ festgenommen wurden. Diese werden den, als repressiven einzustufenden, Maßnahmen der Bush-Order unterworfen.

Eine der umstrittensten Bestimmungen der „Military Order“ ist, dass Beweise zugelassen sind, die aus zweiter Hand stammen oder nur Gerüchte sind. Dadurch wird ein stichhaltiges Belegen der Beweiskette so gut wie unmöglich. Auch erhält der Verteidiger nach dem Befehl keinen Einblick mehr in das belastende Beweismaterial. Als Richter sind drei bis sieben Offiziere vorgesehen, die mit Zwei-Drittel-Mehrheit, oder bei einem Todesurteil einstimmig (nach Wünschen Bushs sogar mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit) zu einem Urteil kommen müssten. Verhandlungen müssen nach dieser Order nicht mehr in der Öffentlichkeit stattfinden, und das obwohl dieses Recht Bestandteil des Uniform Code of Military Justice für Militärgerichte ist. Dort ist auch festgelegt, dass jeder Angeklagte das Recht auf Berufung besitzt – ein Recht, das nach dem Bush-Erlass auch nicht mehr besteht. Der Einzige, der an einem Urteil noch eine Änderung durchführen könnte, wäre der Präsident selber, der sowohl Todesurteile aufheben könnte, als auch mildere in Todesurteile umwandeln könnte.

Der Rahmen dieser Order erscheint erstaunlich, besonders wenn man im Hinterkopf behält, dass er befohlen wurde, ohne den Kongress einzubeziehen. Die Kompetenzausstattung des

Präsidenten wurde durch die Order stark erweitert. Er könnte die Staaten anweisen, Verdächtige innerhalb ihres eigentlichen Zuständigkeitsbereichs den militärischen Bundesbehörden zu übergeben. Zusätzlich könnte der Präsident die Zuständigkeit von Zivilgerichten aufheben, um Verdächtigen der juristischen Überprüfung zu entziehen, indem er sie der Verurteilung durch ein Militärtribunal unterstellen würde. Der Befehl unterscheidet nicht zwischen illegalen Fremden und legalen Einwanderern, Zivilisten und Kämpfern oder Festnahmen, die innerhalb der USA und solchen die außerhalb getätigt werden. „As such, it seems to purport to suspend the right to petition for a writ of habeas corpus, a power reserved by the Constitution for the Congress.” (Ebenda S. 151).

Dieses Vorgehen Bushs fand durchaus Unterstützung, insbesondere die Begründung für die Order schien vielen Amerikanern einleuchtend. So argumentierte das Weiße Haus, mit Hilfe der Militärtribunale könnten Terroristen schnell, effizient und auch ohne die öffentliche Sicherheit zu gefährden verurteilt werden. Zusätzlich könnten Geschworene, Zeugen und Richter, aufgrund der Nicht-Öffentlichkeit der Tribunale, vor der potentiellen Rache von Terroristen geschützt werden. Auch könne so vermieden werden, dass sensible Informationen, die den Terroristen in die Hände spielen könnten, im Zuge des Prozesses an die Öffentlichkeit gelangen (Karg 2003, S. 18f).

Diese Order von Präsident Bush trägt jedoch einige Probleme in sich. Es stellt sich die Frage, wer die Fähigkeit und Kompetenz besitzt, schon im Vorfeld festzustellen, dass der Angeklagte ein Terrorist sei, und ihn so dem Schutz der Verfassung entzieht. Karg argumentiert, dies sei eine juristische Tautologie und widerspreche jeglichem Sinn der Rechtssprechung, nämlich zu Beginn eines Prozesses von der Unschuldsvermutung auszugehen (Ebenda, S. 18f). Kritiker glauben weitere Verstöße gegen die Bürgerrechte festzustellen. Der Präsident könnte sich laut der Order über das einmal gesprochene Urteil hinwegsetzen und nach es nach eigenem Ermessen verändern. Ob damit nicht Popularität heischenden Handlungen durch den Präsidenten Tür und Tor geöffnet wird, bleibt dahingestellt. Auch mangle es bei den Militärtribunalen an öffentlicher Kontrolle, die eine Rechtmäßigkeit der Verhandlungen und Urteile nachvollziehen und bestätigen könnten. Die fehlenden Belege für die Beweiskette stießen ebenfalls auf Kritik. Somit könne nicht nachvollzogen werden, ob eine Verurteilung aus juristisch schlüssigen Gründen geschah, oder vielmehr Aufgrund von Vermutungen. (vgl. Karg 2003, S. 17f; Kuzma 2004, 172ff, u.v.m.)

Die ursprüngliche Fassung der Military Order stieß auf Widerspruch, der anscheinend auch gefruchtet hat. Die Version, die Verteidigungsminister Donald Rumsfeld am 21. März 2002 unterzeichnete, setzte die endgültigen Regeln für Militärtribunale fest. Im Military Commissi-

on Order No. 1 wurde die Unschuldsvermutung wieder ausdrücklich aufgenommen, der Angeklagte kann auf einer öffentlichen Verhandlung bestehen, und Todesurteile müssen durch eine siebenköpfige Jury ausgesprochen werden. Außerdem besitzt der Angeklagte das Recht, sich durch einen zivilen Anwalt verteidigen zu lassen, und kann selbst Zeugen und Dokumente in den Prozess einbringen. Hierdurch näherten sich diese Militärtribunale wieder dem Uniform Code of Military Justice an (Karg 2003, S. 20).

Eine gewisse Problematik kann den Militärtribunalen aber auch in der endgültigen Fassung nicht abgesprochen werden, insbesondere die folgenden drei Punkte können kritisiert werden: Erstens können die Militärtribunale nur eingerichtet werden, da die USA von einer kriegerischen und nicht einer terroristischen, also kriminellen Handlung, durch die Terroristen des 11. Septembers ausgehen. Eine terroristische Attacke ist jedoch ein politisches Verbrechen, und die USA sind durch die Anschläge nicht automatisch in einen Krieg mit einer anderen Nation getreten. Die Antwort der Amerikaner hingegen hebt die Geschehnisse auf dieses Niveau. Das hat Konsequenzen: ein Krieg mit einer anderen Nation findet irgendwann ein Ende, „Krieg gegen den Terror“ kann hingegen für immer andauern (Mileur/Story 2004, S. 126f).

Zweitens besteht die Möglichkeit einer Ausweitung der Militärtribunale. Zu Beginn waren diese nur für ausländische Terroristen vorgesehen, allerdings laufen inzwischen auch die US-Bürger Jose Padilla und Yaser Esam Hamdi in Gefahr, durch ein solches Gericht abgeurteilt zu werden (Hildebrandt 2003, S. 13). Im Folgenden wird noch genauer auf das problematische Verfahren gegen diese beiden US-Amerikaner eingegangen.

Drittens könnte die Sonderbehandlung von Terroristen durchaus kontraproduktiv sein, da die Attentäter vom 11. September keinerlei Gemeinsamkeit zwischen sich und den „Gottlosen“, die sie angriffen, sahen. Durch die Tribunale könnte dieses Weltbild noch verstärkt werden, da hier eine Unterscheidung zwischen Amerikanern und Nicht-Amerikanern getroffen wird: die Verantwortlichen scheinen ein Zweiklassensystem zu etablieren. Kritiker bemängeln, dass obwohl in der Verfassung vom Schutz der individuellen Freiheitsrechte jeder Person („any person“) die Rede ist, Ausländern würde nicht der gleiche Rechtsschutz gewährt werden, wie US-Bürgern. Die Entscheidung hierbei, wem denn welche Rechte zugesprochen werden, würde a priori von der Bush-Regierung getroffen. Die Exekutive schein auch zu versuchen, sich der juristischen und parlamentarischen Kontrolle zu entziehen, ein Vorgehen, das das Prinzip der „checks and balances“ gefährden könnte (Braml 2004, S. 11).



### **3. Weitere Maßnahmen**

Nach dem 11. September wurden durch die US-Regierung noch weitere Maßnahmen getroffen, mit denen die Sicherheit des Landes und der Bevölkerung erhöht werden sollte.

#### **3.1. Flugsicherheit**

Man kann davon ausgehen, dass die schwachen Sicherheitskontrollen auf amerikanischen Flughäfen die Einreise der Terroristen deutlicher erleichtert haben. Vor dem 11. September wurden Reisen, Einreisen und Immigration nicht als eine nationale Sicherheitsfrage angesehen. Der Focus lag eher auf dem Schmuggeln von Massenvernichtungswaffen und nicht auf der Einreise von Terroristen, die diese Waffen benutzen konnten (Commission Report 2004, S. 383f).

Direkt nach den Anschlägen kam es erst zu einem völligen Unterbinden des gesamten Flugverkehrs, dann wurden bestimmte Auslandsflüge von und nach Amerika eingestellt. Langfristig verschärfte die Regierung die Überwachung des Luftraums und die Kontrolle von Flugpassagieren, sowie die von öffentlichen Gebäuden. Auch soll das Sicherheitspersonal besser ausgebildet werden, seine Bezahlung erhöht werden und es sollen nur noch amerikanische Staatsbürger in solch sensiblen Bereichen arbeiten dürfen (Etges 2002, S. 144). Nach Hildebrandt sind dies Maßnahmen, die für den Einzelnen vielleicht etwas unangenehm sind und Nerven kosten, sie müssten aber um einer verbesserten Sicherheit willen in Kauf genommen werden (Hildebrandt 2003, S. 10).

Um zu verhindern, dass Flugzeuge, wie beim 11. September, wieder als Bomben eingesetzt werden, können im Notfall zwei Luftwaffengeneräle, nun auch ohne Rücksprache mit dem Präsidenten, den Einsatz von Kampffjets befehlen. Diese sollen im schlimmsten Fall die Passagiermaschinen abschießen. Um in einer Krise möglichst schnell und effizient reagieren zu können, wurde das Kontingent der Jets von zuvor 14 auf 100 auf 26 Basen im ganzen Land aufgestockt (Etges 2002, S. 144). Hierbei wird das Leben vieler möglicher Opfer über das der Passagiere gesetzt. Es stellt sich die – moralische – Frage, wer das Recht besitzt, den Tod von einigen Zivilisten zu befehlen, um möglicherweise das Leben von anderen Menschen zu retten.

#### **3.2. Einreisebestimmungen**

Im Vergleich zu anderen Staaten waren die US-amerikanischen Einreise- und Einwanderungsbestimmungen sehr liberal und lassen sich durch die Tradition Amerikas als Einwandererland erklären. Nun standen diese Bestimmungen auf dem Prüfstand und wurden der neuen

Bedrohungslage angepasst, denn die Vorgehensweise der Terroristen zeigten eindeutige Mängel im Sicherheitssystem auf. So wird im Commission Report festgestellt, dass Grenzschrützer möglicherweise 15 der 19 Flugzeugentführer hätten abgefangen können. Wenn ihre charakteristischen Reisedokumente untersucht worden wären, hätten 4 bis 15 Terroristen festgenommen werden können und ein effektiverer Gebrauch der Informationen der Datenbank der US-Regierung hätte bis zu drei identifizieren können (Commission Report 2002, S. 385).

So müssen ab jetzt Einwanderer bei der Einreise Finger- und Handabdrücke abgeben. Die Einreise generell wird den Mitgliedern oder auch Sympathisanten von, aus amerikanischer Sicht, terroristischen Gruppen verweigert (Etges 2002, S. 144).

Auch für diejenigen, die bereits in den Staaten sind, gibt es eine neue Herangehensweise. Direkt nach dem 11. September wurden rund 1.200 Männer, meistens Moslems, arabischer oder südasiatischer Herkunft, festgenommen. Davon blieben um die 700 inhaftiert, zumeist, weil sie gegen Visavorschriften verstoßen hatten, oder als „material witnesses“ für weitere Verfahren benötigt wurden. Durch den USA Patriot Act wurde versucht, diese Vorgehensweise im Nachhinein zu rechtfertigen. Ende 2002 war das Schicksal der meisten Verhafteten geklärt: 500 wurden ausgewiesen, 134 nach Bundesrecht unter Strafanklage gestellt und 99 für schuldig befunden und verurteilt worden. Ob die nationale Lage jedoch dieses Vorgehen und die zum Teil monatelange Haft rechtfertigt, ist fraglich. Insbesondere, da den Festgehaltenen oftmals verwehrt wurde, unverzüglich mit einem Anwalt Kontakt aufzunehmen und auch nicht sämtliche Namen und ihr Haftort bekannt gegeben wurden (Hildebrandt 2003, S. 11).

Insgesamt sollen die Kontrollen der Visa verstärkt werden, da bei mindestens zwei der Attentäter die Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen war, ohne irgendwelche Folgen. Ermöglicht werden soll auch die Überwachung von ausländischen Studenten nach ihrer Einreise, ein Vorhaben das von deren Gastuniversitäten lange versucht wurde zu verhindern (Etges 2002, S. 144f). Auf Grundlage des USA Patriot Acts, forderte das FBI im November 2002 einige Universitäten auf, dem Dienst die Namen, Adressen, Telefonnummern, Staatsbürgerschaft, Geburtsdatum und -ort und noch weitere Angaben über ausländische Studenten und Lehrende zu melden. All dies, ohne die Betroffenen davon in Kenntnis zu setzen. Zusätzlich mussten sich alle männlichen Angehörigen muslimischer Staaten wie Kriminelle mit Foto und Fingerabdrücken registrieren lassen. Wer dieser Aufforderung nicht Folge leistete, musste mit Ausweisungen und Strafverfolgung rechnen (Hildebrandt 2003, S. 12).

Die Gefahr bei dieser Vorgehensweise liegt darin, dass die Kosten dieser Maßnahmen für die Gesellschaft sehr hoch sind. Zwar muss nur ein geringer Personenkreis – männlich und Moslem – Freiheit aufgeben. Jedoch könnte sich eine nicht unerhebliche Bevölkerungsgruppe als

neben der Gesellschaft stehend betrachten, und sich zunehmend radikalisieren. Ob man Terrorismus so präventiv begegnen kann ist fraglich. Ein Alternativvorschlag wäre die Einführung eines Personalausweises für alle, mit dessen Hilfe die Identifikation von Personen erleichtert werden könnte. Somit müssten zwar alle etwas Freiheit aufgeben, aber nicht einzelne Bürger übermäßig viel (Schild 2003, S. 351).

### **3.3. Die Gefangenen von Guantánamo Bay**

Die über 600 Gefangenen, die seit Januar 2002 auf dem US-Marinestützpunkt Guantánamo Bay auf Kuba interniert sind, besitzen keinerlei Rechte. Die Taliban- und Al Quaida-Kämpfer wurden hauptsächlich während des Afghanistan-Feldzuges gefangen genommen und gelten als feindliche Krieger („illegal combatants“), die nicht dem amerikanischen Recht oder auch den Genfer Konventionen unterliegen. Jeglicher Kontakt zu ihren Familien bleibt ihnen verwehrt, genau wie ein rechtlicher Beistand oder auch eine Anklage vor Gericht.

Die Wahl der US-Base Guantánamo Bay zur Inhaftierung von Gefangenen kann als Versuch der amerikanischen Verwaltung interpretiert werden, die potentiellen Terroristen außerhalb dem Geltungsbereich der Gerichte festzuhalten. Die Administration scheint Auseinandersetzungen zwischen der Order und der Verfassung zu vermeiden. Die Bundesrichterin Colleen Koller-Kotelly folgte dieser Logik und hat bereits entschieden, dass die Gefangenen kein Recht auf einen Prozess vor einem ordentlichen amerikanischen Gericht besäßen, da der Stützpunkt außerhalb des Territoriums der Vereinigten Staaten liegt (Düx 2003, S. 191).

Die Gefangenen werden als „illegal combatants“ festgehalten und aufgrund der besonderen Art des Krieges gegen den Terror, kann niemand ein eindeutiges Ende des Krieges feststellen – es sei denn der Präsident, der Kongress oder die Gerichte erklären, dass er offiziell vorbei ist. Das bedeutet, dass die Inhaftierung der Gefangenen ohne gerichtliche Verhandlungen für Jahrzehnte oder sogar ihr gesamtes Leben andauern kann (Krislov 2004, S. 151f).

Dieser rechtsfreie Raum ermöglicht es, die Inhaftierten ohne jeglichen rechtlichen Schutz zu verhören. Laut den Genfer Konventionen sind Kriegsgefangene nur dazu verpflichtet, ihren Namen, Geburtstag und Dienstgrad zu nennen. Diese rechtskonforme Behandlung wird den Gefangenen jedoch verweigert. Die USA erhoffen sich so, Informationen über Al Quaida und über mögliche weitere Anschläge in Erfahrung zu bringen (Hildebrandt 2003, S. 13). Es kann auch vermutet werden, dass die Inhaftierung der Al Quaida Kämpfer unter diesen Bedingungen eine Abschreckungswirkung für weitere Terroristen entfalten soll. Allerdings brachte die

Behandlung der Häftlinge Amerika viele Antipathien in der arabischen Welt ein. Große Empörung verursachte der „Koran-Skandal“.<sup>68</sup>

Einige der Inhaftierten wurden inzwischen zwar schon freigelassen, dennoch weigert sich die Bush-Regierung immer noch, die Gefangenen nach Maßstäben des internationalen Rechts zu behandeln und dementsprechend ihre Haftbedingungen daran anzupassen (Hildebrandt 2003, S. 13).

Dass die Inhaftierung der Al Quaida- und Talibananhänger in Guantánamo Bay gegen die Genfer Konventionen und Völkerrecht verstößt, wird in der Literatur einstimmig bejaht. Auch die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme wird überwiegend bestritten (vgl. u.a. Karg 2003, Schild 2003, Hildebrandt 2003). Stark wird die US-Regierung auch von Internationalen Menschenrechtsorganisationen kritisiert. Insbesondere da der Verdacht von Misshandlungen und Folterung der Gefangenen im Raum steht. (Amnesty International 2005, S. 83ff)

### **3.4. Terroristen mit amerikanischer Staatsbürgerschaft**

Verfassungsmäßig fragwürdig ist die Inhaftierung von zwei amerikanischen Staatsbürgern arabischer Herkunft, die Ende 2002 noch in Haft saßen. Jasser Esam Hamdi wurde Ende November 2001 in Afghanistan im Kampf gegen die Taliban festgenommen. Er wurde in Guantánamo Bay festgehalten, bis seine amerikanische Staatsbürgerschaft eindeutig feststand und dann auf eine Militärbasis in Norfolk, Virginia verlegt. Hamdi wird von der amerikanischen Regierung nicht als Kriegsgefangener, sondern wie alle in Afghanistan festgesetzten Kämpfer, als „illegal combatant“ angesehen. Somit stehen auch ihm nicht die Rechte der Genfer Konvention zu, die amerikanische Administration behält sich hingegen das Recht vor, Hamdi bis zum Ende des „Krieges gegen den Terror“ ohne Rechtsbeistand und ohne eine richterliche Überprüfung seiner Inhaftierung festzuhalten (Schild 2003, S. 332f).

Der zweite Gefangene mit amerikanischer Staatsbürgerschaft ist Jose Padilla. Sein Fall ist deutlich fragwürdiger als der Hamdis. Ihm wird vorgeworfen, eine konventionelle Bombe in eine radiologische umwandeln zu wollen und damit einen radiologischen Anschlag auf die USA geplant zu haben. Seit seiner Festnahme am 8. Mai 2002 auf dem Chicagoer Flughafen

<sup>68</sup> Im Mai 2005 wurden Vorwürfe laut, dass es in Guantánamo Bay zu Schändungen des Korans kam. Amerikanische Soldaten sollen auf das heilige Buch des Islam mit Füßen getreten, es Hunden ins Maul gestopft, gegen Wände geworfen, lächerlich gemacht und mit Urin gesprenkelt haben. Zuerst veröffentlichte das Magazin „Newsweek“ einen dementsprechenden Bericht, zog ihn aber zurück, nachdem er eine Welle der Empörung ausgelöst hatte. Die „Los Angeles Times“ veröffentlichte kurz danach aber ähnlich lautende Berichte, die sich auf Interviews mit ehemaligen Gefangenen stützen. Vgl. u. a.

<http://www.spiegel.de/archiv/suche/0,1518,suchcache-PB64-QV9FPSZBX0Y9S09SQU4rR1VBTIRBTkFNTytCOVkmQV9UPUImQV9CPTA3JTJFMDclMkUyMDA1JkFfVj0wNyUyRTA1JTJFMjAwNSZBX1o9WCZBX089U1BPK1NQSStLU1ArVU5JkFfUz0x,00.html>

wird er auf einem US-Kriegsschiff im Hafen von Charleston, South Carolina ohne Anklageerhebung festgehalten (Ebenda, S. 133).

Wie bereits erwähnt, laufen beide in Gefahr vor eines der Bush'schen Militärtribunale gestellt zu werden und somit, trotz ihrer amerikanischen Staatsbürgerschaft, als feindlicher Angreifer behandelt zu werden. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass bei ihren Verhören auch illegale Methoden eingesetzt werden, vielleicht sogar auch Folterungen (Hildebrandt 2003, S. 13).

Die Bedeutung der beiden Fälle betrifft nicht nur das Schicksal der beiden Personen Hamdi und Padilla. Hier geht es vielmehr um die Frage, ob die amerikanische Regierung das Recht besitzt, US-Staatsbürger ohne eine gerichtliche Kontrolle oder Unterstützung durch einen Anwalt möglicherweise unbegrenzt festzuhalten. Die Exekutive beruft sich auf die Aufforderung im USA Patriot Act, die den Präsidenten dazu bestimmt, „to use all necessary and appropriate force“ (USA Patriot Act 2001), um das Land vor Angreifern zu schützen.

Besonders der Fall Padilla zeigt ein bedeutendes Dilemma auf. Denn er wurde festgenommen, bevor er eine Straftat begangen hatte. Würde Padilla ein ordentliches Gerichtsverfahren gewährt, dann müssten die Ankläger wichtige Informationen preisgeben, die vielleicht den Terroristen in die Hände spielen könnten oder auch Geheimdienstquellen offenbaren könnten. Auf Grund dessen argumentiert die amerikanische Regierung, dass sie das Recht besäße, Padilla auch ohne ein Gerichtsverfahren zu inhaftieren (Ebenda, S. 352).

Angerufene Gerichte haben bis jetzt zwar die Inhaftierung der beiden bestätigt, auch die Möglichkeit ihrer Festsetzung bis Ende des „Krieges gegen den Terror“, folgten der Regierung aber nicht in allen Punkten. So hat ein Bundesgericht in Richmond, Virginia die Bitte des Justizministeriums abgeschlagen, sich für nicht zuständig zu erklären. Denn dies hätte bedeutet, dass jeder US-Staatsbürger auf Dauer inhaftiert werden könnte, wenn der Justizminister ihn als Terrorist bezeichnet. Ein New Yorker Federal District Court forderte die Regierung auf, Indizien für eine Rechtfertigung des Festhaltens von Hamdi und Padilla vorzulegen. Das Justizministerium tat dies, bezweifelte aber, die Zuständigkeit des New Yorker Gerichts für die an anderen Orten Inhaftierten (Schild 2003, S. 333f).

### **III. Fazit**

Durch die Sicherheitsgesetze nach dem 11. September, insbesondere durch die „Military Order“ und den „USA Patriot Act“ verwischen die Grenzen zwischen ziviler Strafverfolgung und Prävention einerseits, sowie militärischer Operation und Kriegsrecht andererseits zuse-

hends. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, sondern dieser Paradigmenwechsel in der Interpretation der staatlichen Schutzfunktion betrifft auch das Funktionieren des politischen Systems mit den sich kontrollierenden Gewalten, welches den Schutz der Freiheitsrechte garantieren soll (Braml 2004, S. 11f). Die Dauer dieses Zustandes ist ungewiss, denn der „Krieg gegen den Terror“ kann hingegen für immer andauern und somit ist ungewiss, wann die Bürgerrechte eine Stärkung erfahren (Mileur/Story 2004, S. 126f).

Im Moment sind die Energien und Ressourcen Amerikas sind den Anstrengungen für den Krieg untergeordnet. Wenn aber die Gefahr eine langfristige ist (so wie jetzt) im Gegensatz zu einer kurzfristigen (wie in Pearl Harbour), dann gibt es Zeit für Reflexion und für eine gut überlegte Antwort auf die Gefahr. Das setzt eine Art nationale Debatte, offene Kommunikation, von der Administration geförderte Alternativen, eine oppositionelle Partei und nationale Führer voraus. Eine solche Debatte gab es jedoch nach dem 11. September nicht, die Bush-Regierung definierte selber das Problem, legte die möglichen Optionen fest und richtete die Aufmerksamkeit auf die Antworten, die ihr am angemessensten erschien (Crotty 2004, S. 282).

Bei der Bewertung der bisherigen Gesetze hielt sich die Judikative bisher sehr zurück und weigerte sich, einen Gegenpol zur Exekutive darzustellen. Nun muss sich das öffentliche Augenmerk auf den Kongress legen. Direkt nach dem 11. September wäre es falsch gewesen, hätte er ein Gegengewicht zur Exekutive sein wollen, denn dann wäre die nationale Einheit und Handlungsfähigkeit in Frage gestellt worden (Braml 2004, S. 9). Nun ist es jedoch Aufgabe der Legislative einen weiteren Raubbau an den amerikanischen Bürgerrechten zu verhindern. Bisher kam sie dieser Aufgabe nicht nach, sollte sich jedoch in der Zukunft als eine Art Kommunikationsportal beweisen und ihre Bedenken, auch bezüglich einer Reduktion von Bürgerrechten, artikulieren (Ebenda, S. 13ff).

Insbesondere sollte der Kongress bei der Neuverhandlung des „USA Patriot Acts“ seiner Verantwortung als Kontrolle der Exekutive gerecht werden. Es wäre wünschenswert, wenn hier ein besonderes Augenmerk auf die Verhältnismäßigkeit der Bestimmungen gelegt werden würde. Denn es stellt sich die Frage, ob die getroffenen Maßnahmen durch die Sicherheitsbedrohung gerechtfertigt werden können. Dies zu beantworten wird sich allerdings schwierig gestalten, denn: ob die Maßnahmen weitere Anschläge bisher unterbunden haben, oder ob die Bestimmungen gar nicht nötig gewesen wären, da keine weiteren Terrorattacken geplant waren, lässt sich nur schwer, ja vielleicht sogar gar nicht beantworten.

## Literaturverzeichnis

Amnesty International 2005, Guantánamo and beyond: the continuing pursuit of unchecked executive power. In:

[http://web.amnesty.org/library/pdf/AMR510632005ENGLISH/\\$File/AMR5106305.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/AMR510632005ENGLISH/$File/AMR5106305.pdf)

Berg, Manfred 2002. Der Terror und die politische Kultur der Freiheit. In Aretin, Felicitas von/Wannenmacher, Bernd (Hg.). Weltlage. Der 11. September, die Politik und die Kulturen. Leske + Budrich: Opladen. S. 121-133.

Braml, Josef 2004. Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat? Die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte durch die Bush-Administration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 45, S. 6-15

The 9/11 Commission Report 2004. Final Report of the National Commission on Terroris Attacks upon the United States.

Crotty, William 2004. Conclusion: Terrorism, Security, and the American State. In Crotty, William (Hg.). The politics of terror: the U.S. response to 9/11. Northeastern University Press. S. 278-299

Davis, Darren W./Silver, Brian D. 2004: Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America. In American Journal of Political Science 48. S. 28-46

Düx, Heinz 2003. Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 36, S. 189-195

Etges, Andreas 2002. Die Auswirkungen des 11. September auf die amerikanische Sicherheitspolitik. In Aretin, Felicitas von/Wannenmacher, Bernd (Hg.). Weltlage. Der 11. September, die Politik und die Kulturen. Leske + Budrich: Opladen. S. 135-147

Hildebrandt, Mathias 2003. Civil Liberties in Gefahr? Die innenpolitischen Sicherheitsmaßnahmen der USA nach dem 11. September. In Rill, Bernd (Hg.). Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat. Hans-Seidel-Stiftung e.V. München.

Karg, Michael Simon 2003. Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten. Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001. Hans-Seidel-Stiftung e.V. München

Krislov, Daniel 2004. Civil Liberties and the Judiciary in the Aftermath of 9/11. In Crotty, William (Hg.). The politics of terror: the U.S. response to 9/11. Northeastern University Press. S. 134-159

Kuzma, Lynn M. 2004. Security versus Liberty: 9/11 and the American Public. In Crotty, William (Hg.). The politics of terror: the U.S. response to 9/11. Northeastern University Press. S. 160-188

Lewis, Carol 2005. The Clash between Security and Liberty in the U.S. Response to Terror. In *Public Administration Review* 65, S. 18-30

Mileur, Jerome M./Story, Roland 2004. America's Wartime Presidents: Politics, National Security, and Civil Liberties. In Crotty, William (Hg.). *The politics of terror: the U.S. response to 9/11*. Northeastern University Press. S. 95-133

Müller, Harald 2003. Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September. Fischer. Frankfurt. S. 224-245

Schild, Georg 2003. Bürgerrechte in Zeiten der Bedrohung. Zum Verhältnis von Freiheit und nationaler Sicherheit nach dem 11. September 2001. In: *Der Staat* 42, S. 329-355

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools required to intercept and obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act) 2001



### Stefan Frank, Neue Sicherheitsmaßnahmen seit dem 11.09.2001

| Policy*                     |                | Deutschland   | U.S.A.   | Großbritannien  | EU  |
|-----------------------------|----------------|---|--|---|---|
| nach <b>Innen</b> gerichtet | Datenerfassung | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auskunftsbezugnis gegenüber Banken, Post Luft, Tele (BfV, MAD, BND)</li> <li>- Paß- und Personalausweisrecht (biometr.)</li> <li>- verschärfte Sicherheitsüberprüfung für best. Stellen</li> <li>- Erweiterung des Ermittlungsgegenstandes (BfV, BKA)</li> <li>- Vereinsgesetz (Verbotsmöglichkeit)</li> <li>- Wiedereinführung Rasterfahndung</li> <li>- § 129b StGB (Verfolgung terror. Auslandsorganisationen)</li> <li>- § 100i StPO (Handy-Überwachung)</li> <li>- Luftverkehrsgesetz: Sicherheitsüberprüfung der am Flughafen beschäftigten Mitarbeiter</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- erleichterte Kommunikationsüberwachung</li> <li>- Wohnungsdurchsuchung ohne Unterrichtung des Bewohners</li> <li>- Aufweichen des Bankgeheimnisses</li> <li>- größerer Dateneinblick (Leseaal)</li> <li>- Überwachung von Versammlungen ohne Beweise</li> <li>- DNA-Identifikation erleichtert</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auskunftsbezugnis gegenüber Telekommunikationsdiensten</li> <li>- Wiedereinführung der Ausweispflicht mit biometr. Daten</li> <li>- beschleunigte Abschiebung illegaler Ausländer</li> <li>- Einziehen von terroristischem Vermögen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeinsame Definition terroristischer Straftatbestände</li> <li>- Europäischer Haftbefehl</li> <li>- Einfrierung terroristischen Vermögens</li> <li>- Europol verstärkt</li> </ul> |
|                             | Datenaustausch | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verbesserter Informationsaustausch zwischen den Diensten</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- erleichteter Infoaustausch zwischen Polizei und Geheimdienst (Fingerabdrücke, Visa)</li> </ul>  | -   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- regelmäßige Sitzungen der jeweiligen nachrichtendienstlichen Abteilungsleiter</li> </ul>   |
|                             | Sonstiges      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- BGS Flugsicherheitsbegleiter</li> <li>- Luftsicherheitsgesetz: Abschluß</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- erleichteter Flugzeugabschuß</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Festhalten ausl. Terrorismusverdächtiger ohne richterliches Verfahren</li> </ul>   |   |
| nach <b>Außen</b> gerichtet |                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausländergesetz: Visa-Verschärfung</li> <li>- Asylverfahrensgesetz: Identitätsfeststellung durch Sprachanalyse, Abgleich der Fingerabdrücke, längere Speicherung der Daten</li> <li>- Ausländerzentralregistergesetz (Visaentscheidungsdatei)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verschärfte Einreisebedingungen (Fingerabdrücke, Visa)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verschärfte Asylbedingungen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- diplomatische Instrumente der GASP</li> </ul>  |
|                             |                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- intensiverer Informationsaustausch zw. Botschaften und Sicherheitsbehörden</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al-Qaida-Mitglieder vor amerik. Militärtribunal ohne Berufungsinstanz</li> <li>- Guantanamo Bay</li> </ul>  |   |   |

\*Grundlage der Tabelle sind die verabschiedeten Anti-Terror-Pakete, u.a.

D: Terrorismusbekämpfungsgesetz, 01.01.2002 / U.S.A.: USA PATRIOT Act, 26.10.2001 / GB: Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 14.12. 2001.

## Protokoll zur Sitzung am 06.07.2005: Nebenfolgen: Civil Liberties

Gast: Polizeioberrat Alfons Schieder, Polizeipräsidium Unterfranken

### 1. Klärung einzelner Punkte:

- Zunächst wurde darauf hingewiesen, dass die rechtliche Situation auf Guantanamo Bay eindeutig zu unterscheiden sei, von der in Nationen: Auf Kuba ist der Rechtsstatus der Gefangenen der eines "enemy combatants". In den Nationen ist die Rechtslage von Terroristen und Verdächtigen nicht eindeutig geklärt.
- "Detention without trial" in Großbritannien gilt nur für Nichteuropäer, da die Regelung der EU eine solche Behandlung für Personen aus der EU verbietet.
- Dem Luftsicherheitsgesetz wurde in Fachkreisen aufgrund der Nichtstörerproblematik großer Widerstand entgegengebracht. Nichtstörer sind in diesem Zusammenhang die Fluggäste, die keine Terroristen sind. Das Problem besteht darin, dass sie mit abgeschossen würden. Es ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit, ob man bei der Abwehr eines terroristischen Angriffs Unschuldige tötet.
- Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Gesetze, die die Legislative einfach verabschiedet hat, durch die Exekutive genauso einfach durchgesetzt werden können (Implementationsprobleme).
- Der Richtervorbehalt ist nicht nur bloße Wahrung der Form. Da sie eine Hürde ist, wirkt sie präventiv gegen zu laxen Umgang mit Durchgriffsbefugnissen durch die Vollzugsorgane. Dies gilt vor allem für die neuere Rechtsprechung des BVerfG zu „Gefahr im Vollzug“ und für den „Lauschangriff“. In den USA halten sich die Gerichte zugunsten des Präsidenten zurück. Historisch hat sich hier gezeigt, dass erst nach Überwinden von Krisenzeiten Kritik an derartigen Gesetzen geübt wird.
- Polizeibefugnisse in den Bundesländern unterscheiden sich kaum. Auch spielt die parteipolitische Ausrichtung der Länderregierungen keine Rolle. Die Art des Vollzugs wird höchstens durch den Grad an Betroffenheit des Landes vom Terrorismus beeinflusst. Es besteht aber weiterhin Bedarf nach einheitlichen Regelungen, insbesondere bei der Prävention.

### 2. Schleier- und Rasterfahndung:

Bei der Rasterfahndung lässt man zwei oder mehrere Datensätze gegeneinander laufen, um mutmaßliche Terroristen anhand eines sich immer weiter verengenden Profils herauszufiltern. Dieses Verfahren hat in neuerer Zeit wenig Erfolg bewiesen. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung wird dieses Verfahren deswegen nicht mehr verwendet. Stattdessen sucht man nach Tätern mit kriminellern Hintergrund. Der Aufhänger, eine Person und deren Bezugsgruppe nach einem terroristischen Hintergrund zu durchleuchten, sind frühere Delikte. Denn das Profil des Schläfers, der möglichst unauffällig unter uns lebt, ist nicht richtig. Deswegen sollte man den Begriff „Schläfer“ durch „Gefährder“ ersetzen.

Bei einer Schleierfahndung werden verdachtsunabhängige Kontrollen in wichtigen Knotenpunkten wie Flughäfen und an typischen Kriminalitätsrouten durchgeführt. Aber dieses Verfahren wurde nicht wegen des Terrorismus eingeführt, sondern soll die Grenzöffnung in der EU und die somit wegfallenden Grenzkontrollen kompensieren.

Der Erfolg dieser Maßnahmen ist weniger mit Ergebnissen in Form von Festnahmen zu messen, als damit, dass man ein klareres Bild der Terrorszene erhält.

### 3. Messbarkeit der Effizienz von Maßnahmen:

Die Terrorismusbekämpfung ist hauptsächlich präventiv. Die Wirksamkeit von Prävention ist schon im Allgemeinen schwer zu beurteilen, da nicht zu messen ist, wie viele Straftaten verhindert wurden. Weil der Terrorismus selbst nur eine latente, keine manifeste Bedrohung darstellt, kann man zudem nicht einmal mehr den Rückgang an Straftaten nach Einführung einer präventiven Maßnahme messen. Deswegen kann man Eingriffe schwer mit ihrer Effizienz begründen. Ein weiteres Problem ist, dass bei der präventiven Terrorismusbekämpfung eventuell Personen betroffen sind, die noch nichts getan haben.

### 4. Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit:

Man muss sich die Frage stellen, ob man sich mehr Sicherheit mit Einschränkungen der Freiheitsrechte erkaufen will. Es stellt sich grundsätzlich die Frage der Verhältnismäßigkeit von staatlichen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung. Hierbei muss man abwägen zwischen der Wahrscheinlichkeit, dass sich die Bedrohung des Terrorismus manifestiert, und der Freiheit des Einzelnen. Mit welcher Bedrohungslage will man leben und mit welcher nicht? Zur Anschauung kann hier die jährliche Zahl von Verkehrstoten dienen, die für jeden Einzelnen ein Risiko darstellen. Maßnahmen zur Verringerung dieses Risikos sind aber oft unpopulär (Tempolimit).

Problematisch sind aber nicht die einzelnen Maßnahmen für sich allein, sondern ihre Kumulation. Es besteht die Gefahr der Totalüberwachung, da in aller Regel wenige Gesetze wieder zurückgenommen werden. In den USA werden Gesetze nach der Notsituation immer wieder abgeschafft, weshalb es zu keiner Kumulation kommt.



**Simone Prühl**

**Protokoll zur Sitzung am 13.07.2005 (Abschlusssitzung)**

**I Die Anschläge von London – typisch oder atypisch?**

Die Anschläge von London entsprechen eher einem **alten Konzept von Terrorismus**. Mit wenig Aufwand und minimaler Logistik wurde eine relativ große Wirkung erzielt. Auffällig war jedoch die beachtliche räumliche und zeitliche Koordination. Vorgehen und Wirkung entsprechen der klassischen Zielsetzung von Terrorismus, die Machtlosigkeit ,des Systems zu demonstrieren sowie Angst und Schrecken zu verbreiten, auch wenn die Briten wie üblich den Umständen entsprechend gelassen reagiert haben. Ob weitere konstitutive Merkmale von Terrorismus gemäß der Arbeitsdefinition des Seminars vorliegen, kann noch nicht abschließend festgestellt werden. Weder lässt sich gegenwärtig etwas über die (politische) Motivation sagen, und auch die Frage, ob von symbolträchtigen Zielen gesprochen werden kann, liegt im Auge des Betrachters.

Der **Tätertypus** ähnelt dem der Anschläge von New York. Zur Erklärung der Handlungen kann man sich auf die Bezugsgruppentheorie stützen und prinzipiell vier Gruppen von potentiellen Tätern je nach Integrations- und Aspirationsniveau unterscheiden (Ausländer, Immigranten, Studenten, naturals/naturalized). Letztere können besonders gefährlich werden, gerade weil sie am weitesten integriert sind, die sie umgebende Kultur verstehen und für sich nutzen können und meist relativ hohe Erwartungen haben. Werden diese Erwartungen an die neue Kultur enttäuscht (wirtschaftlich, kulturell, ...), kann es zu Übersprunghandlungen kommen.

Auch die **Organisationsfrage** kann noch nicht abschließend geklärt werden. Fest steht, dass eine bestimmte Verbindung zu Al Quaida besteht, was auch aus dem Bekenner schreiben hervorgeht. Der britische Geheimdienst vermutete anfangs, dass es sich bei den Tätern um rekrutierte Söldner handelte, die keine enge Bindung an Al Quaida hatten. Neuere Erkenntnisse widersprechen dieser Vermutung, offenbar handelt es sich durchaus um ‚Überzeugungstäter‘, die eine Zelle von Al Quaida gebildet haben. Inwiefern diese Zelle auf Weisung oder weitgehend eigenständig gegründet wurde, steht noch nicht fest, wahrscheinlich ist aber anhand der bisherigen Erkenntnisse, dass es sich um relativ eigenständige Täter handelt, die ohne detaillierte Weisung von oben aus eigenem Antrieb gehandelt haben. Nicht Hierarchie und Autorität, sondern ideologische Überzeugung bestimmten mutmaßlich die Verbindung zu Al Quaida.

Generell befindet sich die Organisation von Al Quaida im Fluss, wobei zu unterschiedlichen Zeiten und gegenüber unterschiedlichen Untergruppen der Grad der Zentralität schwankt. War die Organisation ursprünglich hierarchischer, bilden sich spätestens seit den spektakulären Anschlägen von New York offenbar unabhängig von zentraler Steuerung selbständig Zellen, die vorhandene Zellen duplizieren/imitieren, zum Teil aber auch mutieren. Festzuhalten bleibt, dass trotz zunehmender Dezentralität der Organisation die Rolle des Headquarters nicht unterschätzt werden sollte. Bei Al Quaida handelt es sich offenbar um einen **Hybrid** aus hierarchischen und Netzwerkelementen.

## **II Evaluation**

Die von Herrn Collignon vorgelegte Evaluation wurde besprochen. Einige Punkte wurden mündlich ergänzt, andere als unzutreffend kritisiert. Betont wurde, dass es sich dezidiert um ein Forschungsseminar handelte, so dass bestimmte Kritik beispielsweise an der mangelhaften Literaturlage oder auf nicht gesicherten Informationen beruhenden Beiträgen ins Leere zielt. Von studentischer Seite wurde neben der Aktualität des Themas insbesondere die Etablierung eines Protokollführers begrüßt und die intensive Betreuung bei der Vor- und Nachbereitung der Referate gelobt. Die Atmosphäre während der Sitzungen hingegen wurde zum Teil als nicht ausreichend konstruktiv und höflich bemängelt; eine längere Debatte folgte.

Von leitender Seite wurde insbesondere moniert, dass die vorliegende Zusammenfassung der studentischen Meinungsäußerungen zum Teil Unwahrheiten enthält.

Unterm Strich wurde das Seminar jedoch von allen Beteiligten als sehr interessant und gelungen bewertet.

Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien  
 Dipl.-Pol. Stefan Frank  
 Dr. Florian Lang  
 Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft

SS 2005

### **HS Terrorismus und Terrorismusbekämpfung**

(gilt als "Ausgewählte Probleme der öffentlichen Verwaltung", 6. Semester)

Zeit: Mi 10.15-13

Ort: F 231

Grundlage des Seminars ist:

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004. The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States.

#### 13.4. Definition und Typen von Terrorismus

Hoffman, Bruce 1999. Terrorismus. Der unerklärte Krieg. Frankfurt: Fischer, 13-56

Münkler, Herfried 2004. Die neuen Kriege. Reinbek: Rowohlt, 175-205.

#### 20.4. Protokoll des Anschlags vom 11. September 2001

Commission Report 2004, 1-46 (Chapter 1. "We Have Some Planes").

#### 27.4. Al-Qaida vor und nach dem 11. September 2001

Commission Report 2004, 47-70 (Chapter 2. The Foundation of a New Terrorism)

Hoffman, Bruce 2003. Al Qaeda, Trends in Terrorism and Future Potentials: An Assessment. Rand.

#### 4.5. "The Attack Looms"

Commission Report 2004, 215-253 (Chapter 7. The Attack Looms).

#### 11.5. Organisation des Al-Qaida-Hauptquartiers

Rohan Gunaratna 2002. Inside Al Qaeda. Global Network of Terror. London: Hurst, 72-80

Commission Report 2004, 47-70 (Chapter 2. The Foundation of a New Terrorism)

#### 18.5. Al-Qaida: Netzwerk oder Bürokratie?

Mayntz, Renate 2004. Hierarchie oder Netzwerk? Zu den Organisationsformen des Terrorismus, in: Berliner Journal für Soziologie 14, 251-262.

Rohan Gunaratna 2002. Inside Al Qaeda. Global Network of Terror. London: Hurst, 127-135

#### 25.5. Personal und Finanzen

Basile, Mark 2004. Going to the Source: Why Al Qaeda's Financial Network Is Likely to Withstand the Current war in Terrorist Financing, in: Studies in Conflict and Political Violence 27, 169-185

Rohan Gunaratna 2002. Inside Al Qaeda. Global Network of Terror. London: Hurst, 80-100

Commission Report 2004, 145-173 (Chapter 5. Al Qaeda Aims at the American Homeland)

#### 1.6. Filterprozesse und Koordinationsmängel im Vorfeld von 9/11

Commission Report 2004, 254-274 (Chapter 8. "The System was Blinking Red")

- 8.6. Die Reorganisation des US-Systems: Department of Homeland Security und Geheimdienstkoordinator
- Wise, Charles / Nader, Rania 2002. Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues, and Dilemmas, in: Public Administration Review 62. Special Issue, 44-57.
- Kettl, Donald F. 2004. System under Stress. Homeland Security and American Politics. Washington: CQ Press.
- 15.6. Reformvorschläge der 9/11 Commission und das grundsätzliche Koordinationsproblem
- Commission Report 2004, 328-399 (Chapter 13. How to do it? A Different Way of Organizing the Government)
- Kettl, Donald F. 2003. Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security, in: American Review of Public Administration 33, 253-277
- Hammond, Thomas H. / Jen, Kyle I. / Maeda, Ko 2003. Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence: What Library Catalogues Can Tell Us About 9/11. (Quelle: <http://www.sog-rc27.org/Paper/DC/hammond.doc>).
- Hammond, Thomas H. 2004. Why is the intelligence community so difficult to redesign? (Quelle: <http://www.politics.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-hammond.pdf>)
- 22.6. System und interne Koordination der deutschen Geheimdienste
- Werthebach, Eckart 2004. Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, in: Weidenfeld, Werner (Hg.) Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden: vs, 222-246.
- Gusy, Christoph 2004. Vernetzung innerer in äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld (Hg.), 197-221
- 29.6. Internationale Kooperation bei der Terrorbekämpfung
- Monar, Jörg 2004. Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite, in: Weidenfeld (Hg.), 136-172.
- Wouters, Jan / Naert, Frederik 2004. Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals: An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures Against Terrorism After "11 September", in: Common Market Law Review 41, 909-935.
- 6.7. Nebenfolgen: civil liberties
- Düx, H 2003. Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 36, 189-195
- Schild, Georg 2003. Bürgerrechte in Zeiten der Bedrohung. Zum Verhältnis von Freiheit und nationaler Sicherheit nach dem 11. September 2001, in: Der Staat 42, 329-355.
- 13.7. Abschlußdiskussion