
Albrecht Funk

Krieg als Terrorismusbekämpfung

Die USA hat auf das September-Attentat mit einem Krieg geantwortet, der Sicherheit und Ordnung im Wohlstandsreich der G7-Welt herzustellen sucht. Statt internationalem Strafrecht wird der moralische Führungsanspruch der USA bemüht – ein Rückfall hinter die Prozesse von Nürnberg. Die Feinde werden nach politischer Opportunität bestimmt. Die militärische Strategie verbindet traditionelles Großmacht- und klassisch-repressives Ordnungsdenken.

The war on terrorism tries to restore law and order in the G7 world through a military strategy which eliminates the regimes supporting terrorists. Instead of relying on international law, the US relies on American exceptionalism and thus supervenes the intention set by Nurnberg. The decision to label some persons as terrorists depends on the political cost/benefit calculations of the American government. The military counter-terrorism strategy combines traditional imperial power politics with classic repressive law and order strategies.

In der gezielten Bombardierung der Twin Towers, deren Einsturz Tausende von Menschen unter sich begrub, gewann der Begriff des Terror unmittelbar Gestalt. Auf die Fernsehbilder starrend, bezweifelten die wenigsten Bürger Europas und Amerikas, dass es sich nicht um ein Verbrechen handele, einem „crime against humanity“. Und kaum jemand in der westlichen Welt stellte die Notwendigkeit in Frage, die Urheber zur Rechenschaft zu ziehen, nicht zuletzt um eine Wiederholung solcher Terrorakte zu verhindern.

Nach erster Sprachlosigkeit wurde auch der amerikanische Präsident nicht müde zu betonen, es gehe darum „to bring the evildoer to justice“. Die NATO-Verbündeten offerierten der verwundeten Großmacht ihren Beistand. Vor allem die Bundesregierung stilisierte *diesen* als Beitrag zu einer internationalen Ordnungspolitik im Kampf gegen den Terrorismus. „Es geht darum, eine neue Weltordnung zu schaffen“, so der Außenminister vor dem Bundestag am 11.10.2001, „die Zonen der Ordnungslosigkeit oder gar, wie es in weiten Teilen der Fall ist, des völligen politischen Ordnungsverlustes nicht mehr zulässt.“ Und zwar eine Weltordnung, „die allen Völkern die Perspektive voller Teilhabe ermöglicht“, die auf der „Fortentwicklung des Völkerrechts“ und auf „Multilateralismus [...], nicht Unilateralismus“ beruht. Der Verteidigungsminister ergänzte, bei dem Einsatz militärischer Gewalt gegen die Terroristen und die ihren Unterschlupf gewährenden Staaten handele es sich nicht um Krieg, sondern um „eine Polizeiaktion mit den Mitteln des Militärischen“ zum Schutze der internationalen Gemeinschaft.

So nützlich dieses Traumgebilde der multilateralen Polizierung einer neuen Weltordnung innenpolitisch auch sein mag – mit dem Krieg gegen den Terrorismus hat es nichts gemein. Bei dem von der amerikanischen Regierung erklärten Krieg handelt es sich keineswegs nur um ein semantisches Missverständnis oder eine

symbolische Politik, womit Präsident Bush die verunsicherten amerikanischen Bürger hinter sich zu scharen sucht. Hinter der Wild-West-Metaphorik des Präsidenten (*we smoke them out, dead or alive*) steht die Überzeugung, dass der 11. September einem Angriff auf die USA gleichkommt. Die USA hat sich bei der Sicherheitsratsresolution 1373 vom 28.9.2001 deshalb ausschließlich auf ihr Recht zur Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN Charta berufen. Mit allen Mitteln suchte sie den Eindruck zu vermeiden, dass der Einsatz von Gewalt einer vorherigen Autorisierung durch den Sicherheitsrat bedürfe. Die Militäraktion in Afghanistan gab die USA dem Präsidenten des Sicherheitsrates mit der schlichten Feststellung zur Kenntnis: „United States armed forces have initiated action designed to prevent and deter further attacks on the United States.“¹

Auf dieser Grundlage suchte die USA die Unterstützung der NATO und befreundeter Staaten. Dieser Krieg sei kein multilaterales Unternehmen, sondern finde unter exklusiver amerikanischer Federführung statt – politisch wie militärisch. Entgegen allem Wunschen denken deutscher Politiker sieht sich die USA unter dem Eindruck des 11. September keineswegs dazu veranlasst, neue multilaterale Formen der Kooperation in der Sicherheitspolitik zu suchen. Die Bildung der Anti-Terrorismus-Koalition vollzog sich vielmehr nach dem Bush- Motto: Wer nicht für uns ist, ist für die Terroristen.² „In short, the world was expected to place its faith in what amounts to American unilateralism“ (Judt 2001: 102).

Die Entscheidung für Krieg ist nicht zorniger Reflex einer zutiefst getroffenen Nation. Weder die Massivität des Angriffes noch das Ziel, zukünftige terroristische Angriffe auf die USA zu unterbinden, machen die amerikanische Kriegserklärung zu einer unvermeidlichen Antwort auf die Terrorakte. Möglich gewesen wäre durchaus eine, auf das Mandat des UN-Sicherheitsrates gestützte „Polizeiaktion mit militärischen Mitteln“ mit dem Ziel, Al-Qaida unschädlich zu machen und die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen – sei es in den USA oder ein von der UN installiertes internationales Tribunal. Politisch stand, anders als in den achtziger Jahren, einer solchen Aktion nichts im Wege. Mit dem Veto von Russland oder China im Sicherheitsrat war nicht zu rechnen. Dieser hatte bereits im Oktober 1999 Afghanistan einstimmig aufgefordert, Osama bin Laden auszuliefern, und – nachdem das Taliban Regime dieses verweigerte – Sanktionen verhängt (Pilar 2001: 77). Der konsequente nächste Schritt wäre gewesen, die Forderung mit militärischer Gewalt durchzusetzen.

Die Auseinandersetzung mit der getroffenen politischen Entscheidung kann nun nicht darin bestehen, Krieg entweder als einzig realistische, notwendige Reaktion der USA zu rechtfertigen oder aber schlicht zu einer illegalen, zumindest aber illegitimen Aktion zu erklären. Indem das Völkerrecht das Recht auf Selbstverteidigung als ein primordiales Notwehrrecht von Staaten akzeptiert, bleibt auch der extraterritoriale Gebrauch militärischer Gewalt gegenüber Terroristen zulässig, soweit die Gewaltanwendung als notwendig, angemessen, die Menschenrechte achtend gerechtfertigt werden kann, und der „use of force“

1 S. 2001/946, zitiert in: The American Society of International Law, <http://www.Asi.org/insight/insigh77htm>

2 Bush zu Botschaftern bei den Vereinten Nationen: “Either you are with us, or you are with the terrorists.” Zu solchen Bush-Formulierungen s. Lapham 2002: 7 ff.

der friedlichen Konfliktlösung verpflichtet bleibt.³ Noch weniger überzeugt es, wenn viele Kritiker des „war on terrorism“ ein hohes Lied der zivilen und humanen Strafverfolgung singen, um damit die amerikanische Aktion als brutalen und illegitimen Gewaltakt zu verdammen. Eine solche Kritik unterschlägt, dass jeder Versuch, Al-Qaida zu zerschlagen und das bestehende Auslieferungsersuchen des Sicherheitsrates durchzusetzen, nur durch einen massiven Einsatz von Gewalt hätte durchgeführt werden können. Eine solche Polizeiaktion mit militärischen Mitteln hätte aber – realistisch betrachtet – kaum weniger zivile Opfer gefordert als der Krieg in Afghanistan.

Es ist nicht das Ausmaß an Gewalt, das den von den USA erklärten Krieg vom Versuch einer polizeilich-strafrechtlichen Bekämpfung von Al-Qaida unterscheidet. Auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem „war on terrorism“ unterscheidet sich auf dieser Ebene am Ende nur wenig von der Diskussion der internationalen Terrorismusexperten, für die „counter-terrorism“ sich in der Suche nach optimalen Strategien des Gewalteinsetzes und der Feindbekämpfung erschöpft. Der kritische Unterschied liegt auf der politischen, nicht auf der Gewaltenebene. Die Form der Politik macht einen Unterschied, d.h. die mit den zur Debatte stehenden Optionen verbundenen Folgen für die Wahrnehmung und Bestimmung des Gegners, die Legitimation des Gewalteinsetzes, die Wahl der Mittel und der Strategien, mit denen Sicherheit und Ordnung wiederhergestellt werden sollen. Die Form der Politik, nicht die in Afghanistan gefeierte „Revolution in Military Affairs“, wird am Ende auch darüber entscheiden, ob die USA und ihre NATO-Verbündeten dem als Kriegsbanner vor sich hergetragenen Ziel – eine friedlichere Weltordnung zu schaffen und die Anwendung terroristischer Gewalt einzudämmen – auch nur einen Zentimeter näher kommen.⁴

Genau an dieser Stelle sind Sozialwissenschaftler und Kriminologen gefordert, kritisch nach den Folgen eines Krieges zu fragen, dessen erklärtes Ziel die Herstellung einer internationalen Ordnung ist, zumindest aber, und vielleicht auch nur, die (Wieder-) Gewinnung Innerer Sicherheit im Wohlstandsreich der G7-Welt. Denn im Kern geht es um eine Urfrage der Sozialwissenschaften – wie gesellschaftliche Ordnung (und Sicherheit) möglich wird. Die Frage stellt sich unter neuen Bedingungen: der Zunahme transnationaler Mobilität, eines Kontrollverlusts der Nationalstaaten, dem Zusammenbruch jeglicher Ordnungsmacht in weiten Zonen der Welt („failed states“) und der Ausbreitung neuer Formen des Krieges. „The new wars involve a blurring of the distinctions between war [...], organized crime [...] and large-scale violations of human rights“ (Kaldor 1999: 2). Die Frage ist also, welche Auswirkungen ein Krieg gegen den Terrorismus unter diesen, mit ‚Globalisierung‘ vage umschriebenen Rahmenbedingungen hat: auf die Sicherheit der „Oasen des Friedens“ und die erhoffte Ordnung für die „Zonen des Chaos“.⁵ Nicht als abschließende Liste, sondern als Versuch einer ersten Evaluierung will ich fünf Implikationen der Option Krieg diskutieren und dann auf die Konsequenzen für die von Fischer wie Bush gleichermaßen bemühte neue internationale Weltordnung eingehen.

3 Vgl. Schachter 1999.

4 Zur „Revolution on Military Affairs“ als „High Tech“ Antwort auf „low intensity warfare“ s. Kaldor 1999: 2 mit weiteren Verweisen.

5 So der Untertitel von Singer/Wildavsky 1996. Weitsichtiger und analytisch provokanter ist J.-C. Rufin 1993, zusammenfassend Funk 2002.

1. Moralische Vorherrschaft statt internationales Strafrecht

Nürnberg ist in aller Munde, wenn von der gerechten Verurteilung der September-Verbrecher die Rede ist, beispielsweise bei dem Europäer Blair ebenso wie bei dem us-amerikanischen Attorney General Ashcroft, der die in Aussicht gestellten Militärtribunale als Ebenbilder der Kriegsverbrecherprozesse in Nürnberg und Den Haag bezeichnete. Doch kaum eine Propagandafloskel im Krieg gegen den Terrorismus ist irreführender als die Berufung auf Nürnberg. Denn faktisch fallen die USA und ihre westlichen Verbündeten weit hinter Nürnberg zurück, nämlich ins Zeitalter des „imperial rule“. Die Begründung dieser These erfordert einen kurzen Rückblick.

Als der zweite Weltkrieg sich zu Ende neigte und die Alliierten die Frage zu diskutieren begannen, was mit Hitler, seinen Ministern, Staatssekretären und Generälen geschehen solle, optierten Stalin und Churchill für den kurzen Prozess – die standrechtliche Erschießung. Kaum jemand außerhalb Deutschlands hätte 1945 die Legitimität einer solchen Exekution mit oder ohne vorheriges Standtribunal angefochten. Doch die USA widersprachen: Die Kriegsverbrecher sollten justizförmig verurteilt werden, die Richter sollten auf der Grundlage allgemein anerkannter Rechtsgrundsätze ein neues Fundament für eine friedliche Weltordnung formulieren. Sanktionsbewehrt sollten die Normen den neuen internationalen Organisationen die notwendige Legitimität und Effektivität verleihen, die dem Völkerbund der Zwischenkriegszeit gefehlt hatte. – Mit Beginn des Kalten Krieges ging die Vision eines neuen internationalen Strafrechts verloren, wengleich der Internationale Gerichtshof und das Völkerrecht Ansätze am Leben erhielten. Erst die „neuen Kriege“ haben der Idee neuen Auftrieb verliehen. Die vom Sicherheitsrat der UN eingesetzten Tribunale zu Ruanda und Jugoslawien offenbarten die Unzulänglichkeit einer Ad-hoc-Rechtsprechung, bei der die Richter erst ihre eigenen Verfahrensgrundsätze schaffen mussten.

In einem unerwartet schnellen Verfahren einigten sich 1998 in Rom 117 Staaten darauf, einen ständigen internationalen Strafgerichtshof einzurichten, zuständig zunächst nur für Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (vgl. dazu Walter/Neubacher in diesem Heft). Von einem „globale[n] Raum des Strafrechts und der strafrechtlichen Sozialkontrolle“, einem Raum gar, der sich mit den an der Wirkung nationalen Strafrechts geschärften Instrumenten einer kritischen Kriminologie ausleuchten ließe, wie Sebastian Scherer (2002) unterstellt, sind wir heute jedoch weiter entfernt als 1945. Nichts liegt der Bush-Regierung ferner als die Akte des 11. September zum Gegenstand einer internationalen Rechtsprechung werden zu lassen, die zur Basis eines breiten, allgemeinverbindlichen Konsenses darüber werden könnte, was als Terrorismus und staatliche Unterstützung von Terrorismus international geächtet und gegebenenfalls auch sanktioniert werden soll.⁶

Die Bemühungen von US-Regierungen, jedes Übereinkommen über allgemeinverbindliche, von einem internationalen Strafgerichtshof auszulegende, mit Sanktionen bewehrte Strafrechtsnormen mit allen Mitteln zu verhindern, reicht bis in die achtziger Jahre zurück. Damals hatte der Internationale Gerichts-

6 Vor allem aufgrund des erbitterten Widerstandes der USA, welche die EU-Staaten zunächst noch einzubinden versucht hatte, wurde die von einigen Staaten und vielen NGOs geforderte Zuständigkeit des Gerichtshofes für terroristische Straftaten ausgeklammert (Scharf 1999: Teil II).

hof die Rechtfertigung der Reagan-Regierung und El Salvadors zurückgewiesen, die Angriffe von Rebellen im Grenzgebiet gebe El Salvador das Recht mit militärischen Mitteln gegen Nicaragua vorzugehen.⁷ „Policymakers at the U.S. Departments of State, Justice, and Defense quickly reached the consensus“, so einer der Beteiligten, „that a permanent international criminal court would not be in the interests of the United States.“ Nachdem die Clinton-Administration das Schlimmste nicht verhindern konnte, hat Bush den Vertrag über die Einrichtung eines Internationalen Gerichtshofes unterzeichnet, weil die USA nur auf diese Weise noch Einfluss auf die weitere Entwicklung nehmen kann. Eine Absicht, den Vertrag zu ratifizieren, besteht nicht, weder im Weißen Haus noch im Abgeordnetenhaus noch im Senat.

Der Konflikt zwischen der sich auf Souveränität und moralischen Führungsanspruch berufenden Großmacht USA und einer sich um internationale Konsensbildung bemühenden Koalition von Staaten, Völkerrechtlern und NGOs trat in den neunziger Jahren noch nicht offen zu tage. Er flammte nur dort kurzzeitig auf, wo die USA wieder einmal ein internationales Abkommen nicht unterzeichnete (etwa den Bann von Landminen). Mit dem Krieg gegen den Terrorismus beansprucht die amerikanische Regierung nun aber explizit, eine Weltordnungspolitik als amerikanische Sicherheits- und Außenpolitik zu betreiben. Die USA berufen sich zwar unter Berufung auf universelle Werte und Menschenrechte, auf anerkannte Normen des Kriegs- und Völkerrechts, um eine Koalition für einen Krieg gegen den Terrorismus zu bilden, beharren jedoch auf ihrem exklusiven Anspruch einer unilateralen Kriegsführung: Bestimmung der Feinde, Anwendung extraterritorialer Gewalt, Definition von Verbrechen, Rechtssprechung und Verhängung von Strafen. „We go forward“, so Bush in seiner unzweideutigen Art, „to defend freedom and all that is good and just in the world“ (zitiert nach Lapham 2000:7).

Für die Mehrheit der Amerikaner bildet es keinen Widerspruch, amerikanische Außen- und Sicherheits- mit einer universellen Ordnungspolitik gleichzusetzen. In der Einheit drücken sich für sie der besondere moralische Status und die historische Mission dieser Nation aus, die Welt zu führen. Der Glaube an einen „American exceptionalism“, so pointiert der amerikanische Völkerrechtler Hathaway (2000: 132), „is a basis for attribution to the United States of a special right to propose rules of international conduct [...] but also to be exempt from the rules it promotes.“ Diese Überzeugung hat durch den 11. September, wahrgenommen als Terrorangriff auf das Zentrum des Welthandels und die Grundwerte westlicher Demokratie, weiteren Auftrieb erhalten. Nur in den 1950/60er Jahren war das Vertrauen, dass die amerikanische Regierung genau das tut, was richtig ist, größer als zum Ende des Jahres 2001.

Außerhalb der USA ist die Berufung auf die hohe moralische Werte amerikanischer Politik jedoch kein Ersatz für den Versuch, Unterstützung für internationale Normen und die Zustimmung zu Sanktionen zu finden. Indem die USA eine moralische Vorherrschaft beansprucht, verhindert sie mögliche Ansätze

7 Schachter 1999: 216f. Als Reaktion darauf beschloss die U.S. Regierung, sich zukünftig nicht mehr der Rechtssprechung des Gerichtshofes zu unterwerfen (Scharf 1999: Teil II).

eines möglichen Konsenses darüber, was international rechtens sein soll und wie dieses Recht durchzusetzen sei. Die Empathie für die Opfer und das moralische Kapital als Opfer eines Terrorangriffs verbrauchen sich schnell. Public-Relations-Spezialisten, die der Weltöffentlichkeit den guten Willen der USA verkaufen sollen, werden Legitimität nicht erschaffen können. Mit wachsendem Abstand zum Ereignis und fortschreitender Dauer des Krieges wird in weiten Teilen der Welt die Rechtfertigung der militärischen Bekämpfung von Gruppen, die in dubiosen Koalitionen interessierter Staaten mit den USA als terroristische ausgemacht werden, weiter an Legitimität verlieren und den Boden für einen neuen Gewaltzyklus bereiten.

2. Moralisierung und Entkriminalisierung des Al-Qaida-Terrors als Krieg

Osama bin Laden hatte bereits 1996 den USA den Krieg erklärt (Doran 2002: 26). Die Clinton-Regierung nahm diese Erklärung und die Gewaltakte in Nairobi und anderswo auch ernst. Sie setzte Al-Qaida ganz oben auf ihre Terrorliste, als eine nichtstaatliche Gruppe, die politisch motivierte Gewaltakte gegen nicht an kriegerischen Auseinandersetzungen beteiligte Ziele verübt. Terrorismus stellt in ihrer Definition einen gewaltsamen Angriff auf Bürger einer rechtlich geordneten und politisch befriedeten Gesellschaft dar, der als schwerer Verstoß gegen Rechtsfrieden und Verbrechen verstanden wird – aber nicht als Angriff auf einen souveränen Staat, der nach den Grundsätzen des Kriegsrechts beurteilt wird. Die deutsche Bundesregierung hat in den siebziger Jahren gegenüber der RAF und ihrer Forderung, als „Kombattanten“ behandelt zu werden, auf dieser Position insistiert.

Die Bush-Regierung nun hat die Kriegserklärung von Al-Qaida angenommen, ein Schritt mit unbeabsichtigten und widersprüchlichen Folgen. Zwar hält die Bush-Administration an der klassischen Definition von Krieg als gewaltsamer Konflikt zwischen Staaten fest, indem sie den Krieg zur Aktion gegen die den Terroristen Unterschlupf gewährenden Taliban in Afghanistan erklärt. Der Krieg gegen den Terrorismus wird – so hat Rumsfeld mehrfach deutlich gemacht – zunächst und vor allem als Krieg gegen Staaten geführt, die Terroristen Unterschlupf gewähren.

Doch der Krieg gegen die „staatlichen“ Helfershelfer transformiert zugleich den Krieg gegen den Terrorismus. In seltsamer Verkehrung der Regeln klassischer Kriegsführung wird der Kampf gegen die gegnerischen Kombattanten zu einem Nebenschauplatz. Ziel des Krieges ist die Vernichtung der Terroristen. Aus Straftätern werden auf diese Weise ultimative Feinde, die nur noch mit Methoden des Krieges ausgeschaltet, nicht aber in einem rechtlichen Verfahren abgeurteilt werden.

Bushs Anordnung von Militärtribunalen ist konsequenter Ausdruck dieser Politik. Es geht nicht mehr um den Schutz von Recht und Ordnung in geordneten Strafverfahren, sondern um die effektive Aburteilung von Feinden in Kriegszeiten. Herr des Verfahrens ist nicht das Justiz-, sondern das Verteidigungsministerium, das sich – soweit bekannt – eher an den Prozeduren von Standgerichten als an den Regeln der ordentlichen Kriegsgerichtsbarkeit orientiert.

Auf internationaler Ebene hat die Aufhebung rechtlicher Normalität jedoch gegenteilige Folgen: Potentielle Straftäter werden zu Kombattanten erhoben, gleich ob zu recht- oder zu unrechtmäßigen. Die rechtliche Entdifferenzierung hebt den Unterschied zwischen verantwortlichen Tätern und Kämpfern auf und kompliziert jeden Versuch, die an den Terrorakten des 11.9. Beteiligten zur Ver-

antwortung zu ziehen. Die US-Regierung mag zwar darauf insistieren, dass es sich bei diesen Terroristen um „unlawful combatants“ handle, die nicht als Kriegsgefangene zu behandeln seien. Dass die Genfer Konvention auf die auf Guantanamo Internierten zumindest teilweise anzuwenden ist, daran kommt auch das Pentagon nicht vorbei. Aus der Frage nach der gerechten Strafe für die Terroristen wird nun die Frage nach dem angemessenen Umgang mit Kriegsgefangenen, Quasi-Kriegsgefangenen, unlawful combatants. Und aus der Frage nach der individuellen Verantwortung von Al-Qaida-Terroristen wird nun die Frage nach der Angemessenheit von Militärtribunalen. Wie immer auch die Verfahren am Ende geführt werden, *ein* Sieg ist bin Laden und Al-Qaida schon gewiss: Ihr Anspruch, Kombattant und nicht Verbrecher zu sein, ist durch die Reaktion der USA bestätigt und nicht zerstört worden.

3. Die Militarisierung innerer Sicherheit

Die Vielzahl der Kriege, die amerikanische Präsidenten in den letzten fünfzig Jahren erklärt haben, vom Krieg gegen Armut über den Krieg gegen Kriminalität bis zum Krieg gegen Drogen, mag den Eindruck erwecken, es gehe beim Krieg gegen den Terrorismus nur um einen weiteren Versuch, sich über die Grenzen einer gesamtstaatlichen Politik im föderalen System der USA dadurch hinwegzusetzen, dass das Problem zu einem der nationalen Sicherheit erklärt und auf die Rhetorik des Krieges zurückgegriffen wird. Doch schon der „war on drugs“ verwies auf die Unzulänglichkeit des richtigen Arguments. Innenpolitisch als moralischer Kreuzzug und repressive Kriminalpolitik konzipiert, folgten der Kriegsrhetorik dort, wo keine verfassungsrechtlichen Schranken im Wege standen, wie in Mittel- und Lateinamerika, schnell militärische Strategien unter Beteiligung der Armee.

Der Krieg gegen den Terrorismus unterscheidet sich von diesem Fall partieller Militarisierung grundlegend: Der internationale Terrorismus wurde bereits in den neunziger Jahren mehr und mehr als *externe* Bedrohung der *nationalen* Sicherheit definiert. Daher antwortete die USA auf Terrorakte schon lange vor der Kriegserklärung der Bush-Administration mit militärischer Gewalt – man denke an die Bombardierung von Gaddafis Hauptquartier nach dem Anschlag in Berlin (1986) oder die Raketenangriffe auf bin Ladens Stützpunkte in Afghanistan sowie auf vermeintliche Produktionsstätten chemischer und biologischer Waffen im Sudan (1998).

Diese bereits vor dem 11. September vorherrschende institutionelle Wahrnehmung des internationalen Terrorismus strukturiert den politischen Entscheidungsprozess wie die zur Verfügung stehenden institutionellen Mittel. Als „national security issue“ verschiebt sich der Diskussions- und Entscheidungsprozess von den Ministerien zum Nationalen Sicherheitsrat mit seinen enorm expandierenden Arbeitsgruppen. Dies definiert zugleich die zur Verfügung stehenden Politiken. „If terrorism is defined as merely as legal issue, then law enforcement takes priority [...] if terrorism is seen as affecting national security, it is a political and military issue that could end with response by military force to prevent, deter, or indict the terrorist act“ (Brake 2001: 19f.). Schließlich verändert sich die Konzeption der nationalen Sicherheitspolitik selbst. „The idea that national security is national, is home land security, is a revolution in strategic thinking“ (Stille 2002: A19). Kurz: Innere Sicherheit im deutschen Verständnis des Wortes wird verstärkt zum Gegenstand einer nationalen Sicherheitspolitik, die militärisch und außenpolitisch definiert ist.

4. Krieg als Dekontextualisierung von Terrorismus

Sozialwissenschaftler beharren darauf – schließlich ihr *Raison-d'être* –, dass die Anwendung von Gewalt nicht schon aus der Natur des Menschen folgt, sondern einer sozialen Erklärung bedarf. Sie suchen nach Gründen, Motiven und Rationalisierungen für Gewalt bei Gruppen, die Terror als Mittel einsetzen oder gar zum eigentlichen Zweck ihrer „sozialen Antibewegung“ erklären (Wievorka 1993: 5ff.). Sie untersuchen die soziale Dynamik, die terroristische Unternehmer hervorbringt und ihnen erlaubt, Gefolgschaft zu rekrutieren. Ein solches Unternehmen erfordert, darin stimmen auch die um theoretische Verallgemeinerungen bemühten Forscher überein, zunächst und vor allem Mikroanalysen, nicht „master narratives“ und erklärungsarme Großtheorien. Wo Terror zur sinnstiftenden Basis einer Gruppe und ihrer Aktionen wird, müssen eine Vielzahl von Bedingungen zusammenkommen, die zwar generell benannt werden können; ihre Vielzahl macht jedoch zugleich „every instance of terrorism unique“ (Wievorka 1993: 297). Dies gilt nicht zuletzt für den Aufstieg des Terrorunternehmers bin Laden und die Konstitution der multinationalen Terrorgruppe Al-Qaida. Es ist ein komplexer und neuartiger Fall, dessen Dynamik ohne Rückgriff auf die Repression politischer Bewegungen in den autoritären Regimen des Nahen Osten, die Reduktion von Politik auf Gewalt, den Krieg in Afghanistan und seine Auswirkungen auf die labile Stammesherrschaft, die Finanzierung einer multinationalen Gruppe von „Freiheitskämpfern“ durch den Westen und deren Training in terroristischen „insurgency“-Methoden durch den CIA und andere Dienste nicht zu verstehen ist. Es ist ein Fall, zu dem wir nun zwar über eine Flut von Informationen verfügen, doch kaum über kohärente, plausible Analysen.

Krieg setzt sich souverän über solche Versuche hinweg. Etikette wie Islamterror oder „clash of civilizations“ (Huntington 1993) genügen, um dem Feind einen Mantel umzuhängen. Doch der Feind, dem dieser Krieg gilt, ist potentiell jeder, der durch die gezielte Anwendung von Gewalt gegen die USA und ihre Koalitionspartner den von diesen definierten, legitimen Raum des Politischen verlassen. Die Folgen dieser generalisierten Feindbestimmung sind bereits jetzt, dem Ende des ersten Feldzuges, global zu besichtigen. Der amerikanische Verteidigungsminister hat klar gemacht, dass die Zerschlagung von Al-Qaida nur ein erster Schritt war: „If we have to go into 15 more countries we ought to do it, to deal with the problem of terrorism so we don't allow this problem to damage and kill ten thousands more people“ (Alden 2002: 6). Internationaler Terrorismus wird so zu einer kontextlosen, im Krieg inhaltlich jeweils neu zu konkretisierenden Feindbestimmung.

5. Krieg als Rekonstruktion einer Weltordnung von oben

In der Erklärung eines Kriegs gegen den Terrorismus spiegeln sich in verquerer Weise die Probleme moderner Staaten wider, in einer globalen Ökonomie und zunehmenden Interdependenz der Gesellschaften als souveräne Territorialstaaten den Umfang ihrer Herrschaft zu kontrollieren. Nach völkerrechtlichem Verständnis werden Kriege zwischen Staaten geführt, nicht aber gegen gesellschaftliche Akteure. Von diesem Bezugspunkt aus indiziert die Kriegserklärung der USA eine wachsende Bedeutung „neuer“ Kriege an, die nicht mehr über Territorien, sondern politische Identitäten, nicht mehr von Staaten, sondern Gewaltunternehmern geführt werden, die ihre Ressourcen nicht mehr aus der Mobilisierung nationaler Ökonomien, sondern aus einer globalisierten Kriegsökono-

mie beziehen (Kaldor 1999: 6ff.). Auch eine Großmacht wie die USA kann sich den Risiken dieser neuen, den Mittleren Osten, Afrika wie Südostasien durchziehenden Kriege und der globalisierten Kriegsökonomie nicht völlig entziehen.

In ihrer Kriegsstrategie operiert die USA jedoch exklusiv auf staatlicher Ebene. Die terroristischen Gruppen sind nur die zu zerstörenden Objekte eines Krieges. Die entrechteten, von ihren eigenen autoritären Regimen wie den westlichen Bannerträgern von Freiheit und Demokratie gleichermaßen entfremdeten Weltbürger des Nahen Osten oder Südostasiens sind allenfalls Zuschauer. Ein Kampf um deren „hearts and minds“ (vgl. Howard 2002: 10) findet nicht statt. Der Krieg zielt auf die Bereitschaft von Staaten, transnational operierenden Gruppen die Ressourcen zu entziehen. Die Schurkenstaaten, die „failed states“ wie deren Verbündete, sind die eigentlichen Adressaten und Akteure dieses Krieges.

In dieser Perspektive gleicht der Krieg einem gigantischen Versuch des „state-building“, bei dem die erfolgreiche Monopolisierung der Gewalt alles bedeutet, die Legitimität aber nichts. Die Folgen sind weltweit zu besichtigen.⁸ Morbide Counter-insurgency-Generale in Guatemala wittern Morgenluft und bitten um Unterstützung. Indonesien, dem aufgrund der brutalen Massaker an der Zivilbevölkerung Ost-Timors die Unterstützung entzogen wurde, kann wieder mit Militärhilfe rechnen. Russland, Usbekistan, Ägypten, Israel haben ihren eigenen Krieg gegen den Terrorismus erklärt. Kann eine Weltordnungspolitik von oben, gestützt auf ordnungsheischende Regime aller Couleur, „terroristische Gewalt“ eindämmen und gar vermindern? Die Erfahrungen des Kalten Krieges, dessen Folgen wir in Angola und Afghanistan, Indonesien und Mittelamerika noch heute sehen können, machen deutlich, dass die Welt der G7-Staaten sich zwar den sozialen Kosten einer solchen Ordnung weitgehend entziehen kann, nicht aber den politischen.

6. Kritische Analyse – notwendig und vergeblich?

Der Krieg gegen den Terrorismus sucht von oben her Ordnung zu schaffen, über eine Inpflichtnahme der Nationalstaaten als Ordnungsmächte, durch die Bildung von Koalitionen zur Befriedung der „Zonen des Chaos“ und der gezielten, gewaltsamen Zerschlagung von Gruppen, die als potentielle Gefahr für die innere Sicherheit der USA und Westeuropas gelten. Es ist nicht ein Krieg zur Verteidigung universeller Werte, sondern zur Durchsetzung der Sicherheitsinteressen der G7-Welt. Es geht nicht um eine gerechte Weltordnung, sondern um die Ausschaltung von Feinden, die nur schemenhaft wahrgenommen und als Terroristen oder Schurkenstaaten etikettiert werden.

Ein solcher Krieg hat gravierende Folgen – für das Verständnis von Sicherheit und Ordnung in der westlichen Welt, für die von dieser betriebenen internationalen Ordnungspolitik, für die Lebensbedingungen der Menschen in Afrika, mittlerem Osten und Lateinamerika. Kritische sozialwissenschaftliche Analyse sollte die intendierten und nicht intendierten Folgen des Krieges aufdecken. Eine kritische Kriminologie, die sich in die normativ vieldeutige Zwischenwelt des internationalen Terrorismus und der transnationalen organisierten Kriminalität wagt, kann ausleuchten, wohin die westlichen Interventionen und die Stützung

⁸ Siehe für weitere Belege etwa den World Report 2002 von Human Right Watch <http://www.hrw.org/wr2k2/>

kooperationswilliger lokaler Herrscher führen: Lokale Warlords und Politikunternehmer betreiben mit maßgeschneiderten Ideologien den gewaltsamen Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen. Die Ordnungspolitik von oben resultiert in einer Umverteilung der inneren Machtverhältnisse, kaum aber in einem Ende der Gewalt und noch weniger in einer befriedeten Ordnung, die den Menschen Teilhabe an der Ausgestaltung des politischen Gemeinwesens eröffnet.

Dass der Krieg, wie lange er auch geführt wird, nicht zu einem Ende terroristischer Gewalt führen wird, wissen die Technokraten des modernen Präzisionskrieges und die hellstichtigeren Terrorismusexperten durchaus (vgl. dazu Pillar 2001: 218). Die derzeitige amerikanische Sicherheits- und Außenpolitik setzt auf überlegene Gewaltmittel, um die Kosten für die Urheber terroristischer Aktionen zu erhöhen. Zugrunde liegen dieser – häufig als ‚realistisch‘ ausgebenen – Reduktion von Politik drei Überzeugungen:

1. Die Suche nach möglichen sozialen und politischen Ursachen terroristischer Gewalt besitze allenfalls einen theoretisch-akademischen, aber keinen handlungspraktischen Wert. Eine auf soziale Prävention ausgerichtete Politik sei Illusion.
2. Die Konstitution von Ordnung beruhe global auf der überlegenen Imperialgewalt der USA und territorial auf der erfolgreichen Monopolisierung von Gewalt durch überlegene „staatliche“ Sicherheitsapparate.
3. Die Quelle von Legitimität (zumindest aber die Basis für die Hinnahme einer solchen Ordnungspolitik) liege in der erfolgreichen Erzwingung von Sicherheit und Ordnung, nicht aber in deren menschenrechtlichen und demokratischen Begründung.

Diese Basisannahmen sind nicht Frucht der traumatischen Erfahrung des 11. September. Sie speisen sich vielmehr aus traditionellem Großmacht- und klassisch-repressivem Ordnungsdenken. Als Basisannahmen der Ordnungssicherung sind sie der Kriminologie wohlvertraut. Sie bilden die Grundlage der Kriminalpolitik des „nothing works“, außer dass eben smarte Politiken selektiver Inhaftierung und effektive Strategien polizeilicher Kontrolle greifen (klassisch in diesem Sinne Wilson 1975: 235). Der Krieg gegen den Terrorismus ist die konsequente Fortsetzung dieser Kriminalpolitik im Weltmaßstab mit rechtlich nicht mehr limitierten Gewaltmitteln.

Die Einwände, die Kritiker in den letzten zwei Jahrzehnten an der „realistisch“ biologischen Kriminaltheorie und -politik vorgebracht haben, sind triftig und liegen – zumindest ausschnitthaft – auch meiner kurzen Diskussion der Kriegsoption zugrunde. Doch wer die kriminologische Debatte verfolgt, kommt auch nicht um die Erkenntnis herum, dass die erwähnten Basisannahmen immun sind „to resolution by appeal to the facts“ (Schön/Rein 1994: 4). Erst recht gilt dies für die kriminal- und sicherheitspolitische Diskussion, die selbst für konservativ-liberale Kriminologen nicht mehr wissenschaftlich-rational nachzuvollziehen ist (Blumstein 1997).

In der innenpolitischen Diskussion haben erst die massiven Folgekosten der unter dem Versprechen effektiver Repression angetretenen Kriminalpolitik zuletzt zu einigen Revisionen geführt. So wird auch das Ende des Krieges gegen den Terrorismus lange auf sich warten lassen. Wir stehen gerade erst am Ende des Anfangs. Gute Analysen werden am Gang dieses Krieges so wenig ändern wie die Einwände kritischer Kriminologen an der Kriminalpolitik der letzten

Jahrzehnte. Zu Ende wird dieser Krieg erst gehen, wenn dessen Opfer und Folgekosten die USA und Westeuropa selbst zu schmerzen beginnen.

Literatur

- Alden, Edward (2002): War, part two, in: Financial Times v. 20. Januar.
- Blumstein, Alfred (1997): Interaction of criminological research and public policy, in: Journal of quantitative criminology 12, S. 349-361.
- Brake, Jeffrey D. (2001): Terrorism and the Military's Role in Domestic Crisis Management, in: Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, RL30938.
- Doran, Michael (2002): Somebody else's civil war, in: Foreign Affairs 81, Nr. 1, S. 22-42.
- Funk, Albrecht (2002): Staatliches Gewaltmonopol und Kriminalpolitik, in: Heitmeyer, Wilhelm/Hagan, John (Hrsg.): Handbuch der Gewaltforscher, Wiesbaden (im Druck).
- Hathaway, James C (2000): America, defender of democratic legitimacy?, in: European Journal of International Law 11, S. 121-134.
- Howard, Michael (2002): What's in a name? How to fight terrorism, in: Foreign Affairs 81, Nr. 1, S. 8-13.
- Huntington, Samuel P. (1993): The Clash of Civilizations? in: Foreign Affairs 72, Nr. 3, S. 22-49.
- Judt, Tony (2001): 'The war on Terrorism', in: New York Review of Books XLVIII, Nr. 20, S. 102-103.
- Kaldor, Mary (1999): New and Old Wars, Stanford.
- Lapham, Lewis H. (2000): American jihad, in Harper's, Januar, S. 7-9.
- Pillar, Paul R. (2001): Terrorism and US Foreign Policy, Washington.
- Rufin, Jean-Christophe (1993): Das Reich und die Neuen Barbaren, Berlin.
- Schachter, Oscar (1999): The lawful use of force by a state against terrorists in another country, in: Israel Yearbook of Human Rights, S. 209-231.
- Scharf, Michael P. (1999): The politics behind the U.S. opposition to the international criminal court, in: New England International & Comparative Law Annual 5.
- Schön, Donald A./Rein, Martin (1994): Frame Reflection, New York.
- Singer, Max/Wildavsky, Aaron (1996): The real world order, New York.
- Stille, Alexander (2002): What is America's place in the world?, in: New York Times v. 12. Januar, S. A17/18.
- Wievorka, Michel (1993): The making of terrorism, Chicago.
- Wilson, James Q. (1975): Thinking about crime, New York.

University of Pittsburgh, European Union Center, Pittsburgh, PA 15260, USA. *Email: pitfu@aol.com*