

9/11 –20 Jahre Krieg gegen den Terror



Impressum

Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Bildnachweise: Umschlagfoto © iStock/rabbit75_ist; S. 4 © picture alliance/Mitch Gerber; S. 7 © picture alliance/dpa; S. 10 © getty images/ Uriel Sinai; S. 13 © iStock/Terraxplorer Gestaltung und Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt. Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von "Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international", CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de).

ISBN 978-3-95721-952-7

9/11 –20 Jahre Krieg gegen den Terror

Stefan Uecker

Auf einen Blick

Anlässlich des 20. Jahrestags der Anschläge des 11. Septembers 2001 blickt der Aufsatz zurück auf zwei Jahrzehnte des islamistischen Terrorismus und seiner Bekämpfung.

- Trotz Warnzeichen trafen die Anschläge der al-Qaida den Westen unvorbereitet. Umso schneller und härter waren die Reaktionen, einschließlich der Anwendung nicht zu rechtfertigender Verhörmethoden.
- Der von den USA ausgerufene "Globale Krieg gegen den Terror" mündete in ein breites Unterfangen einer Neuordnung des Mittleren Ostens. Folge des Irak-Kriegs war im Zusammenspiel mit den Wirren des arabischen Frühlings und des syrischen Bürgerkrieges u. a. der Aufstieg des sogenannten Islamischen Staates (IS).
- Die Bilanz nach zwanzig Jahren Konzentration auf die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus ist außen- wie innenpolitisch gemischt. Obwohl der IS militärisch geschlagen ist, ist die terroristische Gefahr weltweit und in Europa nach wie vor hoch. Die Vorsorge für andere (nicht nur) sicherheitspolitische Risiken kam zu kurz.
- Eine zentrale Lehre aus 9/11 ist es, dass es einer vorausschauenden, realitätsbezogenen Sicherheitspolitik bedarf. Noch viel zu oft reagieren wir, bis heute, auf Risiken einer globalisierten Welt erst, wenn sie im Westen manifest werden.



Am 11. September 2001, einem Dienstag, um 08.46 Uhr steuern al-Qaida-Attentäter die erste Boeing 767 in die Zwillingstürme des World Trade Centers, die zweite folgt um 09.03 Uhr. Eine Verkehrsmaschine schlägt um 09.37 Uhr in die Westseite des Pentagon ein. Den United-Airlines-Flug 93 bringen Passagiere um 10.03 Uhr zum Absturz, bevor er das Kapitol oder das Weiße Haus erreichen kann. Fast 3.000 Menschen sterben. Die Bilder erschüttern die Welt. Es beginnen zwei Jahrzehnte des islamistischen Terrorismus und seiner Bekämpfung.

Die Schrift an der Wand, die niemand las

Al-Qaida, "die Basis", entstand mehr als ein Jahrzehnt zuvor während der sowjetischen Besatzung Afghanistans (1979 bis 1989). Um 1990 verschärfte sie die Agitation gegen die Eliten islamischer Länder. Finanziell und personell engagierte sich al-Qaida in weiteren Konflikten, auf den Philippinen, in Bosnien, Kosovo, Tschetschenien, Kaschmir, Somalia. Mitte der 1990er Jahre verschob sich das Ziel auf den Westen. Davon zeugen die Anschläge auf die US-Botschaften in Tansania und Kenia 1998 mit 224 Toten und der Angriff auf die USS Cole im Hafen von Aden im Jahr 2000. Aber weder diese Terrorattacken noch der Versuch 1993, das World Trade Center mit Sprengstoff zum Einsturz zu bringen, genügten als Alarmzeichen. Der Westen fühlte sich sicher. Denn Terroranschläge nahmen weltweit tendenziell ab. Der linksextremistische Terrorismus der 1970er und -80er lahre hatte sich sichtbar erschöpft. Palästinensische Selbstmordattentate in Israel während der Zweiten Intifada ab Herbst 2000 galten als regionales Risiko, rechtsradikaler domestic terrorism wie der Bombenanschlag in Oklahoma City 1995 als Einzelereignis. Mit dem Ende des Kalten Krieges träumte man ohnehin von einer konfliktfreien Zukunft, sogar das "Ende der Geschichte" (Francis Fukuyama) wurde ausgerufen. 9/11 traf den Westen unvorbereitet.

Aktion und Reaktion

Umso schneller und härter sind die Reaktionen. Schon am nächsten Tag erklärt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Anschläge in der Resolution 1368 zur Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Der NATO-Rat beschließt den Bündnisfall. Neun Tage nach den Anschlägen verlangt Präsident George W. Bush die Auslieferung Osama Bin Ladens aus Afghanistan. Nur knapp einen Monat später folgt am 7. Oktober mit Luftangriffen auf Taliban-Stellungen die Operation Enduring Freedom. Am 16. November ebnet der Bundestag den Weg für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte. Die von Bundeskanzler Gerhard Schröder zugesagte "uneingeschränkte Solidarität" gilt. Neunundfünfzig deutsche Soldaten werden in Afghanistan ihr Leben verlieren.

Im Januar 2002 eröffnet auf dem US-Marinestützpunkt Guantanamo Bay ein Gefangenenlager. Die Platzierung außerhalb des Staatsgebiets der USA ermöglicht es, den Inhaftierten rechtsstaatliche Verfahrensgarantien vorzuenthalten. Mit der Konstruktion des Status von *unlawful combatants*, einer Kategorie jenseits der Dichotomie zwischen Kombattanten und Zivilisten, wird die Genfer Konvention umgangen. Alsbald beginnen die USA, nicht nur in Guantanamo, zu foltern oder foltern zu lassen, durch *Waterboarding* und andere nicht zu rechtfertigende Verhörmethoden. Von den in der Spitze etwa 780 Guantanamo-Häftlingen werden bis heute noch 40 festgehalten.

Im Kontext der Neuaufstellung des US-Sicherheitsapparates nehmen auch die Programme zur Kommunikationsüberwachung ihre Anfänge. Vieles, was in den Folgejahren entwickelt, angewandt und erweitert wird, erfährt die Öffentlichkeit erst später, nämlich 2013 durch die Enthüllungen Edward Snowdens.

Der lange *War on Terrorism*, nicht nur sprachlich eine Vermischung von Krieg und Terrorismusbekämpfung, hatte begonnen.



US-Marines legen am 9. April 2003 eine Kette um den Kopf der Statue von Saddam Hussein, die damit in der Al Fardous-Straße in Bagdad zu Fall gebracht wird.

Ambition und Resultat

Dass der globale Krieg gegen den Terror nicht als begrenzte militärische Aktion verstanden wurde, sondern als breites Unterfangen einer Neuordnung des Mittleren Ostens, zeigt der Angriff auf den Irak im Frühjahr 2003. Zur Begründung des Präemptivschlages ziehen die USA neben dem fälschlich behaupteten Besitz von Massenvernichtungswaffen auch angebliche Kontakte Saddam Husseins zu al-Qaida heran. Nach einem erfolgreichen Blitzkrieg gelingt es den USA nicht, das Land zu einem stabilen Frieden zu führen. Es fehlt an einer effizienten zivilen Administration. Die irakische Armee wird aufgelöst. Dies schafft das Potential, mit dem in den Wirren des arabischen Frühlings und des Bürgerkrieges in Syrien der sogenannte Islamische Staat (IS) al-Qaida

den Rang als Terrorgegner des Westens Nr. 1 ablaufen kann. Auch, dass mit dem Ende des sunnitischen Regimes im Irak der regionale Einfluss des schiitischen Gottesstaates (und Hisbollah-Sponsors) Iran wächst, zählt zu den unintendierten Nebenfolgen.

Kein Anlass, auf dem hohen Ross zu sitzen

Dass Deutschland sich, wie Frankreich, nicht direkt am Irak-Krieg beteiligte, ist der größte außenpolitische Erfolg der Regierung Schröder, wenn auch um den Preis einer Belastung der transatlantischen Beziehungen. Zu Hochmut gibt es dennoch keinen Anlass: Die "Hamburger Zelle" der Attentäter des 11. Septembers trägt den Namen nicht ohne Grund. In der Bundesrepublik war das Risiko gering, dass die Vorbereitung des Terrors bemerkt würde. Auch mit der Annahme deutscher moralischer Überlegenheit ist Vorsicht geboten. Das öffentliche Bild des zwischen 2002 und 2006 in Guantanamo festgehaltenen Murat Kurnaz wandelte sich erst mit einiger Distanz zum 11. September 2001 vom "Bremer Taliban" zum Opfer staatlichen Fehlverhaltens, dessen Aufklärung einen Untersuchungsausschuss erforderte.

Quer durch Europa

Al-Qaida ist jedoch trotz der Niederlage des Taliban-Regimes in Afghanistan nicht vernichtet. Die Netzwerkstruktur der Terrororganisation mit regionalen Filialen ermöglicht verheerende Terroranschläge. Handlungsfähigkeit in Europa dokumentiert das Terrornetzwerk mit Sprengsätzen in Personenzügen in Madrid am 11. März 2004, drei Tage vor den spanischen Parlamentswahlen, mit 191 Toten und mehr als 1.800 Verletzten sowie mit den Selbstmordanschlägen auf drei U-Bahnen und einen Bus in London mit 52 Toten und um die 700 Verletzten am 7. Juli 2005.

Mit dem Erfolg der Terrormiliz Islamischer Staat in Syrien, die als al-Qaida im Irak ihre Anfänge genommen hatte, rückt diese Terrororganisation ab 2011 in den Fokus. Bis 2019 gilt der Satz, der Guerillero wolle den Raum, der Terrorist das Denken besetzen (Franz Wördemann), nicht für den IS: Er hatte beides. Dies erklärt neben der professionellen Nutzung sozialer Medien mit den Schockeffekten extremer Grausamkeit und der jugendkulturellen Heroisierung der "Kämpfer" auch den Pull-Faktor für eine neue Generation von Dschihadisten. Zum religiösen Heilsversprechen des Jenseits treten im 2014 ausgerufenen "Kalifat" Zuwendungen des Diesseits wie Häuser, Autos und Sklavinnen. Aber auch altbekannte Islamisten der al-Qaida finden sich auf den Schlachtfeldern Syriens wieder.

Nach dem Angriff am 7. Januar 2015 auf die Redaktion des französischen Satire-Magazins *Charlie Hebdo*, der al-Qaida auf der arabischen Halbinsel zugerechnet wird, rollt eine Welle von Attentaten des IS durch Europa. Am 13. November 2015 richten IS-Anhänger in der Pariser Konzerthalle Bataclan ein Massaker an, am 16. März 2016 ermorden Selbstmordattentäter in Brüssel 32 Menschen, am 14. Juli 2016 tötet ein Attentäter in Nizza 86 Menschen mit einer Amokfahrt, ein Tatmuster, das sich am 19. Dezember 2016 mit 12 Toten in Berlin und am 17. August 2017 in Barcelona wiederholt (mit 16 Toten). Dazu kommt eine Vielzahl durch den IS angeleiteter oder inspirierter Einzeltaten, wie der Messerangriff in Dresden am 4. Oktober 2020, die Enthauptung des Lehrers Samuel Paty in Paris am 16. Oktober 2020 oder die tödlichen Schüsse eines IS-Sympathisanten in Wien am 2. November 2020.



Ein indischer Soldat steht nach den Anschlägen des 29. Novembers 2008 Wache vor dem Taj Mahal Palace & Tower Hotel in Mumbai.

Nicht der Nabel der Welt

Dabei verstellt unsere eurozentrische Wahrnehmung den Blick darauf, dass islamistischer Terrorismus global und mit vielfach höheren Opferzahlen seine Wirkung entfaltet. Manche mögen sich an die Geiselnahme von Beslan 2004 erinnern, vielleicht auch noch vage an die Attentate in Mumbai 2006 und 2008. Aber schon der Anschlag auf den Atatürk-Flughafen in Istanbul mit mehr als 40 Toten im Jahr 2016 ist wohl nur noch sehr wenigen in Deutschland in Erinnerung, von der langen Liste der

Anschläge im Irak, zum Teil mit hunderten von Opfern, ganz zu schweigen. Al-Shabaab überfiel 2013 ein Einkaufszentrum in Kenia, 67 Tote, in Mogadishu tötete 2017 eine Autobombe eines Selbstmordattentäters 587 Menschen. Es gäbe viele Beispiele.

Die Politik der Inneren Sicherheit

Es ist Aufgabe des Staates, die Bevölkerung vor Gefahren von außen und im Inneren zu schützen, ohne aber ins Übermaß zu verfallen. Terrorismus ist ein Angriff auf das Vertrauen, dass der Staat das kann. Die deutsche Politik, aufgerüttelt durch den 11. September, reagiert auf den islamistischen Terrorismus mit den nach dem damaligen Bundesinnenminister titulierten "Otto-Paketen" zur Sicherheitsgesetzgebung (2001/2002), der Gründung des Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrums (GTAZ, 2004), dem Luftsicherheitsgesetz mit der (dann als verfassungswidrig verworfenen) Abschusserlaubnis (2005) und vielem mehr, später auch mit zivilgesellschaftlichen Präventions- und Deradikalisierungsangeboten. Die Gesetze im sensiblen Feld der teils realen, teils vermeintlichen Dialektik zwischen Sicherheitsgewährleistung und Freiheitsbewahrung werden regelmäßig vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt, nicht wenige kassiert oder modifiziert. Die deutsche Terrorismusbekämpfung ist nicht ohne Erfolge, wenn auch oft angewiesen auf Hinweise ausländischer Partner. Es können Anschläge verhindert werden, so der der "Sauerland-Gruppe" (2007), ein Sprengstoffattentat eines Syrers in Sachsen (2016) oder einer mit dem Gift Rizin in Köln (2018) – aber nicht alle Taten. Lone Actors, teilweise nur gering vernetzt, mit wenig Vorbereitungszeit, unter Verwendung einfachster Mittel, sind auch in Deutschland eine Herausforderung für die Sicherheitsbehörden.

Das Kalkül des Terrors

Im Westen galt der islamistische Terrorismus nach dem 11. September 2001 über zwei Jahrzehnte als die größte Bedrohung. Aber warum? Zu keinem Zeitpunkt stand zu erwarten, dass es den Terroristen gelingen könnte, die USA oder Europa niederzuringen. Terrorismus ist jedoch weniger Kampf- als Kommunikationsstrategie (Peter Waldmann). Die Wirkung der Anschläge des 11. Septembers lag trotz der hohen Opferzahlen nicht allein im realen Geschehen, sondern vor allem in der Symbolik der Verwundbarkeit der westlichen Welt. Terrorismus zielt auf das Verbreiten von Schrecken, das Erzeugen von Angst, die Provokation von Überreaktionen – und nicht ohne Resultate. Die Risikoeinschätzung, Opfer eines terroristischen Anschlags zu werden, war in der westlichen Welt weit überhöht. Die Ideologie eines zwangsläufigen Clash of Civilisations (das Konzept Samuel Huntingtons, 1993, ist komplexer als der Begriff) bedient das Kalkül der Extremisten und Extremistinnen verschiedener Provenienz. Sie haben es auf die Konstruktion von Gegensätzen abgesehen, die wahre Religion gegen den ungläubigen Westen, das aufgeklärte Abendland gegen den gewalttätigen Islam. Das 1928 vom Ehepaar Thomas an paranoidem Verhalten entwickelte sozialpsychologische Theorem "If men define situations as real, they are real in their consequences" gilt auch hier. Spaltungsnarrative, gestreut in sozialen Medien, verfangen und haben reale Folgen: Islamistische Radikalisierungen, muslimfeindliche Straftaten, der Aufstieg einer rechtsradikalen Partei. Deswegen bedarf es zur Resilienz gegen Terrorismus und Extremismus auch der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und überzeugender (Gegen-)Erzählungen.

Eine gemischte Bilanz

Der Truppenabzug zum zwanzigsten Jahrestag der Anschläge hinterlässt Afghanistan in kaum besserem Zustand als zuvor. Der Irak ist befriedet, aber instabil. Iran hat als Regionalmacht an Gewicht gewonnen. Die Repu-



Das Stahlskelett des südlichen Turms des World Trade Centers in den Tagen nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in New York.

tation der USA hat durch die Exzesse von Guantanamo und Abu Ghraib Schaden genommen. Der IS ist militärisch geschlagen, Syrien aber noch immer Bürgerkriegsgebiet. Millionen sind geflohen. Bin Laden ist tot, al-Qaida nicht. Es besteht die Gefahr, dass sich terroristische *Strongholds* in Regionen mit fragiler Staatlichkeit bilden, so in Afrika und Asien. Im Westen sind komplexe Anschläge immerhin unwahrscheinlicher geworden. Die Sicherheitsbehörden sind besser aufgestellt. Die Terrorgefahr in Europa ist aber nach wie vor hoch, vor allem durch Einzeltäter. Die Frage der Rückkehr ausländischer Kämpfer, Frauen und Minderjähriger aus Syrien und dem Irak ist immer noch ungeklärt. Die meisten werden in Länder zurückkehren, die über weniger Ressourcen verfügen als die Staaten der EU, mit diesem Personenkreis umzugehen.

Was auf der Strecke blieb

Zwei Jahrzehnte kreiste die Sicherheitspolitik um 9/11 und die Folgen. Die Konzentration auf eine Bedrohung forderte einen Preis anderswo. Chinas Aufstieg und Russlands Rückkehr geschahen, nicht weil, aber während der Westen anderweitig beschäftigt war. Für die neue *Great Power Competition* ist der Westen nicht gut aufgestellt. Die USA, die unverzichtbare Leitmacht der freien Welt, sind heute der Interventionen müde und innerlich uneins. Die EU hat immer noch kein ordentliches Telefon, das Henry Kissinger zufrieden stellen könnte, Minimalkonsense bestimmen die Fortschritte. Auch Deutschlands Defizite sind offensichtlich. Der Bundeswehr ist als "Armee im Einsatz" die Fähigkeit zur Landes- und Bündnisverteidigung fast abhandengekommen. Die Gefahren des Rechtsterrorismus wurden spät erkannt. Die Abwehr von Spionage und die Aufklärung hybrider Bedrohungen kommen nur langsam auf die sicherheitspolitische Agenda. Für Risiken anderer Art, nicht nur die Pandemie, gab es wenig Vorsorge.

Die Zeichen deuten

Lehren für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus zogen alle betroffenen Staaten. Es gibt aber auch Lektionen zu lernen aus den zwanzig Jahren Krieg gegen den Terror, die über die Terrorismusbekämpfung hinausreichen: Es bedarf einer klaren Sicht auf Risiken, die so wenig wie möglich verstellt sein darf durch nicht hinterfragte Annahmen und Wunschvorstellungen. Dies gilt für die äußere wie innere Sicherheit und für die zunehmenden Interdependenzen. Auch bei der strategischen Umsetzung von Außen- und Sicherheitspolitik ist ein nüchterner Blick für das Notwendige und Machbare unerlässlich. Die Forderung nach realitätsbezogener Sicherheitspolitik ist dabei nicht dasselbe wie eine nach reiner Realpolitik: Eine prinzipiengeleitete Außenpolitik bewahrt vor ethischem Versagen und erhält Legitimität. Nötig ist also eine ebenso realitätsbezogene wie prinzipiengeleitete Sicherheitspolitik. Der politische Diskurs in

Deutschland ist (nicht ohne historischen Grund) geprägt von einem sehr hohen Anspruch an letztere, von ersterer hat er manchmal etwas zu wenig. Potentielle Gefahrenlagen müssen ernst genommen werden, bereits bevor sie Thema der täglichen Schlagzeilen werden. Denn sonst sind Krisenentscheidungen weitgehend alternativlos und lediglich reaktiv. Wie vor dem 11. September 2001 auf den internationalen Terrorismus reagieren wir aber auch jetzt noch zu oft auf Risiken in einer globalisierten Welt erst, wenn sie im Westen manifest werden – so 2015 auf die Flüchtlingsströme, 2020 auf die Pandemie. Gewissheit, welche Gefahren sich realisieren, ist ein Privileg des Rückblicks. Dies entbindet aber nicht von der Pflicht, die Zeichen zu deuten und vorausschauende Sicherheitspolitik zu betreiben.

Über den Autor

Stefan Uecker, M. A., ist Ministerialrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Er studierte Rechts- und Sozialwissenschaften in Würzburg, Göttingen und Speyer und ist seit 2006 in der Bundesverwaltung tätig, zuletzt in der Abteilung Öffentliche Sicherheit des BMI.

Der Verfasser dankt Dr. Milena Uhlmann für die konstruktiven Anmerkungen.

Er gibt hier seine persönliche Auffassung wieder.

