

Die Anschläge vom 11. September 2001 stellten nicht nur den in jüngerer Zeit wohl schwersten Schlag gegen die amerikanische Nation dar, sie waren auch der Beginn einer radikalen Neuorientierung des sicherheitspolitischen Konzepts der mächtigsten Nation der Welt. Für Washington hatte der Kampf gegen den Terror fortan Priorität, wenngleich er auch keine Neuerung der Administration des George W. Bush war. Bereits in den frühen achtziger Jahren waren die Anfänge einer US-Anti-Terror-Politik artikuliert worden, doch war diese durch Inkohärenz, Ineffizienz und fehlendes Verständnis für die Kausalzusammenhänge in den Ursprungsregionen des Terrors selbst geprägt. Tief in den Wahrnehmungs- und Bewertungsmustern des Kalten Krieges verwurzelt, waren die Sicherheitsstrategen der Regierungen Carter, Reagan, Bush sen., Clinton und selbst Bush jun. für den möglichen Zusammenhang zwischen Islamismus und Terror lange Zeit unempfänglich. Arabisch-islamische Länder wurden als Nebenschauplätze des Ost-West-Konflikts begriffen, ihre Regierungen zur Erreichung kurz- und mittelfristiger Ziele instrumentalisiert und gegeneinander ausgespielt. Erst die wachsenden Erkenntnisse über die Strukturen des Terror-Netzwerks al-Qa'ida führten zum Bild eines neuen Feindes der USA, dessen Züge erkennbar islamistisch sind und dessen Ziel der Kampf gegen die Amerikaner und ihre Werte auf weltweiter Bühne ist.

Wolfgang G. Schwanitz

Amerikas ungeschriebene Islampolitik

Das Weiße Haus und die Beziehung zwischen Terror und Islam

Teil 1:

Wie Amerikas Anti-Terror-Politik entstand

■ Executive Summary

The first part of this two-part article sheds light on how four American presidents after Ronald Reagan dealt with the relationship between Islam and terror within the last 25 years. The analysis draws upon formerly secret White House policy papers that contain directives on terror and fundamentalism. What emerges clearly is that president Reagan and his vice-president, George H. W. Bush, did establish a nationwide anti-terror policy for the first time in 1986, but also that they did not relate this policy to the historical dimensions of the conflicts between Muslims and Western modernity. Mr Reagan, Mr Bush, and Bill Clinton failed to perceive the totalitarian ideology behind terrorism. Their key problem arose from the fact that they saw Islam, in the Western sense, merely as a religion, not as a civilization that unites religion and power. This may be rooted in the secular nature of their governing mission; however, it proved to be their greatest mistake: While they did develop an anti-terror policy towards countries such as Lebanon, Egypt, Libya, Iraq, Iran, Saudi Arabia, and Afghanistan, the other side of the coin remained in the dark because they did not establish a national policy on Islam. This is why they mostly acted defensively and aimlessly.

This inconsistency is living on under George W. Bush. What is more, the war conducted to free Kuwait from its aggressor, Iraq, in 1991, Islamist attacks against the USA from 1993 onwards, and the Is-

lamist declaration of war on the West in 1998 caused the worldwide axis of conflict to turn from West-East to North-South. This, however, was not appreciated by the White House which, until September 11, 2001, was still influenced by the structures and the mentality of the Cold War. As the second part shows, Mr Bush was driven by the large-scale terrorist attacks to take the offensive. At first, he avoided showing the nexus between Islam and terror. Then, he broke that taboo. He has not yet formulated a national policy on Islam which confronts Islamism as the third totalitarian ideology entering flexible coalitions. Will this become unavoidable now? The conclusion presents the challenges confronting the USA in the light of the six historical peculiarities of Islamic practice.

■ Faktische Islampolitik

Jedes Mal, wenn in Washington eine Administration wechselt, gibt es im Nationalen Sicherheitsrat viel zu tun. Denn eine der ersten Amtshandlungen des neuen Präsidenten besteht nicht nur darin, dieses Beratungsgremium für seine Außenpolitik personell zu besetzen, sondern auch inhaltlich auszugestalten. Nehmen wir zum Beispiel Präsident George Herbert Walker Bush, der vor nun gut anderthalb Jahrzehnten ins Weiße Haus eingezogen war. Auf welches Schrift-erbe vermochte er sich dort für seine Außenpolitik zu stützen?

Sein Vorgänger Ronald Reagan hatte vor dem Auslaufen seiner Amtszeit Anfang 1989 durch die Direktiven über die nationale Sicherheit 321 und 323 die so genannten *White House policy papers* abschließend ordnen lassen und unterzeichnet. Als hochgeheim eingestuft, bieten die zwei Dutzend Seiten umfassenden Übersichten einen guten Einblick sowohl in die schriftliche Hinterlassenschaft seiner acht Jahre Amtszeit am Potomac als auch in die seiner Vorgänger. Sie listen nämlich alle Präsidialdirektiven und das System der anderen Papiere auf, die zu diversen Themen von nationalem Belang in Kraft getreten waren.¹⁾

Mithin übernimmt jede Administration im Nationalen Sicherheitsrat drei Gruppen von Unterlagen – aktive, realisierte und teilweise oder vollständig überholte. Von der Vielzahl von Memoranden, Strategie- und Diskussionstexten abgesehen, ragten Präsidialdirektiven heraus. Durch sie werden Bürokratien in

1) U.S. National Archives II (USArchII), Records of the National Security Council (NSC) 1987-1989, RG 273, Box 4, The White House, National Security Decision Directive (NSDD) 323, Disposition of Pre-Reagan Policy Papers and Attachments, Top Secret, 09.01.1989, gez. Ronald Reagan; NSDD 321, Disposition of National Security Decision Directives, Top Secret, 02.12.1989, gez. Ronald Reagan.

15 Departments und rund 30 Agenturen gelenkt. Folglich erließ Bush gleich Ende Januar 1989 seine erste Nationale Sicherheitsdirektive, die den Nationalen Sicherheitsrat und seine Einheiten konstituiert hat. Als zweiten Schritt legte er fest, dass alle vorherigen Direktiven bis auf Widerruf gelten. Die Revision musste nun beginnen. Alsbald lagen Schwerpunkte fest. Anfang Mai 1989 wies er an, zehn Neue Politik-Koordinierungskomitees zu bilden, darunter die für *counterterrorism* und für Krisen-Management (Dok. 1).

Wer sich an die Stelle des neuen Präsidenten versetzt und in der durch Reagan an Bush übergebenen Übersicht blättert, findet zwei Hauptpunkte. Einerseits haben offensichtlich seit den achtziger Jahren die Probleme des internationalen Terrorismus eine wachsende Rolle gespielt. Denn Reagans Amtsantritt fiel mit dem Ende des über einjährigen Geiseldramas in Iran (nach der Besetzung der Teheraner US-Botschaft wurden 53 ihrer Angehörigen 444 Tage gefangen gehalten) sowie mit islamistischen Umbrüchen zusammen, zumal erstmals eine islamische Revolution unter Ayatollah Khomeini stattfand. Dieser setzte den regionalen Export seiner fundamentalistischen Revolte auf die Tagesordnung. So stand Washington vor der Frage, die islamistische Ideologie in Irans Farben einzudämmen.

Indirekte Islampolitik betrieb Washington, indem es Gegner Teherans stärkte, also Irak und die Golfstaaten. Das Weiße Haus versuchte, der radikalislamischen Ideologie Irans zu begegnen. Dabei konnte es sich auf die uralten Gegensätze zwischen Arabern und Iranern stützen. Noch elf Jahre nach der islamischen Revolution und zwei Jahre nach dem achtjährigen Krieg zwischen Irak und Iran übermittelte Amerika Geheiminformationen an Irak über Militäraktivitäten Irans. Das möge besser fortgesetzt werden, heißt es in einem Positionspapier, damit man nicht noch den limitierten Zugang zu diesem wichtigen Teil der irakischen Führung verliere. Zugleich offenbart das Papier viele Zwickmühlen für das Weiße Haus bei einem Embargo Iraks; westliche Alliierte würden dann Amerikas Stellen ersetzen (Dok. 2).²⁾

All dies lenkte der Herr des Weißen Hauses aus der Sicht des Ost-West-Konfliktes, der unter dem nuklearen Damoklesschwert regionale Zwiste vertiefte.

2) Ebd., Options Paper on Iraq for the NSC, State Department, Washington DC, Secret, 16.05.1990, S. 2.

Das erhellen die Bush von Ronald Reagan übergebenen Direktiven gegenüber Libyen, Libanon und Iran, aber auch gegenüber Waffengängen wie dem Krieg zwischen Irak und Iran. Stets stellte sich die Frage, wie solche regionalen Prozesse die globale Balance der Weltmächte berühren und wie Moskau dies ausnutzen würde. Dabei erfuhr Amerika 1979 einen dreifachen Schlag – die islamische Revolution im Iran, Moskaus Einfall in Afghanistan und den Überfall auf die Große Moschee in Mekka. Mit dem Machtwechsel in Teheran verlor es eine geopolitische Stütze und seine auf die UdSSR gerichteten Radaranlagen. Der sowjetische Einmarsch in Kabul kam zwar für das Weiße Haus nicht überraschend³⁾, doch änderte er das regionale und globale Machtgefüge.

Andererseits, vom Drogen-Terrorismus in Lateinamerika einmal abgesehen⁴⁾, betrafen alle an Bush übergebenen Dokumente zum Terror jene Regionen, in denen der Islam die Hauptreligion bildet. Hier folgen Hauptgedanken aus diesen Papieren. Sie beanspruchen nicht, vollzählig zu sein, mögen aber Arten der damaligen Wahrnehmung von Problemen erhellen. Gab es eine mit *U.S. Islam Policy* betitelte Direktive und eine klare Benennung terroristischer Gegner?

■ Reagan und der islamistische Revolutionsexport

Mitte 1981 heißt es in einer von Reagans Vorgänger Jimmy Carter erlassenen Direktive über einen Sicherheitsrahmen für den Persischen Golf, die radikalen Einflüsse sollten in der Region vermindert werden, indem eine arabisch-israelische Regelung erzielt werde.⁵⁾

Zuvor hatte Carter durch eine Militäraktion in Iran erfolglos versucht, die Botschaftsgeiseln befreien zu lassen. Mit „radikalen Einflüssen“ meinte er Teherans Absicht, die islamische Revolution zu verbreiten. Damals ging die Koordinierung der Antiterrorpolitik vom Department of State, von Botschafter L. Paul Bremer, an das Weiße Haus über.⁶⁾ Sie wurde fortan zur Präsidialsache.

Neu im Amt, ermächtigte Ronald Reagan den CIA-Direktor, vom FBI und den anderen Agenturen Hilfe bei der Sammlung von Nachrichtenmaterial im Ausland einfordern zu können. Damit hob Reagan

3) Ebd., The White House, To The Director of Central Intelligence, Afghanistan, Top Secret / Sensitive, 20.09.1979, gez. Zbigniew Brzezinski: Sicherheitsberater Brzezinski wies den CIA-Direktor an, für ein klares Bild über die sowjetische militärische Verwicklung in Afghanistan zu sorgen, damit man zwischen einer schleichenden Verwicklung und einer direkten Intervention unterscheiden könne. Mit Blick auf General Pawlowskis verlängerte Anwesenheit in Afghanistan und der graduell zunehmenden sowjetischen Verwicklung meine der US-Präsident, dass dort die Aussicht einer evolutionären Intervention bestehe.

4) Ebd., NSDD 176, Combatting Terrorism in Central America, 09.07.1985, gez. Ronald Reagan; NSDD 221, Narcotics and National Security, Secret, 08.04.1986, gez. Ronald Reagan.

5) Ebd., Presidential Directive NSC-63, Persian Gulf Security Framework, Secret, 15.01.1981, gez. Jimmy Carter.

6) *The 9/11 Commission Report*. New York 2004, S. 94.

- 7) USArchII, NSC-Records, RG 273, NSDD 22, Designation of Intelligence Officials Authorized to Request FBI Collection for Foreign Intelligence, 29.01.1982, gez. Ronald Reagan.
- 8) Ebd., NSDD 27, Economic Decisions For Libya, Secret, 09.03.1982, gez. Ronald Reagan.
- 9) Ebd., NSDD 30, Managing Terrorist Incidents, Secret, 10.04.1982, gez. Ronald Reagan.
- 10) Ebd., NSDD 99, U.S. Security Strategy for the Near East and South Asia, Secret, 12.07.1983, gez. Ronald Reagan.
- 11) Ebd., NSDD 103, Strategy for Lebanon, Secret, 10.09.1983, gez. Ronald Reagan; NSDD 109, Responding to the Lebanon Crisis, Top Secret, 23.10.1983, gez. Ronald Reagan; NSDD 111, Next Steps Toward Progress in Lebanon and the Middle East, 28.10.1983, gez. Ronald Reagan.
- 12) Ebd., NSDD 115, Visit of Prime Minister Shamir, Secret, 26.11.1983, gez. Ronald Reagan.
- 13) Ebd., NSDD 123, Next Steps in Lebanon, Secret, 01.02.1984, gez. Ronald Reagan.

partiell die Trennwand CIA-FBI auf⁷⁾, die den Austausch von Informationen verbot. Der CIA war für das Ausland, das FBI für das Inland zuständig. So erwuchs auch jene später beklagte Mauer zwischen diesen Diensten, die *foreign-domestic divide*.

Das Handelsembargo gegen Libyen folgte Anfang März 1982.⁸⁾ Zwei Monate später regelte Reagan die staatlichen Zuständigkeiten bei Terror-Ereignissen.⁹⁾ Im Herbst legte er seinen Friedensplan für Mittelost vor. Mitte 1983 fügte er seine Sicherheitsstrategie für Nahost und Südasien hinzu, die einen arabisch-israelischen Ausgleich und die Regelung des Palästina-Problems favorisierte.¹⁰⁾ Im April zerstörte ein Anschlag der Hizballah die US-Botschaft in Beirut, wobei 87 Tote zu beklagen waren. Anfang September und Ende Oktober 1983 erließ Reagan eine Strategie für die Integrität des Libanon und einen Krisenplan, in dem er seinen Beirut Botschafter anwies zu fordern, dass Libanon die Beziehungen zur Islamischen Republik Iran abbreche.¹¹⁾ Zuvor hatten Selbstmordattentäter Gebäude mit amerikanischen und französischen Friedenstruppen zur Explosion gebracht; über 300 Menschen kamen ums Leben. Reagan versprach, die Friedenstruppe dort zu behalten. Vier Monate später machte er eine Kehrtwende. Er annullierte eine Geheimoperation, Stellungen der Hizballah in der Buqaa-Ebene zu beseitigen und befahl den Abzug des Militärs aus dem Libanon. Die Terroristen jubelten. Inkonsequenter hätte sein Anti-Terrorkurs nicht beginnen können.

Einen Monat später betonte Reagan, Syrien, Libyen und die fundamentalistische Macht im Iran bedrohten Amerika und auch moderate Staaten in Mittelost. Zudem regte er eine reifere strategische Beziehung mit Israel an.¹²⁾ Anfang Februar 1984 wies Reagan seinen Botschafter Donald Rumsfeld an, Libanons Regime beim Kampf gegen den Terrorismus zu stärken und Ausbildungshilfe gegen den Terrorismus, *counterterrorism*, zu gewähren.¹³⁾

Zwei Monate später legte Reagan dem Kongress vier Gesetzentwürfe zur Bekämpfung des weltweiten Terrorismus vor – die Verhütung und Bestrafung von Geiselnahmen, der Schutz von Flugzeugen gegen Sabotage, die Belohnung von Angaben über Terroristen und das Verbot der Ausbildung und Beihilfe für terroristische Organisationen. Erstmals verwies er

auf eine neue Form des Terrorismus, den Staatsterrorismus (er meinte die von Iran gelenkten Terroranschläge in Libanon und Kuwait). Drei Aussagen fallen hier auf: Terrorismus sei seit 1969 ein Weltproblem; Risikoverminderung und Abschreckung seien geboten; Terrorismus drücke größere Probleme aus, weshalb es auf Modernisierung und Partizipation ankomme sowie darauf, die Quellen der Frustration und der Verzweiflung zu überwinden.¹⁴⁾

Im September und November 1984 wies der Herr des Weißen Hauses Studien zur US-Politik im Maghreb und zu Sicherheitsbeziehungen mit Saudi-Arabien an, letzteres auch im Lichte des Krieges zwischen Irak und Iran.¹⁵⁾ Anfang 1985 ordnete Reagan das System verdeckter Aktionen neu. Prinzipiell sollten die covert actions nicht die Politik ersetzen, jeweils durch einen präsidentialen Befund – *Presidential finding* – abgesichert und auch gegen terroristische Organisationen gerichtet sein. Das Wissen darum begrenzte er auf ein Dutzend Leiter (ohne FBI-Chef). Führende Abgeordnete des Kongresses waren in einigen Komitees darüber stets zu informieren. Im Übrigen galt bei veil, so lautete der Codename jener weltweiten Aktionen, die herkömmliche Limitierung nach dem Prinzip *must need-to-know*.¹⁶⁾

Der Präsident ordnete im Frühjahr 1985 eine Politik gegenüber Nordafrika an, die sich gegen das libysche Abenteuerertum richtete. Überdies sollte sie politische Stabilität und sozialökonomische Entwicklung durch den Erhalt sowie die Stärkung moderater Regimes fördern.¹⁷⁾ Mitte 1985 erließ er das Anti-Terror-Programm im Zivillugwesen. Ferner berief er eine Anti-Terrorismus-Arbeitsgruppe unter Vizepräsident George H. W. Bush, die Ressortchefs aus Kabinett, Militär und Geheimdiensten vereinte. Begründung: Terror ist ein Kriegsakt. Terroristen führten ihren Krieg nicht allein gegen Amerika, sondern gegen die Zivilisation. Sie achteten weder das Leben noch die demokratischen Werte. Dagegen sollten nun internationale Koalitionen gebildet werden, obwohl man auch allein handeln werde, sofern dies nötig sei. Ein Anti-Terror-Programm und Empfehlungen dazu seien bis zum Jahresende zu entwickeln.¹⁸⁾ Als bald gestaltete Reagan die generelle Bereitschaft im Falle eines nationalen Notstandes von Naturkatastrophen bis Feindangriffen so, dass allein

14) Ebd., NSDD 138, President's Anti-Terrorism Legislation, 26.04.1984, gez. Ronald Reagan.

15) Ebd., National Security Study Directive (NSSD), 06-84, US Policy Toward The Maghreb, Secret, 24.09.1984, gez. Robert C. McFarlane; NSSD 7-84, US Security Relationship with Saudi Arabia, Secret, 06.11.1984, gez. (for the President) Robert C. McFarlane.

16) Ebd., NSDD 159, Covert Action Policy Approval And Coordination Procedures, Procedures For Safeguarding Covert Action Policy Information, Top Secret/Veil, 18.01.1985, gez. Ronald Reagan.

17) Ebd., NSDD 168, U.S. Policy Towards North Africa, Secret, 30.04.1985, gez. Ronald Reagan.

18) Ebd., NSDD 180, Civil Aviation Anti-Terrorism Program, Secret, 19.07.1985, gez. Ronald Reagan; Task Force On Combatting Terrorism, 20.07.1985, gez. Ronald Reagan.

der Nationale Sicherheitsrat das Hauptforum war, die entsprechende Politik festzulegen. Die dafür gleichwohl zuständige Bundesagentur für das Management des Notstandes, FEMA, erhielt eine eher beratende und koordinierende Rolle bei der konkreten Ausführung dieser Politik.¹⁹⁾

19) Ebd. NSDD 188, Government Coordination For National Security Emergency Preparedness, 16.09.1985, gez. Ronald Reagan.

20) Ebd., NSDD 205, Acting Against Libyan Support Of International Terrorism, 08.01.1986, gez. Ronald Reagan.

Ronald Reagan wies Anfang 1986 Schritte gegen Libyens Hilfe für die Terroristen an. Dabei war es ihm angelegen, von Passivität zu einem aktiven Anti-Terror-Kurs zu finden. Das libysche Regime sei zu isolieren, ein Totalembargo (außer für Medikamente und ähnliche humanitäre Güter) sei geboten. Amerikas Alliierte sollten parallele Schritte unternehmen.²⁰⁾ Doch mangelte es an amerikanischen Überlegungen über die Natur des libyschen Regimes. Seiner Idee nach aus Abd an-Nasirs eher säkular gesteuertem Ägypten kopiert und früh mit sozialistischen und islamischen Elementen vermischt, wollte es al-Qaddafi im Zuge seiner Dritten Universaltheorie exportieren. Anders als der iranische Fall, wies dieses Modell mit seinen sozialistischen Anleihen diverse Konflikte aus dem Europa des Kalten Krieges auf und verlor mit dem Untergang des osteuropäischen Sozialismus seine Stütze und Attraktion. Im Grunde handelte es sich hier um eine linke Spielart des Islamismus.

Im Januar 1986 (Dok. 3) erließ Reagan das Nationale Programm zur Terrorabwehr, das unter Bush entstanden war. Terror sei zu bekämpfen, ohne dabei die demokratischen und humanistischen Werte aufzugeben. Vorsätzlich drohten die Terroristen den Unschuldigen Gewalt an, um ihre politischen Ziele durch Zwang und Einschüchterung über die direkten Opfer hinaus in der Öffentlichkeit durchzusetzen. Zunehmend würden Amerikaner im Ausland zur Zielscheibe. Das Prinzip seiner Anti-Terror-Politik war die klare Gegnerschaft gegen Terrorismus in all seinen Formen, ob nun einheimisch oder international, im Land oder außerhalb, durch Einzelne oder Gruppen. Gegenüber den Terroristen nachzugeben, würde nur noch mehr Bürger gefährden. Daraus entspringe die Politik, keinerlei Konzessionen zu machen. Die Regierung betrachte Terrorismus als potenzielles Risiko für die nationale Sicherheit, dem man mit allen legalen Mitteln zu begegnen habe. Die Staaten, die Terror praktizierten und unterstützten, müs-

sen mit Konsequenzen rechnen. Die Regierung zahle keine Lösegelder, ändere ihre Politik nicht wegen terroristischer Drohungen oder Handlungen und verfolge die Terroristen.

In dem Programm sind Leitverantwortliche genannt – das State Department für Terror-Fälle im Ausland, das Justizministerium im Inland und die Flugaufsicht bei derartigen Ereignissen in der Luftfahrt. Zwei neu gebildete Anti-Terror-Arbeitsgruppen sollten sie unterstützen. Reagan hoffte auf internationale Kooperation. Zu prüfen sei, wie man mit den Medien arbeiten könne, damit den Terroristen nicht die Bühne überlassen werde, die sie suchten. Zu sichern sei, dass Terroristen in Amerika weder Hilfe noch Ausbildung erhalten.²¹⁾

Wie zur Illustration dessen zeigte der Anschlag auf die Westberliner Diskothek „La Belle“ im April 1986, dass Terroristen nicht Militärs von Zivilisten unterschieden, denn neben zwei toten US-Soldaten wurden über 200 Personen schwer verletzt. Das Weiße Haus wählte dahinter Libyens Führer al-Qaddafi. Reagan befahl einen Luftangriff auf dessen Anwesen. Freilich schreckte dies Muammar al-Qaddafi nicht davon ab, zwei Jahre später den PAN AM Flug 103 über Lockerbie abstürzen zu lassen, wobei 259 Menschen ums Leben kamen.

Mit Blick auf die Gipfeldiplomatie entwickelte Reagan Ende 1986 weitere Ideen. Zum einen suchte er eine Alternative zum Konzept der „Abschreckung durch die Androhung der gegenseitigen Vernichtung“, die das Offensivpotenzial durch die bessere Verteidigung entwertet. Er empfahl eine nationale Raketenabwehr und erläuterte dies auch damit, dass Amerika einem Gegner ausgesetzt sein könnte, bei dem Abschreckung nicht wirkt, da er irrational handelt oder sich in einer irrationalen Situation sieht, die ihm außer Kontrolle geraten ist.²²⁾ Zum anderen hielt Reagan bei der Modernisierung konventioneller Waffen und Doktrinen dazu an, diese auch für Fälle von Terrorismus und begrenzten Konflikten zu betreiben.²³⁾

Ronald Reagan ordnete Anfang 1987 eine Studie zu Afghanistan an, um herauszufinden, wie Washington zu sowjetischen Friedensführern und zum Truppenabzug stehen möge. Unter anderem sollten die Aussichten der Mujahidin bewertet werden und was

21) Ebd., NSDD 207, The National Program For Combating Terrorism, Top Secret, 20.01.1986, gez. Ronald Reagan.

22) Ebd., NSDD 250, Post-Reykjavik Follow-Up, Top Secret, 03.11.1986, gez. Ronald Reagan.

23) Ebd., NSSD, 6-86, Conventional Forces Modernization, Secret, 03.11.1986, gez. Ronald Reagan.

- 24) Ebd. NSDD 1-87, Afghanistan, Secret, 22.01.1987, gez. Ronald Reagan.
- 25) Ebd., NSD 75, U.S. Relations with the USSR, Secret-Sensitive, 17.01.1983, gez. Ronald Reagan.
- 26) Ebd., NSDD 277, National Policy and Strategy for Low Intensity Conflict, Secret, 15.06.1987, gez. Ronald Reagan.
- 27) Ebd., NSDD 266, Implementation of the Recommendation of the President's Special Review Board, Secret, 31.03.1987, gez. Ronald Reagan.
- 28) Ebd., NSDD 288, My Objectives At The Summit, Secret, 10.11.1987, gez. Ronald Reagan.
- 29) Ebd., NSDD 305, Objectives at the Moscow Summit, Secret, 26.04.1988, gez. Ronald Reagan.

Amerika tun könne, um die Rolle der Afghanischen Widerstandsallianz zu stärken. Dabei legte der Präsident darauf Wert, auch vom Konsens abweichende Meinungen aus der Interdepartmental Group zu erhalten.²⁴⁾ Von Anbeginn war er darauf orientiert, den Druck auf den Kreml zugunsten eines Abzugs aus Afghanistan zu erhöhen und zu sichern, dass alle sowjetischen Kosten der Okkupation hoch blieben.²⁵⁾ Zur Jahresmitte gab Reagan die Anweisung, eine nationale Politik für die Konflikte niedriger Intensität zu erarbeiten. Der Gegner benutze auch den Terrorismus und den Guerillakrieg. Noch war für ihn der vom Kreml geförderte Terrorismus ein Faktor.²⁶⁾ Er ordnete zudem den Aufbau des Nationalen Sicherheitsrates neu, so Verantwortlichkeiten, den Rechtsbeistand, nachrichtendienstliche Erkenntnisse und das System der verdeckten Aktionen.²⁷⁾

Dies hatte seinen Grund. Denn Reagan übernahm die Verantwortung für das Debakel, das als Iran-Kontra-Affäre bekannt wurde. In einer verdeckten Aktion hatte eine Gruppe um den Sicherheitsberater Robert McFarlane versucht, Geiseln der Hizballah im Libanon durch den Einfluss Irans freizubekommen. Dafür sollten an Teheran Waffen geliefert und die daraus erzielten Mittel zur Aufrüstung antikommunistischer Nikaraguaner verwendet werden – ein klarer Verstoß gegen die eigenen Prinzipien. Als bald stützten sich Washingtons Nachrichtendienste stärker auf Technologie bei der Informationsbeschaffung und reduzierten wesentlich den Einsatz von Agenten.

Reagan setzte sich in der Gipfeldiplomatie Ende 1987 für einen prompten Rückzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan ein, das er als ein unabhängiges, paktfreies und neutrales Land mit einer Übergangsregierung frei von kommunistischem Einfluss sehen wollte. Übereinkünfte zu regionalen Krisen gaben ihm dabei Gelegenheit, die bilateralen Beziehungen zu Moskau zu verbessern. Er strebte auch ein Ende der direkten und indirekten sowjetischen Hilfe für Irans Rüstung an,²⁸⁾ was zum Stopp des achtjährigen Krieges mit Irak im Folgejahr beitrug. Im Frühjahr 1988 setzte er sich dafür ein, die Teilung Europas zu überwinden. Die Stärke und die Einheit des Westens seien das Säulenpaar, das das künftige Europa trage.²⁹⁾

■ Reagans Doppelkurs

Die Einblicke in das hochgeheime Erbe aus acht Jahren der Reagan-Administration, die die Hauptgrundlage der Ära George H. W. Bushs bildeten, erlauben zu Islam und Terror vorläufige Schlüsse. Rückblickend hat Reagan den Terrorismus vor allem mit Blick auf Mittelost als Weltproblem seit 1969 identifiziert, als dort vermehrt Flugzeugentführungen und Anschläge auf Personen aus dem Westen und auf westliche Einrichtungen aufkamen. Obwohl es einen ersten Friedensvertrag zwischen Ägypten und Israel gab, verringerte sich der Terror nicht. Im Gegenteil, vom Terrorkrieg gegen die demokratische Zivilisation sprach Reagan ab 1985. Und er erklärte dem Terrorismus den Krieg – dies öffentlich und intern ausdrücklich in seinen Direktiven. Dabei legte er eine praktikable Definition von Terrorismus vor, in die er auch den Staatsterrorismus und internationale terroristische Organisationen einbezog. Er und George H. W. Bush legten erstmals 1986 ein nationales Programm der Terrorbekämpfung vor, das Demokratisierung und Modernisierung als Ziele für die Region benannte.

Doch als Reagans Hauptschwäche erscheint, dass er die Terroristen in Mittelost und die größeren ideellen Tendenzen hinter ihnen nicht namhaft gemacht hat: Gleich einem Tabu taucht nie „Islam“ oder dessen zunehmende Politisierung auf. „Fundamentalistisch“ steht lediglich einmal mit Blick auf Irans islamische Revolution. Die Mehrzahl der Arten von Islamismus hat Reagan übersehen, also den sozialistischen Libyens, den schiitischen Irans, den wahhabitischen Saudi-Arabiens, den bruderschaftlichen Ägyptens und den salafitischen der Araber um die Taliban und Usama bin Ladin. Den Islamismus der Mujahidin hat der Präsident sogar unterstützt.

Dies ist um so merkwürdiger, als Libanon und Iran, zwei Zentren des Terrorismus, als Testfälle für das Ringen um die islamisch-nichtislamische Koexistenz sowie für das Zusammenleben von Sunniten und Schiiten galten. Auch für Libyen, Saudi-Arabien, Ägypten und Afghanistan könnte man daher Reagans ungeschriebenen Islamkurs etwa so formulieren – zwar terroristische Fundamentalisten und islamistische Revolten bekämpfen, *wenn* sie die Stabilität gefährden, aber den Islam aus der Politik halten; ihn

30) Journalistische Einsicht vgl. George Crile: *Charlie Wilson's War* (Afghanistan). New York 2003.

nicht weiter beachten, sich auf Staaten orientieren, doch nichtstaatlichen Vereinen zur Befreiung Afghanistans von den Sowjets sogar Stinger-Raketen liefern;³⁰⁾ bei der Verfolgung islamistischer Terroristen keine Militäreinsätze in Mittelost und keine Menschenleben aufs Spiel setzen. Inkonsequent war es dann auch, über den Iran doch mit Terroristen der Hizballah verhandeln zu wollen.

Hatte Jimmy Carter noch die Außenpolitik mit einer Verminderung des Radikalismus in der Region verkoppelt, *indem* der arabisch-israelische Konflikt zu regeln sei, so ging Reagan weiter. Er wollte Terror durch Modernisierung und Demokratie vermindern und sah darin ein Ziel seiner Außenpolitik. Jedoch im Interesse der Stabilität seiner Klientel an den Randzonen des Kalten Krieges trat er dafür ein, die moderaten Regimes zu erhalten und zu stärken. Auch daher empfahl es sich für ihn nicht, außenpolitisch stärker nach Arten islamistischer Ideologien zu differenzieren. Dies hätte sein Bündnis mit Saudi-Arabien gesprengt, das parallel die wahhabitischen Lehren als Basis einer globalen Hassideologie verbreitete.

So gesehen, verfolgte Reagan einen Doppelkurs: Er sagte dem Terrorismus den Kampf an, versuchte ihn aber auch in Afghanistan gegen die andere Weltmacht im Kalten Krieg zu kanalisieren. Damit billigte er den Jihad als Mittel gegen ein Land des judäo-christlichen Erbes. Erneut wurde die Büchse der Pandora geöffnet.

Reagans weitere Mängel? Er erhellte nicht den Nexus zwischen dem Islam und der aus ihm folgenden totalitären Ideologie. Islamistische Gegner visierte er zu unscharf an und erzielte keinen strukturellen Durchbruch. Erst lockerte er die Trennwand zwischen FBI und CIA, dann festigte er sie wieder. In seiner Terrorbekämpfung gab es sogar drei Leitorgane und zwei Komitees. Niemand hatte daher echt den Hut auf. Der Nationale Sicherheitsrat sollte das Hauptforum bei Terror-Anschlägen sein. Vertikal und horizontal jedoch blieben dessen Linien diffus. Ungeschulte Mitarbeiter stolperten über Mittelost. Sie sahen diesen Raum sicherheitspolitisch allein aus der Perspektive des West-Ost-Konflikts. Überdies verarbeitete das Weiße Haus zu wenige Ergebnisse der Islam- und Terrorforschung. Doch begründeten Reagan und Bush eine nationale Anti-Terror-Politik.

Sie gruben einem Terrorförderer das Wasser ab, da sie dem linken Totalitarismus den äußeren Todesstoß versetzten und den Kalten Krieg beendeten, mithin eine globale Perspektive eröffneten.

■ Bushs Kernfragen

Wer jetzt in der Administration George H. W. Bush tiefere Erkenntnisse über den Islam und seine mittelöstliche Ursprungsregion als dem regionalen Hauptherd des Terrorismus vermutet, könnte folglich meinen, dass das Weiße Haus seit 1989 eine klare Islampolitik entfaltet habe. Denn der Islam bildete die Hauptgrundlage für die Ideologie der Terroristen. Eine Islampolitik stand auch zu vermuten, weil die Bush-Administration Ende des Kalten Krieges eine Koalition gegen die irakische Besetzung Kuwaits angeführt hatte, an der ja diverse islamische Staaten beteiligt waren. Papiere aus dem Weißen Haus vor, während und nach der Vertreibung der irakischen Armee aus Kuwait lassen zwar als Ziel sogar einen Regimewechsel erkennen, *sofern* der Irak ABC-Waffen einsetzen und global den Terror fördern würde, doch erlauben sie keinerlei Rückschlüsse auf eine formulierte Islampolitik.³¹⁾

Dennoch wurde das Kriegsergebnis für Amerika und Mittelost einschneidend. So sind im Resultat massiv US-Truppen unter anderem in Saudi-Arabien stationiert worden und dort zur Durchsetzung der von der UNO sanktionierten Maßnahmen verblieben. Dies zwang nicht nur Washington, sich mit Mittelost einzulassen. Sondern darauf reagierten Feinde wie Usama bin Ladin mit Anschlägen daselbst, in Amerika und im Westen. Jihad führten jetzt Palästinenser und Iraner gegen Israel und, wie Saddam Hussein und Bin Ladin, auch gegen Amerika und den Westen.

Hat George H. W. Bush diesen Nexus zwischen Islam und Terror erkannt und mit einer Direktive erfasst? Nein. Eines der ersten Dokumente, die ein neuer Präsident in der Pennsylvania Avenue jeweils in Angriff nimmt, ist seine nationale Verteidigungs- und Sicherheitsstrategie. Üblicherweise weist er dazu zunächst eine Revision an, wobei vorab wichtige Punkte als Kernfragen aufgeworfen werden. Aber noch ging im März 1989³²⁾ alles um den Ost-West-Konflikt.

31) Ebd., 1989-1993, Box 1, The White House, National Security Directive (NSD) 26, U.S. Policy Toward the Persian Gulf, Secret, 02.10.1989, gez. George Bush; Iraq, Options Paper, State Department, Washington DC, Secret, 16.05.1990; NSD 45, U.S. Policy in Response to the Iraqi Invasion of Kuwait, Secret, 20.08.1990; NSD 54, Responding to Iraqi Agression in the Gulf, Top Secret, 15.01.1991, gez. George Bush. NSD 54 verbrieft in Punkt 10 auch: „Should Iraq resort to using chemical, biological, or nuclear weapons, be found supporting terrorist acts against U.S. or coalition partners anywhere in the world, or destroy Kuwait's oil fields, it shall become an explicit objective of the United States to replace the current leadership of Iraq.“

32) Ebd., National Security Review (NSR) 12, Review of National Defense Strategy, Secret, 03.03.1989, gez. George Bush.

Zur Dritten Welt war die Frage zu stellen: Welche Regionalmächte wachsen dort heran und welche Potenzen haben sie? Welche Konsequenzen hätten ABC-Waffen in libyschen oder irakischen Händen? Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit eines weiteren Terrorismus, der von diesen Staaten gesponsert würde (einschließlich Geiselnahmen)? Welche Mittel hat Amerika, um darauf zu reagieren und wird sich seine Abhängigkeit von den mittelöstlichen Energieressourcen in den kommenden zehn Jahren vergrößern? Immerhin hat der Präsident, der als Vizepräsident gleichwohl eine Nationalpolitik gegen den Terrorismus mit begründete, die wichtige Frage zur Wahrscheinlichkeit von Terror aufgeworfen.

Ein Jahr nach dem Amtsantritt brachte Bush seine nationale Sicherheitsstrategie in weiten Teilen an die Öffentlichkeit. Diese bestätigt erneut, dass ihn zu meist der Zerfall des Moskauer Imperiums in seinen Bann geschlagen hatte. Zu Mittelost streute er dort nur ganz am Rande vier Punkte bei. Er erwähnte, dass sein Vorgänger Thomas Jefferson die Navy gegen den Pascha von Tripolis 1804 entsandt hatte. Dann erinnerte George H. W. Bush an das stets bleibende Lebensinteresse Amerikas, dass es keiner Macht erlaubt werden dürfe, die eurasische Landmasse zu beherrschen. Anderenorts betonte er die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Gefahr für die freie Welt, die in Mittelost mit seinen Energieressourcen durch den Terrorismus und dessen staatliche Förderer erwächst. Daher wäre eine maritime Präsenz Amerikas im Mittelmeer, im Persischen Golf und im Indischen Ozean geboten. Schließlich hob Bush zu Mittelost hervor, dass eine Weiterverbreitung von ABC-Waffen zu verhindern sei.³³⁾

33) National Security Strategie of the United States. The White House, March 1990, gez. George Bush.

Die präsidentiale Aufmerksamkeit war im Frühjahr 1990 völlig auf die globale West-Ost-Achse fixiert. Wohl sah Bush Gefahren aus dem Erdsüden und benannte sie auch, jedoch nur nebenbei. Es gab ja drängende europäische Probleme. Dies erhellte seine Anweisung Mitte November 1991, die Zukunft der Geheimdienste bis über das Millennium hinaus zu überdenken. Diese Organe, heisst es, wurzeln tief im Kalten Krieg. Der sei jetzt vorbei wie auch die Bedrohung durch das sowjetische Militär, das ums Überleben gegen seinen Zerfall in nationale Armeen kämpfe. „Wir befinden uns im Übergang und fragen

uns, wie die dortigen Nuklearwaffen gesichert sind.“ Osteuropa transformiere sich, der Warschauer Pakt sei aufgelöst. Moskaus Aktivismus sei besonders in der Dritten Welt gebremst. Man brauche jetzt eine Revision von oben bis unten, um seine Mission und Prioritäten neu zu bestimmen.³⁴⁾

Die Überprüfung von Inhalt und Ausrichtung blieb auch weiter infolge neuer Kriege in Europa selbst auf einen verblassenden Ost-West-Konflikt ausgerichtet. Da verwundert es wohl kaum, dass Bush in seiner vierjährigen Amtszeit in der Tat keine Direktive erzeugt hat, in der eine nordamerikanische Islampolitik formuliert wurde. Dies war auch nicht einmal nach dem Abzug der alliierten Truppen aus Irak und Kuwait der Fall, obwohl eine solche Politik um so nötiger erschien, um Saddam Husain zu isolieren, zumal Bush die Kurden und schiitische Regimegegner zum Sturz des Bagdader Regimes aufgerufen hatte. Ohne eine klare Idee über Arten des Islamismus und ohne den Willen zum Beistand war dieser Aufruf und die nachfolgende Preisgabe der Aufständischen an jenen Diktator im Zweistromland eine höchst unverantwortliche Handlung und kardinale Fehlpolitik. Hier wirkte Reagans alter Ansatz nach, im Interesse der „Stabilität“ selbst noch die schäbigen Regimes zu bewahren. War es bei Reagan aus Kalkülen im Kalten Krieg noch erklärlich, so entfielen diese aber für Bush.

Eine stimmige Islampolitik Bushs fehlte gleichwohl nach dem Rückzug der Sowjets aus Afghanistan. Der Präsident sah das Ende des sowjetischen Marionettenregimes voraus. Er stellte sich zügig auf humanitäre und Wiederaufbauhilfe ein, verschwendete aber wenig Gedanken darauf, wie sich unter islamischen Umständen eine legitime Regierung bilden könnte.³⁵⁾

Obwohl George H. W. Bush zu Beginn seiner Amtszeit ein Komitee zur Koordinierung von Aktionen gegen Terror etabliert hat, initiierte er bis zum Ende derselben 1993 weder eine formelle Politik gegenüber dem Terrorismus noch eine gegenüber dem Islam. Dabei hatte sich im Golfkrieg die globale Konfliktachse von Ost-West auf Nord-Süd gedreht. Zu zögerlich begann das Umdenken, dass sich zuerst auf akademischer Ebene im Diskurs um Samuel Huntingtons *Clash of Civilizations* zeigte, der diesen Be-

34) Ebd., NSR 29, Intelligence Capabilities 1992-2005, Secret, 15.11.1991, gez. George Bush.

35) Ebd., NSD 5, Legislation to Authorize the Transfer of Funds to the Agency for International Development for Humanitarian Assistance to Afghanistan, Confidential, 18.03.1989, gez. George Bush.

36) Bernard Lewis „The Roots Of Muslim Rage“, in: *The Atlantic Monthly*, (1990) 9, S. 47–60.

37) Clarke, S. 76–79.

griff wiederum von Bernard Lewis entliehen hatte, insbesondere aus dessen Aufsatz über die Wurzeln muslimischer Wut.³⁶⁾ Um so mehr – hinsichtlich der Relationen zwischen Islam und Terror klaffte eine kardinale Wahrnehmungslücke in den Washingtoner Administrationen seit der Wende zu den achtziger Jahren. Da das Weiße Haus derartige Beziehungen als Tabu ausgeklammert hatte, vermochte es auch keinerlei Gegenwehr zu entwickeln. Es bleibt spekulativ, ob George H. W. Bush diese Lücke in einer zweiten Amtszeit gefüllt hätte. In jedem Falle befand sich die amerikanische Politik infolgedessen dem anwachsenden Terror gegenüber in einer ungünstigen Defensivposition.

■ Clintons Raketen

Seit der Wende zu den achtziger Jahren ist jeder US-Präsident nach Amtsantritt bald durch Terrorakte im islamischen Raum überrascht worden. Bei George H. W. Bush war es noch der Angriff auf den PAN AM Flug 103 vom Vorjahr 1988, auf den er nicht mit Gewalt, sondern auf diplomatischem Wege zu reagieren suchte. Terrorakte kurz nach Amtsantritt begrüßten auch Bill Clinton, bei dem Neues aufkam. Erstens ermordete ein pakistanischer Islamist Ende Januar 1993 zwei Mitarbeiter des CIA in der Abfahrt nach Virginia. Mir Amal Kanshi, der Täter dieses ersten islamistischen Terrorakts in Amerika, wurde erst später gefasst.

Im Folgemonat gab es das zweite Novum. Terroristen mit islamistischem Hintergrund in Mittelost versuchten, einen der beiden Türme des New Yorker World Trade Centers zum Einsturz zu bringen. Wie später herauskam, waren da bereits Usama bin Ladins al-Qa'ida-Leute um Ramzi Yusuf am Werke. Jahre darauf nahm man im Weißen Haus an, dass al-Qa'ida seit 1990 bestand.³⁷⁾ Drittens planten Iraker wenige Wochen nach dem ersten New Yorker Anschlag 1993, George H. W. Bush in Kuwait zu ermorden. Clinton, der die Koordinierung von Aktionen gegen den Terror im Weißen Haus beibehalten hatte, ordnete den Einsatz von Raketen als Straffaktion gegen Irak an. Seine Tomahawk-Geschosse zerstörten nachts die Zentrale des Bagdader Geheimdienstes. Hingegen missglückte noch im selben Jahr 1993 sein Versuch, in Mogadischu Mohammed F. Aidid zu ergreifen, um

den Krieg dort zu beenden. Dabei töteten die Anschläge der Terroristen 18 und verwundeten 73 Amerikaner, darunter in der bekannten Hubschrauberepisode *Black Hawk down*. Um die Welt gingen Bilder, in denen jubelnde Somalis tote Marines traktierten. Der nachfolgende überstürzte Rückzug zeigte auch – wie im Libanon zehn Jahre zuvor – wie leicht Amerika Fersengeld zahlte.

Clintons Anti-Terror-Politik kam unter mehreren Eindrücken zustande. Anfang 1995 übergab er dem Kongress Vorschläge für eine verbesserte Gesetzgebung. Zur selben Zeit wurde intern das Manila-Komplott bekannt. Demnach plante Ramzi Yusuf, ein Dutzend amerikanischer Zivilflugzeuge über dem Pazifik durch an Bord gebrachte Bomben parallel abstürzen zu lassen. Der Plan flog zufällig nach einem Brand in Yusufs Haus auf, der flüchten konnte.

Dann folgte im März der Anschlag auf die Tokioter U-Bahn, in dem Sarin-Nervengas eingesetzt wurde, sowie im Folgemonat der Bombenanschlag auf das Bundesgebäude in Oklahoma City. All dies führte zu Rückschlüssen und zur Präsidialdirektive vom Juni 1995 (Dok. 4), die Schritte gegen den Terrorismus und für den Heimatschutz anordnete. Darin wies Clinton die Mitglieder seines Kabinetts an, in ihren Bereichen die Terroranfälligkeit zu vermindern. Ansonsten gab es wenig Neues. Vor allem das Problem der Entfaltung der terroristischen Ideologie wurde weder behandelt noch in die Entwicklung in Mittelost eingeordnet. Tiefere Differenzierungen wurden so unmöglich.

Die Strukturen wiesen weiter mehrere Leitagenturen und Hilfskomitees auf. Den Hut würde wie früher jene Agentur aufhaben, deren Verantwortungsbereich einem Terrorakt am nächsten lag, zum Beispiel beim Anschlag auf eine Botschaft das State Department oder beim Hijacking die Flugbehörde. Jeweils zu bildende Gruppen, *Foreign (Domestic) Emergency Support Teams*, sollten der Leitagentur beistehen. Das war die Grundstruktur, die Reagan geschaffen hatte, in der die Bundesagentur für Notfälle eine nicht klar definierte Rolle spielte. Deutlicher als andere vor ihm warnte Bill Clinton vor jenem Moment, in dem Terrororganisationen ABC-Waffen einsetzen könnten. Sein Fazit lautete, es gebe nun keine höhere Priorität,

- 38) Ebd., PDD 39, US Policy on Counterterrorism, Secret, 21.05.1995, gez. William J. Clinton.
- 39) Bernard Lewis, „License to Kill“, in: *Foreign Affairs*, 77(1998)6, S. 14–19.
- 40) The 9/11 Report, S. 101–102.
- 41) Madeleine Albright: *Madam Secretary*. New York 2003, S. 446–447: „It seemed that wherever I looked, I saw either gridlock or peril. For all the power of the United States, we were not able to dictate events.“

als dies zu verhindern und ihnen solche Potenziale wieder abzunehmen.³⁸⁾

Nach seiner Wiederwahl verlieh Clinton der Anti-Terror-Politik Anfang 1996 höchste Dringlichkeit. Zwei Jahre später erklärte Usama bin Ladin in einer Fatwa den „Kreuzfahrern“ und Juden, egal ob Militärs oder Zivilisten – sprich Amerikanern, Israelis und Westlern – durch seine Islamische Weltfront den Krieg.³⁹⁾ Vor der See-Akademie stellte Clinton im Mai 1998 seine integrierte Anti-Terror-Politik vor.⁴⁰⁾ Weitere Alarmzeichen kamen auf. Anfang August 1998 folgten parallele Bombenanschläge auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania. Bald wurden al-Qa’ida-Gruppen und Usama bin Ladin dafür verantwortlich gemacht. Mitte August 1998 erließ Clinton die Anweisung 13099, die Sanktionen gegen Usama bin Ladin und seine Terrororganisation anordnete. 75 Raketen wurden auf die afghanischen Ausbildungslager von al-Qa’ida und deren vermutete Einrichtungen im Sudan abgefeuert. Wohl gab es bis zu drei Dutzend Tote, aber darunter befand sich keiner jener terroristischen Führer. Insofern erschien Clintons Raketenjagd auf Terroristen als fragwürdig. Dies wäre das Jahr gewesen, die Arten des Islam zu erhellten und eine relevante Politik zu entfalten. Aber aus-senpolitisch lief alles schief.⁴¹⁾

Clinton durchlief 1998 den Tiefpunkt eines Skandals, der ihn Kraft kostete und die Amerikaner von Problemen wie Islam und Terror ablenkte. Er hatte noch Richard A. Clarke zum nationalen Anti-Terror-Koordinator ernannt. Zudem ließ er medizinische Vorräte mit Gegenmitteln für den Bedarfsfall anlegen. Für Eingeweihte, die 1998 in Washington arbeiteten, lag seither ein Anschlag auf Amerika in der Luft. Meist hatten sie das Manila-Komplott vergessen und rechneten eher mit dem Einsatz von ABC-Waffen. Dagegen bargen die Präsidialdirektiven 62 und 63 einen Plan mit zehn Feldern und besonders kritischen Elementen der Infrastruktur, wo vorbeugende Schritte geboten waren.

Das Fehlen einer ausformulierten amerikanischen Islampolitik wurde vor der Jahrtausendwende klar. „Natürlich haben die Vereinigten Staaten keine politische Politik gegenüber dem Islam“, *political policy*, so zeigte Außenministerin Madeleine K. Albright ihre Unbedarftheit gegenüber Muslimen auf einem

Empfang an. Zuvor meinte einer ihrer Helfer, der Islam bilde keinen inhärenten Faktor „im Betreiben unserer Politik“, also im *policymaking*.⁴²⁾ Zudem erschien Clintons Umgang mit Yasir Arafat so, als könnten sich Politiker, die sich lange des Islam und Terrors bedienten, erfolgreich reformieren, sofern nur stets der Dialog gesucht würde. Das erwies sich als Illusion, die einen hohen Blutzoll forderte. Späterhin gestand Albright in ihren Memoiren ein, Amerika habe vor 2001 oft die religiöse Komponente als etwas Emotionales betrachtet – und ausgeblendet. Speziell der Islam sei als fremder und irgendwie mystischer Glaube erschienen. Sie selbst habe erst spät erkannt, dass die Religion zum Dispositiv des Volkes wie seine Geschichte und Kultur gehöre. Allein Jimmy Carter habe bei den Rahmenabkommen zwischen Anwar as-Sadat und Menachem Begin in Camp David Religiosität als Teil des außenpolitischen Anforderungsprofils erkannt – und gleichwohl nützlich in die eigene Interessenpolitik eingebaut.⁴³⁾

■ Bushs Offensive

Nach seiner Amtseinführung zeigte sich Präsident George W. Bush Anfang 2001 recht desinteressiert an Mittelost. Erst unter dem Druck des Kongresses sowie aus jener Region wandte er sich diesem Raum mit Blick auf den israelisch-arabischen Zwist zu, in dem der Terrorismus wütete. Viel mehr beschäftigten ihn die Abrüstungsprobleme mit Moskau. Hier griff er Reagans Idee auf, einen nationalen Schirm gegen ballistische Raketen errichten zu lassen. Wieder wurde der Punkt erörtert, dass diese Verteidigung auch ihre Rolle spielen könnte, sollten einmal Terroristen oder terroristisch agierende Staaten derartige Waffen gegen Amerika einsetzen. Zunächst aber blieb Bushs Aufmerksamkeit gegenüber Islam und Terror gering.

Der „Anti-Terror-Zar“ im Weißen Haus, Richard A. Clarke, erinnerte sich, dass es ihm zwischen Januar und September 2001 keineswegs erlaubt war, Bush über Terrorfragen zu informieren.⁴⁴⁾ Zudem sei seine Position als nationaler Anti-Terror-Koordinator unter der Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice heruntergestuft worden.⁴⁵⁾ Sie selbst war mit dem Ost-West-Konflikt aufgewachsen und hatte vor allem aus dieser Sicht Einblicke in die Mittelostregion gewonnen, die sie zwei Jahre später vor dem Kongress ver-

42) Daniel Pipes, Mimi Stillman, „The United States Government: Patron of Islam?“, in: *Middle East Quarterly* January 2002.

43) Madeleine K. Albright, *The Mighty and the Almighty*, New York 2006.

44) Clarke, S. 26.

45) Clarke, S. 230.

künden ließen, die Natur Mittelosts verändern zu wollen. Sicher war ihr da noch nicht die Natur der Region klar. Wäre es so gewesen, dann hätte sie eine kohärente Islampolitik entfaltet und die Nachkriegszeit wäre im Irak wohl fehlerärmer verlaufen. Clarke jedenfalls bat Rice Anfang 2001, ihn zur Cybersicherheit zu versetzen – ein Musterbeispiel einer tödlichen Mentalität. Es war so, als würde ein Hauptmann der Feuerwehr einen schlimmen Brand erahnen. Statt alles zu tun, die Mannschaft zu alarmieren, lässt er sich einen anderen Job geben.

Rasch enthüllte der 11. September 2001, dass Washington über keine im Weißen Haus geschriebene Islampolitik verfügte. Neun Tage später legte Bush vor dem Kongress seine Überlegungen dar. Da er das Tabu hinsichtlich der Beziehung zwischen Islam und Terror im Weißen Haus brach, lohnt es sich, näher darauf einzugehen. Al-Qa'ida, sagte Bush, habe einen Akt des Krieges begangen. Diese Organisation sei eine lose Sammlung von Terrorvereinigungen. Sie erzeuge den Terror wie die Mafia das Verbrechen. Die Terroristen seien eine Randgruppe des islamischen Extremismus, die die friedliche Lehre des Islam pervertiere. Sie wollten Christen und Juden, ja alle Amerikaner töten, und zwar ohne zwischen Militärs und Zivilisten, auch Frauen und Kindern, zu unterscheiden. Ihr Führer, Usama bin Ladin, sei mit vielen anderen Terrororganisationen in 60 Ländern verbunden, etwa dem Islamischen Jihad in Ägypten und der Islamischen Bewegung Usbekistans. Er habe großen Einfluss in Afghanistan. Das Taliban-Regime stelle sein Modell für die Welt dar. George W. Bush forderte auch, afghanische Terroristenlager zu schließen und den USA deren Anführer auszuliefern.

Der Präsident hatte eine Botschaft für die Muslime der Welt. Demnach respektiere er ihren Glauben, dem auch Millionen von Amerikanern anhängen. Die Lehren des Islam seien gut und friedlich. Die Terroristen seien Verräter an ihrem eigenen Glauben und versuchten, den Islam zu hijacken. Amerikas Feinde seien nicht seine muslimischen und arabischen Freunde. „Unser Feind ist das radikale Netzwerk der Terroristen sowie jede Regierung, die diesen hilft.“

Der Krieg gegen den Terror beginne mit al-Qa'ida. Er ende, wenn jedwede Gruppe von Terroristen mit globaler Reichweite besiegt sei. Ihre Basis sei der

Hass auf die demokratischen Freiheiten, die Freiheit der Religion, der Rede, der Wahl, der Versammlung und der Opposition. Sie wollen auch Regierungen islamischer Länder stürzen, etwa in Ägypten, Saudi-Arabien und Jordanien. Sie möchten Christen und Juden aus Asien und Afrika vertreiben. Sie töten nicht nur, um Leben zu beenden, sondern eine Lebensart. Sie seien gegen Amerika, weil es ihnen im Wege stehe. Sie seien die Erben der mörderischen Ideologien des 20. Jahrhunderts, des Faschismus, Nazismus und Totalitarismus. Daher folge eine lange Kampagne gegen die globalen Terrornetzwerke.

Diese Art des Krieges in allen Bereichen habe es nie zuvor gegeben. Jede Nation müsse sich entscheiden – entweder mit oder gegen Amerika. Da die USA nun nicht mehr immun gegen Terrorangriffe seien, werde eine Kabinettsstelle für Heimatschutz geschaffen, um die nationale Strategie gegen den Terrorismus realisieren und im Falle eines Anschlags reagieren zu können. Der Terror müsse gestoppt und dort bekämpft werden, wo er sich entwickelt. Dies werde keine Ära des Terrors, sondern der Freiheit auf der ganzen Welt sein.⁴⁶⁾

Viel von dem war schon in Reagans Anti-Terror-Doktrin verankert. Neu brachte Bush die Ideen zur nie gekannten Kriegsart und zur islamistischen Kehrseite der terroristischen Medaille ein. Hier ging er weiter als seine Vorgänger. Zunächst nahm er den Islam als gut und friedlich in Schutz. Doch dann rückte er gewisse Muslime in ihren globalen Kontext: Terroristen sind Erben mörderischer, gegen die demokratische Zivilisation gerichteter Ideologien. Zu dem Zeitpunkt war es 15 Jahre her, dass Reagan und George H. W. Bush eine nationale Anti-Terror-Politik vorlegten. Umgekehrt – anderthalb Jahrzehnte haben drei Präsidenten den terroristischen Ideologiemix ignoriert, der im Islam und im Totalitarismus wurzelt. Nicht nur Amerika zahlte einen hohen Tribut. Heute, 20 Jahre nach jener nationalen Anti-Terror-Politik, gibt es noch immer keine nationale Islampolitik. Wäre dem so, wären Teile von ihr in Editionen, im 9/11- Report, in Bob Woodwards Analysen oder in Medien erwähnt worden.

Dies wirft weitere Fragen auf, um die es im Teil 2 geht. Da George W. Bush keine nationale Islampolitik vorgelegt hat, muss also geprüft werden, worin

46) George W. Bush: Address to a Joint Session of Congress and the American People, Release by the Office of the Press Secretary, Washington, 20.09.2001.

seine Islampraxis besteht. Er brach ein Tabu, aber wie hat er den Nexus zwischen Islam und Terror namhaft gemacht? Wie sahen diese Beziehung Gelehrte in Amerika? Worin wurzelt jene säkulare Fehlpolitik, was ist Amerikas Islampraxis eigen und wie mag seine nationale Islampolitik aussehen?

Dok. 1: Vizepräsident Bush entwarf Amerikas erstes nationales Anti-Terror-Programm, das Präsident Reagan Anfang 1986 unterschrieb. Als George H. W. Bush drei Jahre später ins Weiße Haus einzog, setzte er die Anti-Terror-Koordinierung an die erste Stelle. Wie dieser Ausriss aus seiner Sicherheitsdirektive 10 vom 7. Mai 1989 zeigt, beauftragte er mit der Terrorabwehr einen Botschafter des State Departments. Dessen Komitee siedelte er im Nationalen Sicherheitsrat an. Die Liste zeigt, wie wichtig die Nichtweiterverbreitung von ABC-Waffen war. Obwohl sich die globale Konfliktachse mit dem Krieg gegen Iraks Einfall in Kuwait von Ost-West auf Nord-Süd gedreht hatte, blieb Bushs Islampraxis in seinen vier Jahren widersprüchlich, ungezielt und im irakischen Fall sogar abenteuerlich.

LIST OF ADDITIONAL ^{50M}
POLICY COORDINATING COMMITTEES

The following Policy Coordinating Committees (PCCs) were approved by the President in NSD 10 and are in addition to those set forth in NSD 1.

-- Counter-terrorism. Chairman: Ambassador-at-Large for Counter-terrorism, Department of State.

-- Special Activities. Chairman: Senior Director for Intelligence Programs, National Security Council.

-- Refugees. Chairman: Ambassador-at-Large and U.S. Coordinator for Refugee Affairs, Department of State.

-- International Oceans, Environment, and Science Affairs. Chairman: Department of State.

-- Resources for International Affairs Programs. Chairman: Department of State.

-- Emergency Preparedness/Mobilization Planning. Chairman: Director, Federal Emergency Management Agency.

-- Nonproliferation Policy. Chairman: Under Secretary of State for Security Assistance, Science and Technology, Department of State.

-- Technology Transfer Policy. Chairman: Senior Director for International Economic Affairs, National Security Council.

-- National Security Telecommunications. Chairman: Assistant Secretary of Defense for C3I, Department of Defense.

Dok. 2: Nachdem der achtjährige Krieg zwischen Irak und Iran 1988 beendet war, stand die Islampraxis des Weißen Hauses vor einem Dilemma. Es wollte Irak gegen die Woge der islamischen Revolution stärken. Zum anderen durfte es nicht Bagdads Griffe nach ABC-Waffen tolerieren, zumal die Gefahr erwuchs, heißt es in diesem Ausriss des State Departments über Optionen gegenüber Irak vom 16. Mai 1990, aus einem Fehler könne ein Krieg Irak-Israel entstehen. Diese Pro/Contra-Vorlage für das Weiße Haus bestätigt: Noch flossen Geheimdienstinformationen über Irans Militäraktivitäten an Bagdad. Zudem werden die Schwäche der irakischen Opposition und die Zwickmühle eines US-Embargos klar, dem Amerikas Alliierte nicht folgen und entstehenden Lücken selbst füllen würden.

~~SECRET~~
-2-

UNCLASSIFIED
NOFORN 73BI

Full Trade Embargo: PRO: It would send a strong signal. CON: This would mean a virtual end to relations with Iraq. Our allies would not go along and, indeed, would jump in to take our place wherever they could.

POLITICAL - BILATERAL

Reduce Embassy Staff: PRO: Withdrawing our Ambassador or reducing Embassy staff (with parallel reductions at the Iraqi Embassy here) would clearly demonstrate our displeasure to the Iraqis. CON: It would further limit our ability to work in Baghdad and strain an Embassy staff that is already short-handed. Removing other Embassy staff (the DATT, for example) would not impress the Iraqis but could seriously reduce mission effectiveness.

Cultural: USIS runs several programs, including a self-sustaining and very popular English instruction program and a small number of exchanges. It also plans to help establish a Baghdad headquarters for U.S. archeologists working in Iraq. PRO: Cutting these programs would be a symbolic gesture. CON: Its only substantive impact would be on the persons involved.

Drug Enforcement: Iraq had its first-ever consultations with DEA this year and expressed interest in getting DEA training for a small number of police officers. PRO: Cancellation of the training would, again, have some symbolic importance. CON: It would have little practical effect for the Iraqi Government.

Intelligence Cooperation: Intelligence exchanges have waned since the Gulf War ceasefire. PRO: They still provide Iraq with limited information on Iranian military activity that would be missed. CON: Ending this contact would close off our very limited access to this important segment of the Iraqi establishment.

Presidential Message: Saddam Hussein likes the personal touch. PRO: A carefully crafted message from the President could be effective if it hit hard on our key concerns, proliferation and regional tension (conflict through a miscalculation by either Iraq or Israel), but also emphasized a continued desire for improved relations. CON: It could be construed here as being soft on Saddam.

Iraqi Opposition: The political opposition to Saddam and the Ba'ath Party, such as it is, is down-at-the-heels, mostly in exile, and (apart from some Kurds) lacks a following in Iraq. We could, nonetheless, find some public way to acknowledge it -- the Kurds especially. There is little to recommend this option.

~~SECRET~~

UNCLASSIFIED

Dok. 3: Reagan erließ das Nationale Programm zur Terrorabwehr am 20. Januar 1986, das unter Bush entstanden war. Der Präsident scheute sich aber in seinem Anti-Terrorkurs im Libanon, Hizballah-Terroristen zu verfolgen. Wie der zweiseitige Ausriss erhellt, übersah er das dahinter stehende ideologische

~~TOP SECRET~~

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

SYSTEM II
UNCLASSIFIED (C) (S)

January 20, 1986

~~TOP SECRET~~
UNCLASSIFIED

National Security
Decision Directive Number 207

THE NATIONAL PROGRAM FOR COMBATTING TERRORISM (S)

The Vice President's Task Force on Combatting Terrorism has completed an in-depth review of our current policies, capabilities, and resources for dealing with the terrorist threat. I have reviewed the Task Force Report and accompanying recommendations and concluded that our strategy is sound. I have determined that we must enhance our ability to confront this threat and to do so without compromising our basic democratic and human values. (S)

Terrorists undertake criminal acts that involve the use or threat of violence against innocent persons. These acts are premeditated, intended to achieve a political objective through coercion or intimidation of an audience beyond the immediate victims. U.S. citizens and installations, especially abroad, are increasingly being targeted for terrorist acts. Our policy, programs and responses must be effective in ameliorating this threat to our people, property and interests. (S)

Policy

U.S. policy on terrorism is unequivocal: firm opposition to terrorism in all its forms whether it is domestic terrorism perpetrated within U.S. territory, or international terrorism conducted inside or outside U.S. territory by foreign nationals or groups. The policy is based upon the conviction that to accede to terrorist demands places more American citizens at risk. This no-concessions policy is the best way of protecting the greatest number of people and ensuring their safety. At the same time, every available resource will be used to gain the safe return of American citizens who are held hostage by terrorists. (S)

The U.S. Government considers the practice of terrorism by any person or group a potential threat to our national security and will resist the use of terrorism by all legal means available. The United States is opposed to domestic and international terrorism and is prepared to act in concert with other nations or unilaterally when necessary to prevent or respond to terrorist acts. (S)

~~TOP SECRET~~
Declassify on: OADR

~~TOP SECRET~~

Problem: Islam, ob schiitischer oder sunnitischer, taucht nirgends auf. Er sah Terrorismus noch mehr juristisch als Strafverfolgungssache. Obwohl dieses erste Programm manche Impulse gab, blieb es insgesamt Papier.

Extracts from pages 4-9

NS DD 207

Expand State Department's outreach program to hostage families.

Continue efforts to enlist international cooperation in combatting terrorism through both bilateral and multilateral agreements.

Continue a dialogue with media representatives to obtain support for denying terrorists the visibility they seek.

Provide, in conjunction with the Department of Justice, more extensive publicity regarding the terrorist reward program in order to more effectively integrate it into the overall counterterrorism (CT) effort.

Prepare and encourage enactment of legislation that makes the murder of U.S. citizens abroad a Federal crime.

Pursue enactment of legislation that permits the death penalty for the murder of U.S. citizens during a hostage-taking.

Pursue enactment of legislation establishing a Joint Committee on Intelligence (the Hyde proposal).

Provide coordinated public affairs/Congressional guidance to all departments/agencies involved in resolving a terrorist incident.

Stimulate private and academic initiatives addressing the relationship between terrorism and the domestic and international legal systems.

Review the Freedom of Information Act (FOIA) and determine whether terrorist movements or organizations are abusing its provisions.

Ensure that training and support of terrorists at so-called mercenary camps in the United States are not permitted under U.S. law.

Complete review of the proposal to enhance Federal jurisdiction over domestic terrorist incidents.

The Assistant to the President for National Security Affairs shall review progress made on the implementation of this directive and report the results to me by July 1, 1986. *AM*

Dok. 4: Bill Clintons Direktive 37 vom 21. Juni 1995 war ein integrierter Anti-Terror-Plan. Er erteilte auch den Auftrag, die Staaten und Gruppen namhaft

THE WHITE HOUSE

WASHINGTON

June 21, 1995

MEMORANDUM FOR THE VICE PRESIDENT
THE SECRETARY OF STATE
THE SECRETARY OF THE TREASURY
THE SECRETARY OF DEFENSE
THE ATTORNEY GENERAL
THE SECRETARY OF HEALTH AND HUMAN SERVICES
THE SECRETARY OF TRANSPORTATION
THE SECRETARY OF ENERGY
ADMINISTRATOR, ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY
ASSISTANT TO THE PRESIDENT FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE
DIRECTOR, UNITED STATES INFORMATION AGENCY
CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF
DIRECTOR, FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
DIRECTOR, FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT
AGENCY

SUBJECT: U.S. Policy on Counterterrorism (U)

It is the policy of the United States to deter, defeat and respond vigorously to all terrorist attacks on our territory and against our citizens, or facilities, whether they occur domestically, in international waters or airspace or on foreign territory. The United States regards all such terrorism as a potential threat to national security as well as a criminal act and will apply all appropriate means to combat it. In doing so, the U.S. shall pursue vigorously efforts to deter and preempt, apprehend and prosecute, or assist other governments to prosecute, individuals who perpetrate or plan to perpetrate such attacks. (U)

We shall work closely with friendly governments in carrying out our counterterrorism policy and will support Allied and friendly governments in combating terrorist threats against them. (U)

Furthermore, the United States shall seek to identify groups or states that sponsor or support such terrorists, isolate them and extract a heavy price for their actions. (U)

~~SECRET~~ SOA
Declassify on: OADR

zu machen, die den Terror förderten. Hausgemachter und globaler Terrorismus seien in all ihren Formen zu bekämpfen. Er unterließ es, den Islam einzuordnen.

It is the policy of the United States not to make concessions to terrorists. (U)

To ensure that the United States is prepared to combat domestic and international terrorism in all its forms, I direct the following steps be taken. (U)

1. Reducing our Vulnerabilities

The United States shall reduce its vulnerabilities to terrorism, at home and abroad.

It shall be the responsibility of all Department and Agency heads to ensure that their personnel and facilities, and the people and facilities under their jurisdiction, are fully protected against terrorism. With regard to ensuring security:

-- The Attorney General, as the chief law enforcement officer, shall chair a Cabinet Committee to review the vulnerability to terrorism of government facilities in the United States and critical national infrastructure and make recommendations to me and the appropriate Cabinet member or Agency head;

-- The Director, FBI, as head of the investigative agency for terrorism, shall reduce vulnerabilities by an expanded program of counterterrorism;

-- The Secretary of State shall reduce vulnerabilities affecting the security of all personnel and facilities at non-military U.S. Government installations abroad and affecting the general safety of American citizens abroad;

-- The Secretary of Defense shall reduce vulnerabilities affecting the security of all U.S. military personnel (except those assigned to diplomatic missions) and facilities;

-- The Secretary of Transportation shall reduce vulnerabilities affecting the security of all airports in the U.S. and all aircraft and passengers and all maritime shipping under U.S. flag or registration or operating within the territory of the United States and shall coordinate security measures for rail, highway, mass transit and pipeline facilities;

-- The Secretary of State and the Attorney General, in addition to the latter's overall responsibilities as the chief law enforcement official, shall use all legal means available to exclude from the United States persons who pose a terrorist threat and deport or otherwise remove from the United States any such aliens;