

Möllers / van Ooyen

**Jahrbuch
Öffentliche Sicherheit**

2002/2003

Sonderdruck

Verlag für Polizeiwissenschaft

Auf der Suche nach einer internationalen konsensfähigen Terrorismusdefinition

1 Kein Konsens bei der Definition des Terrorismus

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 in New York und Washington D.C. erklärte die große Mehrheit der Staaten öffentlich ihre entschiedene Gegnerschaft zum „Terrorismus“.¹ Präsident Bush rief einen „war on terrorism“ aus, und die amerikanischen Streitkräfte begannen am 7. Oktober mit militärischen Angriffen gegen das Taliban-Regime in Afghanistan.² Obgleich viele Staaten sich bereit zeigten, die USA bei ihrem „Feldzug“ gegen Al Qaida, dessen internationales Netzwerk terroristischer Gruppen und den internationalen Terrorismus im allgemeinen zu unterstützen, blieb die Frage nach einer angemessenen Definition des Terrorismus heiß umstritten.

Es handelt sich um ein Problem, mit dem die internationale Staatenwelt seit langem ringt. Die Geschichte völkerrechtlicher Vereinbarungen, die konkrete terroristische Akte verurteilen und sanktionieren, reicht bis zur „Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ (1937) zurück. Konnte man sich damals noch über eine Minimaldefinition des „Terrorismus“ verständigen, ging dieser Konsens in den Jahrzehnten nach 1945 verloren. Die Vereinten Nationen haben seit 1963 eine Anzahl von Verträgen ausgehandelt, die verschiedene terroristische Akte verdammen. Dazu gehören die Entführung von Flugzeugen und Schiffen, die Geiselnahme von Diplomaten,

1 Dieser Beitrag geht auf einen Vortrag zurück, der am 16. Mai 2002 auf einem von der Chinesischen Akademie für Gesellschaftswissenschaften (CASS) und der Konrad-Adenauer-Stiftung gemeinsam veranstalteten Symposium in Peking gehalten wurde. Für Kritik bin ich Peter Waldmann, Universität Augsburg, zu Dank verpflichtet. Wichtige Anregungen verdanke ich auch meinem Dresdner Kollegen Lothar Fritze, Hannah-Arendt-Institut.

2 Siehe zur weltpolitischen Lage nach dem 11. September: Demetrios James Caraley (Hrsg.): *September 11, Terrorist Attacks, and U.S. Foreign Policy*, New York 2002; Christian Hacke: Die weltpolitische Rolle der USA nach dem 11. September 2001, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“*, B 51/2001, S. 16-23; Hanns W. Maull: Internationaler Terrorismus. Die deutsche Außenpolitik auf dem Prüfstand, in: *Internationale Politik* 56 (2001), Heft 12, S. 1-10. Zu den Konsequenzen für Antiterrorismus/Counterterrorismus: Christopher Daase: Zum Wandel der amerikanischen Terrorismusbekämpfung. Der 11. September und die Folgen, in: *Mittelweg* 36, Heft 6/2001, S. 35-48.

die Beschaffung von Nuklearmaterial, der Einsatz von Sprengkörpern und die Finanzierung des Terrorismus. Doch alle diese Konventionen vermeiden eine allgemeine Terrorismusdefinition³. Vor allem die Grenzziehung zum „Staatsterrorismus“ und zum legitimen „nationalen Befreiungskampf“ erwiesen sich in den VN-Beratungen als „Sollbruchstellen des definitorischen Konsenses“⁴.

Der bekannte Ausspruch „one man’s terrorist is another man’s freedom fighter“ bringt das zentrale Problem einer definitorischen Konsensfindung auf den Punkt. Denn in der Tat werden oft bestimmte Gewaltakte von den einen als bewundernswerte Befreiungstaten gepriesen, von den anderen hingegen als verabscheuenswürdiges Verbrechen geziehen. Israel und die US-Regierung beispielsweise sehen palästinensische Organisationen wie HAMAS und den Islamischen Dschihad, die für zahlreiche Selbstmordanschläge gegen Zivilisten in israelischen Städten verantwortlich sind, als terroristische Vereinigungen an⁵. Dagegen lehnte es der Außenminister Irans, Kamal Charrasi, ausdrücklich ab, diese Organisationen als terroristisch einzustufen. Der palästinensische Widerstand sei gerechtfertigt – selbst in seinen extrem gewaltsamen Formen (wie Selbstmordattentaten in belebten Straßen Jerusalems und Tel Avivs). Nicht die Palästinenser, sondern die israelische Besatzung seien für den Konflikt verantwortlich⁶. Die gegensätzlichen Auffassungen über den israelisch-palästinensischen Konflikt bildeten die Hauptursache für das Scheitern der Tagung der „Organization of the Islamic Conference“ (OIC) in Kuala Lumpur im April 2002. Die versammelten Außenminister und Delegierten von 57 ständigen Mitglieds- und drei Beobachterstaaten konnten sich nicht über eine

3 Vgl. zur Behandlung des „Terrorismus“ im Völkerrecht u.a. Maurice Flory: *International law: an instrument to combat terrorism*, in: Rosalyn Higgins/ders. (Hrsg.): *Terrorism and international law*, London/New York 1997, S. 30-39; Hans-Joachim Heintze: *Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht*, in: Hans Frank/Kai Hirschmann (Hrsg.): *Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung*, Berlin 2002, S. 67-102; Christiane Wandscher: *Terrorismus und die Vereinten Nationen*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus. Bericht und Beiträge zu einem Arbeitsgespräch am 19. April 2002 im Französischen Dom/Berlin-Mitte. Dokumentation*, Berlin 2002, S. 9-11.

4 So Stefan Oeter: *Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?*, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.): *Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden 2002*, S. 29-50, hier S. 29.

5 Siehe zur israelischen Position z.B. *Government of Israel: The Involvement of Arafat, PA Senior Officials and Apparatuses in Terrorism against Israel, Corruption and Crime*, prepared by a team headed by Dani Naveh, Minister of Parliamentary Affairs, Jerusalem 2002, <http://www.israel.org/mfa/>; zur US-Position siehe folgenden Jahresbericht: *United States Department of State/Office of the Coordinator for Counterterrorism (Hg.): Patterns of Global Terrorism 2002*, Washington D.C. 2003, S. 55 f.

6 „Terror ist eine Frage der Definition“. Teherans Außenminister Kamal Charrasi über eine internationale Koalition gegen den islamischen Extremismus, palästinensische Selbstmordattentate in Israel und das barbarische Regime der Taliban in Afghanistan, in: *Der Spiegel* Nr. 39 vom 24. Sept. 2001.

Terrorismusdefinition verständigen. Zwar verurteilte man die Anschläge vom 11. September. Doch wurde angemahnt, Islam und Terrorismus nicht gleichzusetzen. Überdies dürfe Terrorismus nicht mit der legitimen Ausübung eines Widerstandsrechts gegen Unterdrückung und Besatzung verwechselt werden⁷.

Die Probleme, die Repräsentanten islamischer Staaten mit der Definition von Terrorismus haben, sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass unterschiedliche Legitimitätsvorstellungen aufeinanderprallen. Um es unmissverständlich zu formulieren: Diktatoren und Demokraten können sich naturgemäß über Grundprinzipien der Anerkennungswürdigkeit politischer Systeme nur schwer verständigen⁸. Solange der Sultanismus in der islamischen Welt vorherrscht⁹, dürfte sich daran wenig ändern. Die Frage der moralischen Beurteilung von Gewalttaten gegen Staaten wird daher stets umstritten bleiben. Es ist jedoch nicht illusorisch zu hoffen, dass zwischen jenen, die auf der Grundlage der Menschenrechte und des gewaltkontrollierenden Rechtsstaates argumentieren, ein höheres Maß an Übereinstimmung in dieser Frage erzielt werden kann.

Das Wort „Terrorismus“ hat eine pejorative Konnotation. Akte des Terrorismus werden nicht nur als illegal, sondern auch als illegitim angesehen. Das war nicht immer so: „La terreur“, die Schreckensherrschaft der Jakobiner in den Jahren 1793/94, während derer Tausende von Menschen unter der Guillotine starben, galt in revolutionären Kreisen als ein legitimes Mittel, um die aufklärerisch-humanitären Ideale in Staat und Gesellschaft durchzusetzen und alle gegen die Ziele der Revolution eingeschworenen Gegner durch Einschüchterung oder Vernichtung auszuschalten. Der inflationäre Gebrauch des Terrorbegriffs trug nach dem Sturz Robespierres zur Entstehung der Neologismen „terrorisme“ und „terroriste“ (Sommer 1794) bei, die bald – wie zuvor der Terrorbegriff – eine überwiegend abwertende Bedeutung annahmen, zu Synonymen für Gewalt, Schrecken und Willkür wurden und in dieser negativen Bedeutung rasch Eingang in andere Sprachen fanden¹⁰.

Seither ist der Begriff „Terrorismus“ für ein weites Spektrum politisch motivierter Gewaltphänomene verwendet worden. Dabei firmierte das Attribut „terroristisch“ stets als pejorative Fremdbezeichnung. „Terroristen“ gelten als Verbrecher, die ihre politischen Anliegen auf moralisch inakzeptable Weise

7 „Islamische Konferenz: Keine Einigung auf Terrorismus-Definition“, in: Handelsblatt vom 3. April 2002.

8 So argumentiert auch Walter Laqueur: Terrorismus. Die globale Herausforderung, Frankfurt a.M./Berlin 1987, S. 15.

9 Siehe zu diesem Regimetyp vor allem: H.E. Chehabi/Juan J. Linz (Hrsg.): Sultanistic Regimes, Baltimore/London 1998.

10 Vgl. Gerd van den Heuvel: Terreur, Terroriste, Terrorisme, in: Rolf Reichardt/Eberhard Schmitt (Hrsg.): Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1680-1820, Heft 3, München 1985, S. 89-132; Andreas Musolff: Krieg gegen die Öffentlichkeit. Terrorismus und politischer Sprachgebrauch, Opladen 1996, S. 18-139.

verfolgen. Dabei entsteht insofern eine „asymmetrische Sprechsituation“¹¹, als die Bezeichneten das ihnen zugewiesene Attribut entschieden zurückweisen. Sie beanspruchen Legitimität für die von ihnen ausgehenden Gewalttaten, sehen sich als Kämpfer in einem „gerechten Krieg“. Nicht selten kehren die als „Terroristen“ Bezeichneten den Spieß um und wenden das Attribut auf die Bezeichner an. So warnte der Generalsekretär der im Libanon operierenden schiitisch-islamistischen „Hisbollah“, Hassan Nasrallah, die amerikanische Regierung davor, die Anschläge vom 11. September mit „Terrorismus“ zu beantworten. In der Vergangenheit hätten dies die USA – wie in Hiroshima und Nagasaki – immer wieder getan. Zudem unterstützten sie die israelische Regierung in ihrer „terroristischen“ Politik gegen die Palästinenser. Auf diese Weise hätten die USA selbst jenen Groll hervorgerufen, der sich am 11. September entladen habe¹².

Die Sichtweise Nasrallahs wird in der islamischen Welt offenbar von nicht wenigen geteilt¹³. In vielen Fällen mag die Wahrnehmung der Wirklichkeit von ideologisch-dogmatischen Perspektiven (zumeist islamistischer Couleur) geprägt sein. Aber auch solche Beobachter, die sich an den Menschenrechten und der Idee der Gewaltenkontrolle orientieren, haben große Schwierigkeiten, die politischen Akteure in den Gemengelage der Krisenregionen klar nach den normativ eindeutig besetzten Kategorien von „Terrorismus“ und „Widerstandskampf“ zu unterscheiden. Mag die Frage nach Legitimität oder Illegitimität politisch motivierter Handlungen innerhalb funktionierender Verfassungsstaaten vergleichsweise leicht zu beantworten sein, treten unter den Bedingungen autokratischer Herrschaft und in politischen Extremsituationen (Kriege, Aufstände, Revolutionen, Bürgerkriege) schwierig zu lösende Grenzprobleme auf. Einer der bekanntesten Terrorismuskenner räumt ein: „Terrorism might be the only feasible means of overthrowing a cruel dictatorship, the last resort of free men and women facing intolerable persecution. In such conditions, terrorism could be a moral imperative rather than a crime – the killing of a Hitler or a Stalin earlier on in his career would

11 Dieser Begriff stammt von: Reinhart Koselleck: *Vergangene Zukunft*, Frankfurt a.M. 1979, S. 211-259.

12 Vgl. „The speech of hizbollah secretary general marking the first anniversary of the Intifada“ (28. Sept. 2001), <http://www.hizbollah.org/english/amin/k2001/k20010928.htm> (April 2003).

13 Dies zeigen die Reaktionen auf den 11. September. Vgl. Hanspeter Mattes: *Die politischen Auswirkungen des „11. September“ in Nordafrika*, Deutsches Orient-Institut, Hamburg, April 2002, <http://www.wuquf.de>; Karin Adelsberger u.a.: *Der 11. September und die Folgen in Asien*. Politische Reaktionen in der VR China, Japan, Malaysia und Vietnam, Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften, Nr. 42, Institut für Ostasienwissenschaften, Duisburg, Januar 2002; Rémy Leveau/Khadija Mohsen-Finan (Hrsg.): *Le Maghreb après le 11 septembre, les notes de l'ifri*, Nr. 44, Paris 2002.

have saved the lives of millions of people.“¹⁴ Wäre ein solcher Attentäter aber angemessenerweise als „Terrorist“ zu bezeichnen?

Jedenfalls scheint zu gelten: Was im Regelfall illegitim ist, kann im Ausnahmefall geboten sein. Handlungstypen, die im Regelfall das Attribut „terroristisch“ verdienen, können im Ausnahmefall (auf der Basis einer den Menschenrechten verpflichteten Ethik) legitim erscheinen. Zudem gilt: „Gerade nach westlichen Maßstäben gibt es mehr nicht-legitime als vollkommen legitime Staatsführungen. Die Geschichte lehrt, dass viele einst als Terroristen Gesuchte als allgemein anerkannte Staatsführer endeten, wie z.B. Nelson Mandela oder Menachem Begin. Manche der Bewegungen, aus denen sie stammten, wurden vom Westen offiziell oder von Teilen der Gesellschaft unterstützt“¹⁵. Die USA förderten in den Jahren 1994 bis 1996 über ihre pakistanischen und saudi-arabischen Verbündeten die Taliban (vor allem wegen ihrer anti-iranischen Haltung) und leisteten insofern einen Beitrag zur Etablierung eines extrem-islamistischen Regimes, das sich zu einem Hort des Terrorismus entwickelte¹⁶.

Solche Wechselfälle der Geschichte und der damit verbundene Opportunismus bei der Etikettierungspraxis erklären zum Teil die Reserven, auf die das Bemühen um die völkerrechtliche Fixierung eines allgemeinen Terrorismusbegriffs stößt. Damit verbunden ist auch die Frage, ob es überhaupt einen „terroristischen“ Handlungstyp gibt, der in allen politischen Situationen mit dem moralisch abwertenden Stigmawort zu versehen ist. Bei der Suche nach einer in höherem Maße zustimmungsfähigen Terrorismusdefinition erscheint es daher empfehlenswert, nicht nur den Aktionsmodi des „Terrorismus“, sondern auch den ihnen zu Grunde liegenden moralischen Entscheidungen Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Die folgende Erörterung beginnt mit einer Erläuterung der wichtigsten „technischen“ Aspekte, wie sie Terrorismusdefinitionen im Allgemeinen zu Grunde gelegt werden. Diese Definitionen, so die leitende These des Beitrags, krankten daran, dass sie einen normativen Begriff, der ein moralisches Unwerturteil ausspricht, ausschließlich an Hand seiner technischen Aspekte zu definieren suchen. Durch das – bei Sozialwissenschaftlern verbreitete – Ausblenden der normativen Dimension wird keineswegs ein höheres Maß an Konsistenz erreicht¹⁷, der Begriff vielmehr eines zentralen Inhaltes beraubt. Daher werden im zweiten Schritt moralische Kriterien entwickelt, denen eine

14 Walter Laqueur: *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, 2. Aufl., London 2001, S. 9.

15 Karl Lamers: *Der 11. September und die Folgen. Überlegungen aus europäischer Sicht*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13 (2003), Heft 1, S. 85-103, hier S. 92.

16 Vgl. Ahmed Rashid: *Taliban. Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad*, München 2001, S. 289.

17 Dies meint etwa Fernando Reinares: *Terrorismus*, in: Wilhelm Heitmeyer/John Hagan (Hrsg.): *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*, Opladen 2002, S. 390-405, hier S. 391.

Gewalttat mindestens genügen muss, wenn sie Legitimität beanspruchen will. Eine Definition, die technische mit moralischen Kriterien verknüpft, dürfte weitaus größere Aussichten auf eine internationale semantische Verständigung bieten. Denn auf diese Weise werden terminologische Schwierigkeiten bei der Anwendung auf politische Extremsituationen erheblich vermindert. Selbstverständlich zöge auch die wissenschaftliche Diskussion Nutzen aus einer Begriffsklärung, die in allen politischen Konstellationen trennscharfe Unterscheidungen ermöglicht.

2 „Technische“ Merkmale des Terrorismus

Wer die Geschichte all dessen Revue passieren lässt, was jemals als „Terrorismus“ bezeichnet worden ist, trifft auf eine nahezu unbegrenzte Formenfülle. Selbst wenn „Terror von oben“ („Staatsterrorismus“) wegen seiner besonderen Handlungsbedingungen und -formen von der Betrachtung ausgeschlossen wird und man sich auf substaatliche/transstaatliche Gruppen beschränkt, bleibt ein weites Spektrum von Phänomenen: Bluttaten religiöser Fanatiker, Staatsstreichversuche geheimer Verbindungen, sozialer Ostrazismus von Rassen, nationalistische „Feme“, militanter Separatismus, sozial-revolutionäre Attentate, anarchistische „Propaganda der Tat“, kommunistische Aufstandstaktik, Selbstmord als Waffe im „Djihad“. Nicht nur in ihrem ideologischen Hintergrund, sondern auch in ihrer Tatspezifik unterscheiden sich die so erfassten Gewaltakte gravierend. So kann es wenig erstaunen, dass sich Sozialwissenschaftler mit einer allgemein akzeptablen Definition des Terrorismus schwertun. Es gibt keine Begriffsbestimmung, die auf alle jemals als „terroristisch“ bezeichneten Handlungen zutrifft¹⁸.

Allerdings lassen sich einige technische Merkmale benennen, die als „terroristisch“ deklarierte Handlungen in vielen Fällen kennzeichnen¹⁹. Vergewärtigt man sich die unterschiedlichen ideologischen Orientierungen der

18 Nicht zuletzt dies zeigt die Grundlagenstudie von: Alex P. Schmid u.a.: *Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literatures*, 2. Aufl. Amsterdam u.a. 1988.

19 Eine der besten Begriffsbestimmungen dieser Art stammt von: Peter Waldmann: *Terrorismus. Provokation der Macht*, München 1998, S. 10-19. Siehe auch: Uwe Backes: *Bleierne Jahre. Baader-Meinhof und danach*, Erlangen 1991, S. 18-22; H.H.A. Cooper: *Terrorism. The Problem of Definition Revisited*, in: *American Behavioral Scientist* 44 (2001), S. 881-893; Boaz Ganor: *Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?*, hrsg. International Policy Institute for Counter-Terrorism, ICT-Paper, Herzlia 2001; Bruce Hoffman: *Terrorismus - der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt*, aktualisierte Ausgabe, Frankfurt a.M. 2001, S. 56; Dieter S. Lutz: *Was ist Terrorismus? Definitionen, Wandel, Perspektiven*, in: Koch (Hrsg.): *Terrorismus*, S. 9-27, hier S. 12 f.

betreffenden Gruppen – verschiedene Formen des religiösen Fundamentalismus, kommunistische, anarchistische, nationalistische, ethnozentrische Doktrinen –, lässt sich unschwer konstatieren, dass Terrorismus nicht als besonderes ideologisches Orientierungssystem gelten kann. Wenn von Terrorgruppen gesprochen wird, treten bestimmte Handlungsformen ins Blickfeld.

Dem Handlungstyp „Terrorismus“ liegt indes stets eine – im weitesten Sinne – politische Motivation zu Grunde. „Terroristen“ handeln auf der Grundlage eines – mehr oder weniger weitreichenden – Überzeugungssystems, sind also im Unterschied zu gewöhnlichen Bankräubern oder Erpressern nicht in erster Linie von einer Bereicherungsabsicht getrieben. Vielmehr geht es ihnen darum, vorhandene Machtstrukturen im Sinne ideologischer Ziele (grundlegend) zu verändern. Sie möchten politischen Einfluss gewinnen, womöglich eines Tages Herrschaftsgewalt ausüben.

Sie tun dies durch die Ausübung (oder Drohung mit der Anwendung) von Gewalt. Der Einsatz von Gewalt zur Erzwingung politischer Zwecke verbindet den Handlungstyp „Terrorismus“ mit anderen Formen von (massiver, systematischer, politisch motivierter) Gewaltanwendung wie Krieg oder Guerillakampf. Im Unterschied zum regulären Krieg zwischen zwei Staaten geht Terrorismus von sub- oder transstaatlichen Gruppen aus. Sofern deren Kontrahenten Staaten sind, kann Terrorismus als Teil eines „asymmetrischen Krieges“ gelten²⁰. Die ausgeprägte Asymmetrie der Auseinandersetzung zeigt sich auch darin, dass Terroristen – im Unterschied zu Guerrillakämpfern – nicht in der Lage sind, Territorien zu besetzen und dauerhaft zu halten.

Die Position der Schwäche, aus der heraus Terroristen agieren, erklärt, warum die Folgen der physischen Gewaltanwendung nicht im Zentrum der von ihnen verfolgten politisch-militärischen Strategie steht. Wie das Wort „terror“ andeutet, geht es in erster Linie um die Erzeugung einer psychischen Wirkung: Bei den zu bekämpfenden Individuen und sozialen Gruppen sollen Furcht und Schrecken verbreitet, unter Umständen Überreaktionen provoziert werden. Gleichzeitig sollen die Handlungen Solidarisierungs- und Mobilisierungseffekte bei den als „Klientel“ angesehenen Gruppen und Schichten erzielen. Auf diese Weise hofft man, Einflussgewinne im politischen Raum zu verbuchen. Zu Recht ist daher die kommunikative Dimension des Terrorismus hervorgehoben worden: Die Botschaft ist wichtiger als der physische Effekt der Tat²¹. Terroristen benötigen Öffentlichkeit. Fehlen staatsunabhängige

20 Vgl. vor allem Herfried Münkler: Asymmetrische Gewalt. Terrorismus als politisch-militärische Strategie, in: Merkur 56 (2002), Heft 1, S. 1-12; ders.: Sind wir im Krieg? Über Terrorismus, Partisanen und die neuen Formen des Krieges, in: Politische Vierteljahresschrift 42 (2001), S. 581-589. Siehe auch: Anthony H. Cordesman: Terrorism, Asymmetric Warfare, and Weapons of Mass Destruction. Defending the U.S. Homeland, Westport/London 2002.

21 Vgl. Waldmann: Terrorismus, S. 28-39. Siehe für den „11. September“: Herfried Münkler: Terrorismus als Kommunikationsstrategie. Die Botschaft des 11. September, in: Internationale Politik 56 (2001), Heft 12, S. 11-18.

Kommunikationsforen (wie in totalitären Regimes), läuft die Strategie weitgehend ins Leere. In pluralen Gesellschaften entsteht nicht selten eine Symbiose zwischen publizitätsabhängigen Terroristen und sensationshungrigen Journalisten. Den Medien kommt in der Strategie des Terrors eine Schlüsselrolle zu²².

Für die kommunikative Wirkung sind die Plötzlichkeit des Angriffs sowie dessen Schreckenspotential von großer Bedeutung. Das Gefühl des Entsetzens wird umso größer sein, je unerwarteter der Angriff erfolgt und je intensiver seine Folgen emotional empfunden werden.

Wichtige technische Definitionsmerkmale des Terrorismus, wie sie in vielen Begriffsbestimmungen wiederkehren, sind also:

- erpresserische Gewaltanwendung/Gewaltdrohung
- mit politischer Motivation
- von Seiten sub- oder transstaatlicher Gruppen,
- zielend auf psychische und kommunikative Wirkung
- mittels unerwarteter Angriffe mit gravierenden Folgen
- zur Erzeugung von Schrecken und zur Mobilisierung zwecks Einflussvermehrung im politischen Raum.

Diese technischen Merkmale sind mit Abgrenzungsproblemen behaftet. Das gilt etwa für Terrorgruppen, die von Staaten finanziert werden. Handelt es sich dabei um substaatliche Gruppen im strengen Sinne? Oder sind die Grenzen fließend? Problematisch ist es auch, das Aktionsfeld von Organisationen wie HAMAS oder Hizbullah pauschal dem „Terrorismus“ zuzurechnen. Beide leisten z.B. für ihre Klientelgruppen soziale Unterstützungsdienste²³. Die Hizbullah ist darüber hinaus sogar als legale Partei im libanesischen Parlament vertreten. Trotz solcher Probleme wird man sich über die technischen Merkmale, mittels derer „Terrorismus“ definiert werden kann, verhältnismäßig leicht verständigen können.

Das Hauptproblem der Konsensfindung über eine Terrorismusdefinition liegt nicht in den technischen, sondern in den damit verbundenen moralischen Fragen. Manche technischen Definitionen versuchen das dadurch zu umgehen, dass der Status der Opfer einbezogen wird. Der Angriff erfolge auf „Unbeteiligte“, „Unschuldige“. Eine bekannte Definition des US-Department of State verwendet den kriegsrechtlichen Begriff „Non-Kombattanten“: „The term ‘terrorism’ means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine

22 Vgl. folgende empirische Studien: Isabelle Garcin-Marrou: *Terrorisme, médias et démocratie*, Lyon 2001; Richard W. Schaffert: *Media Coverage and Political Terrorists. A Quantitative Analysis*, New York u.a. 1992.

23 Vgl. nur Hisham H. Ahmad: *Hamas: From Religious Salvation to Political Transformation. The Rise of Hamas in Palestinian Society*, Jerusalem 1994; Hala Jaber: *Hezbollah. Born with a Vengeance*, New York/Chichester 1997.

agents, usually intended to influence an audience.“²⁴ Aus der Perspektive nicht-staatlicher Gruppen, die die Legitimität eines zu bekämpfenden Staates nicht anerkennen, verschieben sich indes die Grenzen zwischen „Kombattanten“ und „Non-Kombattanten“. In die Feinddefinition werden all jene einbezogen, die wesentlich dazu beitragen, eine als illegitim erachtete Ordnung aufrechtzuerhalten. Man kann also aus der Sicht dieser Gruppen nicht ohne weiteres erwarten, dass sie sich auf solche Angriffsziele beschränken, die in der Definition der „Feinde“ als „Non-Kombattanten“ gelten.

Die Auffassung wäre verfehlt, „Terrorismus“ sei generell dadurch gekennzeichnet, dass er seine Opfer willkürlich auswähle und wegen der Horrorwirkung danach strebe, eine möglichst große Zahl Wehrloser zu töten. Angesichts der Anschläge des 11. September mag sich eine solche Schlussfolgerung aufdrängen; die „Bombentheologie“ religiöser Fanatiker scheint in der Tat Rücksichtslosigkeit mit Blick auf „irdisches Leben“ zu begünstigen²⁵. Doch wurde in den Diskussionen zum deutschen Linksterrorismus der siebziger und achtziger Jahre häufig und zu Recht hervorgehoben, dessen Kalküle zielen auf soziale Mobilisierung, laufe also keineswegs auf eine Opfermaximierung hinaus. „Schlächtertheorien“²⁶ dürften auch für Rechtsterroristen und „Dжихadisten“ in die Irre führen.

Das Problem der Legitimität von Handlungstypen des oben umrissenen Typs in politischen Extremsituationen ist auf so einfache Weise nicht in den Griff zu kriegen. Manche Terrorismusdefinitionen enthalten daher neben technischen auch moralische Kriterien. So nennt das renommierte „International Institute for Strategic Studies“ u.a. folgende Terrorismus- „Indikatoren“: „In some cases, no attempt is made to minimise damage and loss of life. [...] Most of the actions, if committed by a belligerent in a war, would constitute violations of the laws of war.“²⁷ Sollte es sich dabei um notwendige Bedingungen handeln, müsste man indes die Einschränkungen „in some cases“ und „most“ beseitigen. Auf jeden Fall kann man zu derartigen „Indikatoren“ nur gelangen, wenn man systematisch die moralischen Entscheidungssituationen jener Akteure durchdenkt, die eine Handlung vom oben beschriebenen Typ planen.

24 Patterns of Global Terrorism 2002, S. XIII.

25 Vgl. zur Opferträchtigkeit religiös motivierter Terroristen die Überlegungen bei: Hoffman: Terrorismus, S. 121-123; Magnus Ranstorp: Le terrorisme au nom de la religion, in: Gérard Chaliand (Hrsg.): Les stratégies du terrorisme, nouvelle édition augmentée, Paris 2002, S. 113-140.

26 So Friedhelm Neidhardt: Linker und rechter Terrorismus. Erscheinungsformen und Handlungspotentiale im Gruppenvergleich, in: Wanda von Baeyer-Katte/Dieter Claessens/Hubert Feger/ders., unter Mitarbeit von Karen de Ahna und Jo Groebel: Gruppenprozesse, = Analysen zum Terrorismus 3, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Opladen 1982, S. 433-476, hier S. 467.

27 „Defining terrorism. Focusing on the targets“, in: IISS Strategic Comments 7 (2001), Nr. 9, S. 1.

3 Moralische Bedingungen für die Anwendung politisch motivierter Gewalt

Eine Terrorismusdefinition, wie sie der Rat der Europäischen Union vorgeschlagen hat, ist nicht einmal für den politischen Normalfall unter freiheitlich-demokratischen Bedingungen trennscharf: „causing extensive destruction to a Government or public facility, a transport system, an infrastructure facility“²⁸. Wesentlich anspruchsvollere technische Definitionen mögen diesen Anforderungen gerecht werden, versagen aber in politischen Ausnahmesituationen. Daher ist es sinnvoll, moralische Mindestbedingungen zu formulieren, die auch in Gewalt gegen Staaten legitimierenden Extremlagen einzufordern sind.

Als moralische Basis können die Menschenrechte dienen. Vom Axiom der unantastbaren Würde der menschlichen Person lässt sich eine Anzahl von Bedingungen ableiten, die Gewaltanwendung auch unter extremen historisch-politischen Umständen klar begrenzt. Das Recht auf Selbstverteidigung und auf Widerstand gegen Unterdrückung und Fremdherrschaft autorisiert keineswegs zu unbegrenzter und unkontrollierter Gewaltanwendung. Die Problematik ist im Zusammenhang mit dem Begriff des „gerechten Krieges“ (*bellum iustum*) seit langem bekannt. Dabei wird zwischen den Bedingungen für den Einsatz von (kriegerischer) Gewalt (*ius ad vim, ius ad bellum*) und den einzuhaltenden Regeln der Kriegführung (*ius in vi, ius in bello*) unterschieden²⁹.

Auf dieser Grundlage lassen sich einige Bedingungen formulieren, unter denen Gewalt im Extremfall gerechtfertigt sein kann³⁰. Im Umkehrschluss ergeben sich daraus Kriterien für die Beurteilung der Legitimität von Handlungen des Typs „Terrorismus“.

Erste Bedingung: Der Handelnde hat ein gerechtes Anliegen (*causa iusta*). Eine gravierende Verletzung von anerkannten Rechten liegt vor. Grundlage für die Beurteilung könnte das Völkerrecht sein.

Zweite Bedingung: Nur durch die Anwendung von Gewalt lässt sich der gravierende Unrechtszustand beseitigen. Alle anderen Handlungsoptionen sind ausgeschöpft (*ultima ratio*).

Dritte Bedingung: Die Anwendung von Gewalt muss in allen historisch-politischen Situationen an die begründete Aussicht gebunden sein, dass sie

28 Council of the European Union, Proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism, Brussels, 7 December 2001, 14845/1/01 REV 1 LIMITE, DROIPEN 103, CATS 49, p. 6.

29 Vgl. zu diesen Kategorien und ihrer Anwendung auf den Handlungstyp „Terrorismus“: Georg Meggle: Terror & Gegen-Terror. Erste ethische Reflexionen, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 50 (2002), S. 149-162, hier S. 153-157.

30 Siehe für solche Fälle auch die Überlegungen von: Lothar Fritze: Moralisch erlaubtes Unrecht. Dürfen Unschuldige getötet werden, um andere zu retten?, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 51 (2003), S. 213-231.

zu einer wesentlichen Verminderung des gravierenden Unrechts führt (Tauglichkeit).

Vierte Bedingung: Die Anwendung von Gewalt muss in streng kontrollierter und beschränkter Weise erfolgen. Der Gewaltausübende hat alle Anstrengungen zu unternehmen, um das Ausmaß der Schädigung, insbesondere die potentielle Zahl unschuldiger Opfer, zu minimieren. Das eingesetzte Mittel muss das mildestmögliche sein (Schadensminimierung).

Fünfte Bedingung: Das durch die Gewaltanwendung zu schützende Gut muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch die Tat geopfertem Gut stehen (Verhältnismäßigkeit).

Alle fünf Bedingungen müssen erfüllt sein, damit eine Gewaltanwendung unter extremen politischen Umständen als legitim gelten kann.

Gewiss entwickeln Terroristen im Allgemeinen ideologische Konstruktionen, die Terrorakte als notwendig rechtfertigen³¹. Doch sollte es von einem unabhängigen Standpunkt möglich sein, zu einem angemessenen Urteil über die Triftigkeit des Anliegens und die bestehenden Handlungsoptionen zu gelangen. Entscheidend sind die politischen Rahmenbedingungen: In offenen Gesellschaften, in denen die Artikulation einer Vielfalt von Interessen, Meinungen und Anschauungen möglich, ein unblutiger Austausch der politischen Führung durch die freie Wahl einer Oppositionspartei garantiert ist, erscheint gewaltsamer Widerstand gegen die Regierung grundsätzlich illegitim. Widerstand ist nach deutschem Verfassungsrecht nur in einer Putsch- oder Aufstandssituation legitim (Art. 20,4 GG), wenn der Versuch unternommen wird, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen, und andere Abhilfe nicht möglich ist.

Doch auch in einem solchen Fall und selbst dann, wenn sich die Regierung in den Händen von Massenmördern befindet – wie in der Sowjetunion unter Stalin und in Deutschland unter Hitler –, ist Gewaltanwendung im Sinne der Wahrnehmung eines Widerstandsrechts nicht in jeder Form erlaubt. Bestimmte Handlungsweisen wie die heimtückische Ermordung wehrloser Unbeteiligter oder gar Feldzüge gegen Teile einer Bevölkerung müssen von vornherein als illegitim ausscheiden.

Terroristen sind bemüht, die von ihnen ausgehende exzessive und unkontrollierte Gewaltanwendung durch den Rückgriff auf extremistische Ideologien zu begründen. Der Kampf gegen Bevölkerungsgruppen ist keineswegs eine Konsequenz der Ausbreitung religiös-fundamentalistischer Strömungen. Bereits in den sozial-revolutionären Ideologien des 19. Jahrhunderts findet sich die Idee der „Säuberung“ des Gesellschaftskörpers von allen „Schädlingen“. Der französische Anarchist Émile Henry, der 1894 ein Blutbad in einem Pariser Café angerichtet hatte, erklärte vor Gericht, er habe eine größtmögliche

31 Siehe zur Auseinandersetzung mit derartigen Konstruktionen: Paul Wilkinson: Ethical Defences of Terrorism – Defending the Indefensible, in: Terrorism and Political Violence 1 (1989), S. 7-20.

Zahl von „Bourgeois“ töten wollen³². Henrys rechtfertigende Auslassungen bieten ein typisches Beispiel für totalitäres Denken, das, von einem exklusiven Wahrheits- und Erkenntnisanspruch ausgehend, keine andere Sicht toleriert, die Welt in absolut Böses und absolut Gutes trennt und so die Pluralität, Komplexität und Ambiguität menschlichen Lebens verfehlt³³.

Die meisten der als terroristisch geltenden Akte sind – auch nach den obigen Bedingungen – unter allen Umständen illegitim. Die Entführung von zivilen Flugzeugen, Selbstmordattentate in öffentlichen Transportmitteln, auf Marktplätzen oder Bahnhöfen, die Anwendung chemischer, biologischer oder nuklearer Waffen birgt stets unkalkulierbare Risiken. Selbst wenn die gewaltanwendende Gruppe keine andere Handlungsoption besitzt, sind diese Handlungsformen wegen ihrer unkontrollierbaren Wirkung als stets illegitim auszuschließen. Nur extremistische Ideologien sind in der Lage, ausgeklügelte Rechtfertigungen für Greuelaten gegen unschuldige Männer, Frauen und Kinder zu liefern. Der Anschlag gegen das New Yorker World Trade Center tötete mehrere tausend Menschen – Christen, Juden, Moslems, Bürger zahlreicher Staaten –, die nur in der verzerrten Wahrnehmung einer totalitären Weltsicht als Beteiligte in einem weltweiten Konflikt gelten konnten.

4 Schlussfolgerung

Durch die Kombination technischer Merkmale mit moralischen Bedingungen gelangt man zu folgender Definitionsformel:

Terrorismus ist der auf psychische und kommunikative Wirkungen zielende plötzliche erpresserische Einsatz (oder die Drohung mit) massiver Gewalt zur Erzeugung von Schrecken und zur Mobilisierung zwecks Einflussvermehrung im politischen Raum von Seiten substaatlicher/transstaatlicher Gruppen, die über kein gerechtes Anliegen verfügen und/oder die ihnen zur Verfügung stehenden gewaltfreien Handlungsoptionen nicht ausschöpfen und/oder die Erfolgchancen ihres Handelns nicht angemessen kalkulieren und/oder keine angemessene Risikominimierung zur Vermeidung der Schädigung von Menschen betreiben und/oder dem Gebot der Verhältnismäßigkeit nicht entsprechen.

Wie schon bei einer rein technischen Definition ergeben sich auch durch das Hinzufügen moralischer Kriterien Abgrenzungsprobleme im Detail. Die unter allen Umständen einzuhaltenden fünf Handlungsbedingungen wären mit Blick auf mögliche Fehldeutungen exakt zu normieren. Dessen ungeachtet

32 Henrique Varennes: *O terrorismo em França*, Lissabon 1915, S. 257.

33 Vgl. Uwe Backes: „Totalitäres Denken“ – Genese und Gestalt eines kommunistuskritischen Konzepts, in: ders./Stéphane Courtois (Hrsg.): „Ein Gespenst geht um in Europa“. Das Erbe kommunistischer Ideologien, Köln/Weimar/Wien 2002, S. 383-407.

bietet die Verknüpfung technischer mit moralischen Kriterien den Vorteil, dass sich auf diese Weise „Terrorismus“ für alle denkbaren historisch-politischen Normal- und Extremfälle trennscharf definieren lässt. So sollte es möglich sein, bei all jenen Staaten der internationalen Gemeinschaft zu einer allgemein akzeptablen Definition des Terrorismus zu gelangen, die die Menschenrechte als ihr normatives Fundament anerkennen und sich am Leitbild des gewaltkontrollierenden Verfassungsstaates orientieren.