

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ulrich Schneckener

Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit

S 18
Mai 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen	5
Transnationaler Terrorismus und fragile Staaten	7
Formen und Ursachen fragiler Staatlichkeit	10
Al-Qaida und andere Terrornetzwerke	15
Infrastruktur transnationaler Terrornetzwerke	21
Rekrutierungsräume	21
Trainings-, Schulungs- und Planungsräume	23
Zufluchtsorte und Rückzugsgebiete	25
Transit- und Versorgungswege	27
Mittel und Wege der Kommunikation	28
Zugang zu Ressourcen	29
Zugang zu Finanzierungswegen	30
Auswertung: Welche Funktionen und Fähigkeiten, welcher fragile Staat?	32
Fazit: »State-building« als Beitrag zur Terrorismusbekämpfung	35
Abkürzungen	37

Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit

Djerba, Bali, Mombasa, Riad, Casablanca, Kabul, Istanbul und Madrid – so lauten die wichtigsten Orte, die seit dem 11. September 2001 Schauplatz von zum Teil verheerenden Anschlägen waren, die dem Terrornetzwerk Al-Qaida oder dem Al-Qaida-Umfeld zugerechnet werden. Sie sind Manifestationen eines transnationalen Terrorismus, der sich in hohem Maße die Erosion staatlicher Strukturen in weiten Teil der Welt zunutze macht. Diese Zerfallsprozesse dürfen von der Staatengemeinschaft nicht länger ignoriert werden. Denn zum einen hängt der Zerfall oder das Scheitern von Staaten oftmals mit der Entstehung manifester, lokaler Gewaltstrukturen bis hin zu offenen Bürgerkriegen zusammen, zumeist mit erheblichen regionalen und internationalen Auswirkungen. Zum anderen nutzen verstärkt transnational operierende Terrorgruppen wie Al-Qaida solche »staatsfreien« Räume als Betätigungsfeld und Unterschlupf. Beides greift ineinander, da sich häufig lokale Terror- bzw. Guerillagruppen und transnationale Netzwerke wechselseitig unterstützen – logistisch, personell, finanziell und, wie bei islamistischen Gruppen erkennbar, nicht zuletzt auch ideologisch.

Staatszerfall wird häufig als eine der wesentlichen Bedingungen für die Funktions- und Handlungsfähigkeit transnationaler Terrornetzwerke gesehen. Die Studie geht dieser These anhand folgender Fragen nach: Welcher Zusammenhang besteht tatsächlich zwischen fragiler Staatlichkeit und Terrorismus? Von welchen politischen und sozioökonomischen Prozessen, die für fragile Staatlichkeit verantwortlich sind, profitieren indirekt auch transnationale Terroristen? Über welche wesentlichen Fähigkeiten müssen Terrornetzwerke verfügen, um sich selbst zu erhalten? Welchen Beitrag leisten dazu – zumeist wider Willen – fragile Staaten?

Die Studie stellt in erster Linie einen Analyse-rahmen zur Verfügung, der die verschiedenen Aspekte des Themas systematisiert. Am Ende ergibt sich ein differenzierteres Bild, als es die Formel von den »schwarzen Löchern der Ordnungslosigkeit« (Außenminister Fischer) vermuten läßt, die zudem noch die falsche Assoziation weckt, daß der Verlust an staatlicher Ordnung stets mit Chaos und Anarchie einhergeht.

Erstens gilt es, das gesamte Spektrum fragiler Staaten zur Kenntnis zu nehmen und sich nicht allein auf die gravierendsten Fälle von Staatszerfall zu konzentrieren. Daher wird hier eine Differenzierung in *schwache, versagende* und *gescheiterte Staaten* vorgeschlagen, basierend auf den drei zentralen Staatsfunktionen Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaat. Es sind vor allem vier krisenhafte Entwicklungen, die für fragile Staaten charakteristisch sind und von denen direkt oder indirekt transnationale Terroristen profitieren: lokale Konflikte und nicht-staatliche Gewalt, gescheiterte bzw. blockierte Modernisierungsprozesse, Formen von *bad governance* sowie die Folgewirkungen von Entgrenzung und »Schattenglobalisierung«.

Zweitens können mehrere infrastrukturelle und logistische Komponenten unterschieden werden, über die Terrornetzwerke verfügen müssen, um auf Dauer handlungsfähig zu bleiben: *Rekrutierung, Training und Planung, Zuflucht und Rückzug, Transit und Versorgung, Kommunikation, Zugang zu Ressourcen* und zu *Finanzierungswegen*.

Drittens zeigt die Analyse dieser Aspekte: Für transnationale Terroristen sind in erster Linie jene Länder interessant, deren Staatlichkeit »auf der Kippe« steht, die erhebliche Defizite in bestimmten Bereichen aufweisen. Aber sie können nicht als gescheitert oder kollabiert gelten, da sie noch einen gewissen Ordnungsrahmen aufrechterhalten, teilweise mit autoritären Mitteln. Gescheiterte Staaten bzw. akute Bürgerkriegsgebiete sind dagegen für Terrornetzwerke nur in begrenztem Maße von Nutzen – mit der signifikanten Ausnahme Afghanistans. Für die Bekämpfung von Al-Qaida und anderen terroristischen Gruppen sind vor allem Staaten wie *Saudi-Arabien, Jemen, Pakistan, Indonesien* oder *Philippinen* relevant, die den genannten infrastrukturellen Bedürfnissen transnationaler Netzwerke, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, entgegenkommen.

Die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen muß vor diesem Hintergrund zu den zentralen Aufgaben deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik gehören. *State-building* ist in dieser Perspektive ein wesentliches Element einer Strategie zur strukturellen, langfristig angelegten Terrorbekämpfung. Dabei geht es weniger um die direkte, operative Bekämpfung bestehender Terrorstrukturen, sondern eher um die Bearbeitung des begünstigenden Umfeldes mit dem Ziel, den Spielraum für Terrornetzwerke einzuschränken und ihren Ausbau zu stoppen, das heißt konkret, ihrer Manövrier- und Operations-

fähigkeit, ihren Rekrutierungsmöglichkeiten, ihrem Nachschub, ihren Transit- und Kommunikationswegen sowie der Ausbreitung ihrer Ideologie Grenzen zu setzen.

State-building darf sich jedoch nicht allein auf die Stärkung des legitimen Gewaltmonopols und des staatlichen Sicherheitsapparates konzentrieren, sondern muß auch die Bereiche Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaat berücksichtigen. Ansonsten besteht die Gefahr, im Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung undifferenzierte, repressive Politiken bestimmter Regime zu unterstützen, was auf mittlere Sicht kontraproduktive Auswirkungen haben dürfte. Regime- und Staatsstabilität sind keinesfalls identisch. Die Nachhaltigkeit staatlicher Strukturen hängt vielmehr davon ab, ob in allen drei Staatsfunktionen ein zielgerichteter Wandel stattfindet. Dabei kann *state-building* auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen: (1) Stabilisierung bestehender Strukturen; (2) Reform von Strukturen; (3) (Wieder-)Aufbau von Strukturen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden.

Für die Bekämpfung transnationaler Terrornetzwerke sind vor allem die ersten beiden Ansätze relevant: In den meisten betroffenen Staaten geht es nicht um den Aufbau staatlicher Strukturen, sondern um Maßnahmen zur Stabilisierung und um teils tiefgreifende Reformen, die zumeist die Besitzstände der herrschenden Eliten antasten. Die deutsche bzw. europäische Außenpolitik sollte sich auf die identifizierten Schwerpunktländer konzentrieren und entsprechende Konzepte für diese Länder erarbeiten, um deren Attraktivität für transnationale Terroristen zu reduzieren. Schwerpunkte sollten dabei sein: (a) Stärkung des legitimen Gewaltmonopols und Reformen im Sicherheitsapparat, (b) Stärkung staatlicher Investitionen und Reformen im Wohlfahrtsbereich (vor allem Bildung), (c) Stärkung demokratischer Potentiale und Reformen im Bereich Rechtsstaatlichkeit.

Die Gratwanderung besteht darin, die Länder einerseits kurzfristig zu stabilisieren, ohne autoritäre, feudale oder klientelistische Strukturen zu stärken und auf diese Weise notwendige Reformen zu erschweren. Andererseits dürfen politische und ökonomische Reformen das betroffene Land nicht zusätzlich destabilisieren und seine Lage verschärfen. Es wird insofern entscheidend darauf ankommen, externe Hilfen zur Stabilisierung (z.B. im Sicherheitssektor) an konkrete Reformschritte (z.B. Verbesserung der politischen Partizipation) zu koppeln.

Transnationaler Terrorismus und fragile Staaten

Seit dem 11. September 2001 ist ein Thema auf die sicherheitspolitische Agenda zurückgekehrt, das bereits Anfang der neunziger Jahre die Weltöffentlichkeit beschäftigt hatte – das Problem zerfallender oder gescheiterter Staaten. Die Verbindung zum 11. September ist dabei eher indirekt: Die 19 Attentäter gehörten einem transnationalen Terrornetzwerk an, das seinen (temporären) Hauptsitz in Afghanistan hatte – einem jener *failed states*, denen in den westlichen Medien zum damaligen Zeitpunkt längst keine Beachtung mehr geschenkt wurde. Der Fall zeigt auf drastische Weise: Aus lokalen Problemlagen können globale Risiken und konkrete Bedrohungen erwachsen. Sah man zerfallende Staaten lange Zeit primär als Gefährdung einer Region und insbesondere als humanitäre Katastrophe für die Zivilbevölkerung, werden sie inzwischen in der westlichen Welt als unmittelbare Gefahr für die eigene nationale Sicherheit wahrgenommen.

In der Nationalen Sicherheitsstrategie (September 2002) zog die Bush-Regierung die Schlußfolgerung: »America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.«¹ Der britische Außenminister Jack Straw forderte am 6. September 2002 einen systematischen Ansatz der Staatengemeinschaft im Umgang mit gescheiterten Staaten, die nicht länger als lokale oder regionale Angelegenheit behandelt werden könnten.² Ähnlich äußerte sich Außenminister Joschka Fischer vor der UN-Generalversammlung (12.11.2002), als er davor warnte, die »schwarzen

Löcher der Ordnungslosigkeit« zu ignorieren.³ In der vom Hohen Beauftragten der EU, Javier Solana, verantworteten Europäischen Sicherheitsstrategie (Dezember 2003) werden gescheiterte Staaten ebenfalls als eine der zentralen Bedrohungen internationaler Sicherheit bezeichnet. Dies gelte um so mehr, je stärker sich diese mit anderen Gefährdungen wie internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität und/oder Proliferation von Massenvernichtungswaffen verbinde.⁴

Ob Bush, Straw, Fischer oder Solana – sie alle unterstellen implizit oder explizit einen kausalen Zusammenhang zwischen Staatszerfall und der Gefahr des international operierenden Terrorismus. Doch wie plausibel ist diese Behauptung? In der Tat lassen sich gegen diese Position einige Einwände erheben.

Erstens ist Terrorismus offenkundig kein Phänomen, das sich auf gescheiterte oder instabile Staaten beschränkt. Auch in westlichen, nichtfragilen Staaten gibt es seit den siebziger Jahren lokale Terrorgruppen unterschiedlicher Provenienz, darunter links- und rechtsextreme, religiöse und apokalyptische ebenso wie ethno-nationalistische und separatistische Gruppen. Fast jede Gesellschaft im OECD-Raum – von den USA über Westeuropa bis hin nach Japan – hat in der Vergangenheit mit heimischen Terroristen zu kämpfen gehabt. Teilweise dauern die Auseinandersetzungen bis heute an, wie die Beispiele Nordirland, Baskenland oder Korsika zeigen. Diesem Einwand ist jedoch entgegenzuhalten, daß es hier um den Zusammenhang zwischen fragiler Staatlichkeit und einem spezifischen Typ von Terrorismus geht, jenen des »neuen«, transnationalen Terrorismus islamistischer Prägung, der seinen Ausgang eben nicht in der OECD-Welt genommen hat, sondern in muslimisch geprägten Weltregionen.

1 U.S. National Security Strategy, September 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>, S. 1. Schon vor dem 11. September hatte eine von Präsident Clinton eingesetzte Kommission den Zerfall von Staaten als eine wesentliche und wachsende Sicherheitsaufgabe für die kommenden 25 Jahre bezeichnet. Siehe *U.S. Commission on National Security/21st Century*, 2000: *Seeking a National Strategy: A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom*, 15.4.2000, <<http://www.nssg.gov/PhaseII.pdf>>.

2 Straw erklärte wörtlich: »State failure can no longer be seen as a localised or regional issue to be managed simply on an ad hoc, case by case basis. We have to develop a more coherent and effective international response which utilises all of the tools at our disposal, ranging from aid and humanitarian assistance to support for institution building.«

3 An anderer Stelle bezeichnete Fischer zerfallende Staaten auch als »unterste Etage« der Staatenwelt: »Und die unterste Etage sind die so genannten *failing states*, Staaten mit einer zusammengebrochenen Struktur. Am 11. September wurde die regionale, aber auch die globale Stabilität aus dieser untersten Etage angegriffen.« (Zit. in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.8.2003.)

4 Europäische Sicherheitsstrategie, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.12.2003, S. 3–5.

Zweitens nutzen international operierende Terroristen auch und gerade westliche Staaten als Rückzugs- und Vorbereitungsräume, zur Rekrutierung von Attentätern sowie zur Beschaffung und zum Transfer von Geldern. Dies galt bereits für palästinensische Gruppen der siebziger und achtziger Jahren oder für algerische bzw. kurdische Extremisten in den neunziger Jahren, die vor allem Frankreich bzw. Deutschland als Operationsbasis nutzten. Ähnliches gilt heute für das Netzwerk Al-Qaida, wie nicht zuletzt die Anschläge vom 11. September zeigten, die von einer Al-Qaida-Zelle in Hamburg und dann in den USA vorbereitet wurden. Die zahlreichen Festnahmen seit dem 11. September können ebenfalls als Beleg dafür dienen, daß es Al-Qaida in der Tat gelungen ist, mittels gewaltbereiter islamistischer Kreise in Westeuropa und Nordamerika ein Netzwerk von Terrorzellen, Helfern und Unterstützern aufzubauen. Dieser Einwand macht deutlich, daß westliche, liberale Gesellschaften wie andere Gesellschaften auch für die Etablierung terroristischer Strukturen anfällig sind. Dabei wird allerdings übersehen, daß diese Strukturen im konkreten Fall von Al-Qaida Teil eines größeren Netzwerks sind, das wiederum nur existieren kann, weil es seinen Ursprung, sein Zentrum und seine Kommandostrukturen in jenen Teilen der Welt hat, die durch fragile Staatlichkeit charakterisiert sind. Wäre dies nicht der Fall, könnten auch, so die Gegenthese, die Terrorzellen und Handlanger in westlichen Staaten nicht oder zumindest nicht auf Dauer überleben.

Drittens gibt es eine Reihe von Staaten, die in der Literatur gemeinhin der Kategorie *failed states* zugeordnet werden, die aber bisher kein internationales Terrorismusproblem verursacht haben. Dies trifft vor allem auf afrikanische Staaten südlich der Sahara zu: Trotz extrem schwacher staatlicher Strukturen und zahlreicher Regionalkonflikte finden sich dort vergleichsweise selten Terrorgruppen, geschweige ein transnationales, »afrikanisches« Terrornetzwerk. Dieser Einwand geht jedoch am Kern der Sache vorbei: Diese Staaten mögen zwar nicht direkt für das Entstehen transnationaler Netzwerke verantwortlich sein, sie werden aber gleichwohl von solchen Netzwerken genutzt. Aktivitäten von Al-Qaida oder von Al-Qaida nahestehenden Gruppen lassen sich beispielsweise im Sudan, in Somalia, Dschibuti, Kenia oder Tansania nachweisen, vermutet werden auch vor allem geschäftliche Verbindungen nach Sierra Leone, Liberia, Angola, Nigeria oder Kongo. Insofern begünstigen auch die Zustände in diesen Länder, die eher durch

Kriegsherren (*warlords*) bzw. organisierte Kriminalität denn durch Terrorismus gekennzeichnet sind, die Fortexistenz transnationaler Terrorstrukturen.⁵

Viertens wird die Frage gestellt, ob überhaupt ein kausaler Zusammenhang zwischen beiden Phänomenen besteht. Einige Beobachter vertreten die Ansicht, daß international operierende Terroristen gerade nicht in *failed states* oder gar Bürgerkriegsregionen ihre Basis haben, da sie dort auf den Schutz lokaler Gewaltakteure angewiesen sind und sich in einem sehr widrigen Umfeld bewegen müssen, in dem sich die Bedingungen für ihre eigene Sicherheit rasch ändern können.⁶ Terroristen, insbesondere Mitglieder der Führungskader, würden daher in der Regel wohlhabendere Regionen oder Stadtviertel mit halbwegs funktionierender Infrastruktur als Unterschlupf bevorzugen. Für diese These sprechen beispielsweise die Festnahmen von Al-Qaida-Mitgliedern oder -Sympathisanten in pakistanischen oder saudischen Villenvierteln.⁷ In diesem Zusammenhang wird auch auf die Aufenthaltsorte Bin Ladens verwiesen, der sich von 1992 bis 1996 im von der Zentralregierung kontrollierten Norden des Sudan niedergelassen hatte und eben nicht im Bürgerkriegsgebiet des Südens; ferner sei er nach Afghanistan zurückgekehrt, als die Taliban große Teile des Landes bereits unter ihre Kontrolle gebracht hätten.⁸ Dieser Hinweis läßt allerdings unberücksichtigt, daß es hier nicht allein um den Aufenthaltsort von Topterroristen geht, sondern auch um andere infrastrukturelle und logistische Möglichkeiten, die für Netzwerke von zentraler Bedeutung sind. Darüber hinaus ist das Konzept fragiler Staatlichkeit breiter angelegt und beschränkt sich nicht

5 Siehe auch Jeffrey Herbst/Greg Mills, Africa and the War on Terror, in: South African Journal of International Affairs, 10 (Winter/Frühjahr 2003) 2, S. 29–39.

6 Diese Position vertritt z.B. Karin von Hippel, The Roots of Terrorism: Probing the Myths, in: Lawrence Freedman (Hg.), Superterrorism, London: Blackwell, 2002, S. 25–39.

7 Ein Beispiel ist die Festnahme von Khalid Sheikh Mohammed, einem der mutmaßlichen Drahtzieher des 11. September, der in einem Villenvorort von Rawalpindi nahe der pakistanischen Hauptstadt Islamabad verhaftet wurde (1.3.2003). Auch Ramzi Binalshibh wurde in einem der besseren Stadtteile Karatschis festgenommen (10.9.2002). Siehe dazu Nick Fielding/ Yosri Fouda, Masterminds of Terror, Hamburg: Europa-Verlag, 2003.

8 Siehe von Hippel, The Roots of Terrorism [wie Fn. 6], S. 31. Mit Blick auf Afghanistan ist diese Aussage im übrigen nicht korrekt, da Bin Laden zunächst von einem lokalen Warlord in Jalalabad »eingeladen« wurde, ehe er ab Mitte 1996 die Unterstützung durch die siegreichen Taliban-Truppen erhielt.

auf jene Extremfälle, in denen staatliche Institutionen mehr oder minder verschwunden sind.

Die Einwände machen deutlich, daß die Ausgangsfrage differenzierter formuliert werden muß, als sie in den zitierten Statements der Politiker zum Ausdruck kommt: Es ist zu prüfen, ob tatsächlich gescheiterte oder kollabierte Staaten attraktiv für Terrornetzwerke sind oder ob nicht Länder, bei denen Staatsfunktionen nur partiell versagen, eine größere Anziehungskraft besitzen. Ferner gilt es zu fragen: Inwieweit tragen fragile Staaten zur Genese und zur Persistenz transnationaler terroristischer Netzwerke bei? Könnten sie auf Dauer ohne jene Möglichkeiten existieren, die ihnen typischerweise fragile Staaten bieten? Im Ergebnis sollte genauer geklärt werden, welcher Typ von fragiler Staatlichkeit für welche Art von Infrastruktur für Terrornetzwerke besonders anfällig ist. Um diese Fragen beantworten zu können, muß zunächst näher erläutert werden, was unter fragiler Staatlichkeit einerseits und transnationalem Terrorismus andererseits zu verstehen ist.

Formen und Ursachen fragiler Staatlichkeit

Bei Fällen von fragiler Staatlichkeit geht es in erster Linie um den Verlust von bzw. um eine nicht erreichte Steuerungsfähigkeit staatlicher Institutionen in zentralen Aufgabenbereichen. Die Institutionen betroffener Staaten sind nicht oder nicht mehr in der Lage, elementare Leistungen gegenüber ihrer Bevölkerung zu erbringen.⁹ Dabei sollen drei Funktionen unterschieden werden, die den Kernbereich moderner Staatlichkeit ausmachen. Bei jeder Funktion läßt sich anhand einer Reihe von Indikatoren der Grad der Erosion von Staatlichkeit feststellen – teilweise mittels quantitativer Daten (z.B. Nutzung von Human Development Index, World Bank Governance Indicators, Freedom House Index oder Corruption Perception Index), teilweise durch fallspezifische, qualitative Analysen des Status quo. Um vom Zerfall oder Wegfall einer Funktion sprechen zu können, müssen in der Regel mehrere Indikatoren negativ bewertet sein.

Sicherheitsfunktion: Eine elementare Funktion des Staates ist die Gewährleistung von Sicherheit nach innen und außen, insbesondere von physischer Sicherheit für die Bürger. Im Zentrum steht daher die Kontrolle des Staatsterritoriums mittels des staatlichen Gewaltmonopols. Es geht um die Durchsetzung einer staatlichen Verwaltung zur Kontrolle von Ressourcen und eines Sicherheitsapparates zur Befriedung lokaler Konflikte bzw. zur Entwaffnung privater Gewaltakteure. Staaten, die diese Funktion nicht oder nicht mehr erfüllen können, sind oftmals außerstande, das Staatsgebiet und die Außengrenzen effektiv zu kontrollieren; sie sind zudem meist durch anhaltende lokale oder regionale Unruhen (z.B. Separatismus), durch eine hohe Zahl nichtstaatlicher Gewaltakteure

und durch hohe und wachsende Kriminalitätsraten gekennzeichnet; gleichzeitig droht vielerorts die Auflösung oder der Zerfall des staatlichen Sicherheitsapparates, der zusehends eine Bedrohung der physischen Sicherheit der eigenen Bürger darstellt.

Wohlfahrtsfunktion: Diese Funktion umfaßt staatliche Dienst- und Transferleistungen sowie Mechanismen der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen – beides in der Regel finanziert über Staatseinnahmen (Zölle, Steuern, Gebühren, Abgaben etc.). Sie betrifft insofern die gesamte Staatstätigkeit auf unterschiedlichen Politikfeldern, darunter makroökonomische Steuerung, Sozial- und Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit, Umwelt sowie öffentliche Infrastruktur. Als Indikatoren für den Verlust oder den Mangel an staatlicher Steuerung sind relevant: systematischer Ausschluß bestimmter Bevölkerungsgruppen von wirtschaftlichen Ressourcen; anhaltende wirtschaftliche bzw. währungspolitische Krisen (z.B. Krise des Rentenstaates); kaum Steuer- oder Zolleinnahmen; hohe und unausgewogen verteilte Staatsausgaben; hohe Außenverschuldung; wachsende Kluft zwischen Arm und Reich (z.B. geringe staatliche Umverteilung, Stadt-Land-Gefälle); hohe Arbeitslosigkeit bzw. geringe Erwerbsquote; hohe Analphabetenrate; hohe Kindersterblichkeit; geringe Lebenserwartung; Zusammenbruch bzw. Nicht-Existenz staatlicher sozialer Sicherungssysteme; Verschlechterung der Infrastruktur, des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie massive ökologische Probleme.

Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion: Diese Funktion umfaßt Formen der politischen Partizipation und der Entscheidungsprozeduren, die Stabilität politischer Institutionen sowie die Qualität von Rechtsstaat, Justizwesen und öffentlicher Verwaltung. Folgende Indikatoren können als Maßstab für den Zustand des Staates herangezogen werden: Gewährung politischer Freiheiten (u.a. Meinungs-, Versammlungsfreiheit); Gewährung politischer Partizipation (u.a. aktives/passives Wahlrecht, Konkurrenz um Ämter); Repression politischer Opposition; systematische Wahlfälschungen oder Wahlbetrug; systematischer Ausschluß bestimmter Bevölkerungs-

⁹ Zum Thema Staatszerfall siehe vor allem: Robert *Rotberg*, *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, in: Robert *Rotberg* (Hg.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003, S. 1–25; Gero *Erdmann*, *Apokalyptische Staatlichkeit: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall in Afrika*, in: Petra *Bendel*/Aurel *Croissant*/Friedbert *Rüb* (Hg.), *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen: Leske + Budrich, 2003, S. 267–292; Jennifer *Milliken* (Hg.), *State Failure, Collapse & Reconstruction*, London: Blackwell, 2003.

gruppen von politischer Teilhabe (z.B. Minderheiten); schwere Menschenrechtsverletzungen (z.B. Folter); wachsende Ablehnung des Regimes bzw. der politischen Ordnung; keine Unabhängigkeit der Justiz bzw. keine Gewährung rechtsstaatlicher Verfahren; signifikante Fälle von Selbstjustiz; Zusammenbruch der öffentlichen Verwaltung sowie hohes Maß an Korruption und Klientelismus.

Dieser Ansatz löst sich von der Fixierung auf das sicherlich elementare Gewaltmonopol und bezieht die beiden anderen Funktionen systematisch mit ein. Stabilität ist nur dann zu erwarten, wenn der Staat in allen drei Bereichen seine Aufgaben einigermaßen erfüllen kann und über entsprechende Strukturen und Kapazitäten verfügt. Unter diesem Blickwinkel können auch autoritäre Regime (wie z.B. Nordkorea, Syrien, Turkmenistan, Usbekistan oder Weißrußland) als fragile Staaten und potentielle Kandidaten für Staatszerfall bezeichnet werden, obgleich sie landläufig, zum Teil unter Verweis auf ihr Militärpotential, als »starke« Staaten gelten. Diese Regime verfügen zwar in der Regel über eine gewisse Stabilität, da sie in der Lage sind, ihr Gewaltmonopol – teilweise unter Anwendung drakonischer Maßnahmen – zu behaupten. Die Staaten weisen jedoch erhebliche Defizite in der Wohlfahrts- oder Legitimitätsfunktion auf, die keine Verbesserungen erwarten lassen, sondern eher einen schleichenden oder abrupten Zerfall (z.B. nach dem Tod oder Sturz des Diktators). Deshalb ist *Regimestabilität* nicht gleichzusetzen mit *Staatsstabilität*. Im Gegenteil: Das Fortbestehen bestimmter Regime ist in vielen Fällen eher eine Gefahr für Staatlichkeit, da sie durch autoritäre, feudale oder klientelistische Strukturen die Grundlagen des Staates zusehends untergraben.

Auf der Basis der drei Staatsfunktionen läßt sich eine Typologie fragiler Staaten entwickeln: (1) *schwacher Staat*, (2) *versagender bzw. verfallender Staat* und (3) *gescheiterter Staat bzw. Staatskollaps*. Die implizite These lautet, daß die Stabilität eines Landes im Laufe der Entwicklung von Typ (1) zu Typ (3) sukzessive abnimmt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß diese Stadien zwangsläufig aufeinanderfolgen müssen. Im Gegenteil: Es ist durchaus möglich, daß Länder von Typ (1) direkt zu Typ (3) übergehen oder umgekehrt.

Typ 1: Schwache Staaten (weak states): Bei diesem Typ ist das staatliche Gewaltmonopol noch weitgehend oder leidlich intakt. Allerdings bestehen Defizite bei der Wohlfahrts- und/oder bei der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion. Beispiele sind Staaten im

Afrika südlich der Sahara (z.B. Eritrea, Uganda), in Lateinamerika (Peru, Venezuela), in Zentralasien und in Südosteuropa (z.B. Mazedonien, Albanien), die mit beiden Funktionen teilweise erhebliche Probleme haben. Dasselbe gilt auch für die meisten arabischen bzw. islamischen Staaten. In dieser Kategorie befinden sich nicht wenige halb-autoritäre und autoritäre Regime, die zumeist für eine gewisse Stabilität in Kombination mit der Erbringung bestimmter, elementarer Dienstleistungen sorgen, aber eine schwache Legitimationsbasis und kaum rechtsstaatliche Strukturen besitzen und zumeist auch im Bereich der Wohlfahrt große Defizite aufweisen.

Typ 2: Versagende bzw. verfallende Staaten

(failing states): Bei diesem Typ ist das staatliche Gewaltmonopol und damit die Gewährleistung von Sicherheit stark beeinträchtigt, während der Staat in einer oder in beiden anderen Funktionen noch eine gewisse Steuerungsfähigkeit besitzt. Beispiele wären Kolumbien, Sri Lanka, die Philippinen, Indonesien, Moldau oder Georgien. Die Regierungen dieser Staaten sind nicht in der Lage, ihr gesamtes Territorium und/oder ihre Außengrenzen zu kontrollieren. Zudem müssen sie sich mit einer großen Zahl privater Gewaltakteure auseinandersetzen. Gleichwohl sind andere Bereiche noch einigermaßen intakt: In Sri Lanka gilt dies zum Beispiel sowohl für staatliche Maßnahmen im Wohlfahrtsbereich als auch für demokratische und rechtsstaatliche Strukturen. Häufig handelt es sich bei diesem Typ um (formal-)demokratische Staaten, die aber mit separatistischen Tendenzen und/oder einem hohen Grad an Kriminalität (wie etwa Kolumbien) zu kämpfen haben. Allerdings fallen auch autoritäre Regime wie in Nepal und im Sudan unter diese Kategorie, die Teile ihres Staatsgebietes ebensowenig kontrollieren, aber dennoch über gewisse Steuerungspotentiale gerade im Bereich staatlicher Dienst- und Transferleistungen verfügen, die zumindest Teilen der Bevölkerung zugute kommen.

Typ 3: Gescheiterte Staaten bzw. Staatskollaps

(failed bzw. collapsed states): Keine der drei Funktionen wird noch in nennenswerter Weise ausgeübt, so daß ein völliger Zusammenbruch oder Kollaps von Staatlichkeit konstatiert werden kann. Das muß nicht Chaos oder Anarchie bedeuten. An die Stelle des Staates treten vielmehr andere, oftmals konkurrierende nichtstaatliche Akteure, die ihre Herrschaft zumeist auf Gewalt und Unterdrückung stützen. Aktuelle Beispiele sind Somalia (seit 1992), Afghanistan, DR

Kongo (seit 1997), Liberia, Sierra Leone oder Irak (seit 2003); zeitweise gehörten auch Angola (1975–2002), Bosnien (1992–95), Tadschikistan (1992–97) oder der Libanon (1975–92) in diese Kategorie.

Einen Sonderfall stellen jene Staaten dar, die in neue, unabhängige Staaten zerfallen sind. Die Desintegration des Staates kann gewaltfrei und einvernehmlich verlaufen (z.B. Sowjetunion 1991, Tschechoslowakei 1993, Äthiopien/Eritrea 1991) oder aber in einen militärischen Konflikt münden (siehe Jugoslawien 1991–95, Pakistan/Bangladesch 1971).

Welche Prozesse und Faktoren befördern nun die Erosion von Staatlichkeit oder verhindern den Auf- und Ausbau staatlicher Strukturen? Die zugrundeliegenden Entwicklungen sind überaus komplex und können von Land zu Land sehr unterschiedlich verlaufen. Gleichwohl lassen sich vier Entwicklungen unterscheiden, die in besonderer Weise für die Entstehung fragiler Staaten verantwortlich sind. Sie bilden in der Summe jenen Kontext, von dem auch transnationale Terrornetzwerke systematisch profitieren, teilweise ermöglichen sie sogar erst den Aufbau und die Persistenz von Netzwerkstrukturen. Einige Staaten sind von allen vier Entwicklungen gleichermaßen betroffen, zumeist in einer bestimmten zeitlichen Abfolge; andere, weniger dramatische Fälle nur von einer oder mehreren. Die ersten drei Entwicklungen korrespondieren mit den drei Staatsfunktionen (Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaat). Bei der letztgenannten handelt es sich um globale Prozesse, die grundsätzlich alle Staaten erfassen, aber besondere Auswirkungen für jene haben, deren Staatlichkeit bereits nachhaltig erschüttert ist. Die Entwicklungen verlaufen nicht unabhängig voneinander, sondern stehen in einem Wechselverhältnis. Je stärker ein Staat von einzelnen Prozessen betroffen ist, desto wahrscheinlicher ist es, daß weitere krisenhafte Entwicklungen eintreten, sofern kein politischer Kurswechsel erfolgt.

Lokale Konflikte und nichtstaatliche Gewalt.

Zahlreiche Gesellschaften sind durch lokale, bewaffnete Auseinandersetzungen gekennzeichnet, die bis an die Schwelle eines umfassenden Bürgerkrieges reichen können. Es handelt sich in der Regel um schwelende Konflikte auf einem, verglichen mit Staatenkriegen, relativ niedrigen Gewaltniveau mit gelegentlichen Eskalationen, die sich über längere Zeiträume, teilweise über Jahrzehnte erstrecken. Zu nennen sind hier vor allem die Konflikte und Kriege in Afghanistan, Algerien, Georgien, Sudan, Sierra

Leone, Liberia, Philippinen, Indonesien, Palästina, Tschetschenien oder Kaschmir. In diesen Fällen dominieren neben staatlichen Sicherheitskräften vor allem nichtstaatliche Gewaltakteure wie Separatisten, Rebellen, paramilitärische Milizen, Söldner, Warlords oder Kriminelle. Sie unterhöheln und zersetzen das staatliche Gewaltmonopol, kontrollieren einzelne Orte, Stadtviertel oder ganze Regionen, agieren meist ungehindert über Staatsgrenzen hinweg, nutzen natürliche, leicht abbaubare Ressourcen für ihre Zwecke und/oder beuten die Zivilbevölkerung aus. Der Staat ist damit nicht oder nicht mehr imstande, seine elementarste Aufgabe zu erfüllen, sprich physische Sicherheit für seine Bürger zu gewährleisten. Im Gegenteil: In zahlreichen Fällen ist er verstrickt in die Gewaltdynamik und in die entstehende Kriegsökonomie, die dem weiteren Verfall staatlicher Institutionen Vorschub leistet. Oftmals gehen Teile des Sicherheitsapparates symbiotische Beziehungen mit anderen Gewaltakteuren ein, so daß zwischen staatlicher und privater Gewalt kaum noch zu unterscheiden ist (z.B. Tschetschenien, Indonesien).

Gescheiterte bzw. blockierte Modernisierungsprozesse.

Eine Reihe der in dieser Studie genannten Staaten sind geprägt von gescheiterten oder blockierten sozioökonomischen Modernisierungsprozessen. Die Folge sind erhebliche Einschränkungen und sich verschärfende Disparitäten im Bereich staatlicher Wohlfahrt und Dienstleistungen. Dabei handelt es sich nicht selten um sogenannte Rentierstaaten, deren Ökonomie primär auf dem Rohstoffexport basiert und deren Einnahmen von den herrschenden Eliten zur Absicherung ihrer Macht genutzt werden. Diese Staaten, vor allem in der Golfregion, haben aber seit den achtziger Jahren eine Reihe von Krisen durchlaufen, so daß grosso modo ihre Verteilungsspielräume enger geworden sind.¹⁰ Daraus resultieren sinkende Staatseinnahmen und rückläufige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, vor allem in das Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen. Hinzu kommt, daß die vorherrschenden Mechanismen zur Verteilung von Gütern und Chancen auf traditionellen, klientelistischen Strukturen basieren, zumeist auf familiären bzw. Clan-Beziehungen. Diese Strukturen

¹⁰ In den arabischen Staaten kam es zwischen 1982 und 1990 zu einem dramatischen Einbruch des wirtschaftlichen Wachstums, ehe in den neunziger Jahren die Wachstumsraten langsam wieder anstiegen (3,3% im Durchschnitt). Siehe Arab Human Development Report, A Future for All, New York: United Nations, 2002, S. 85.

verhindern oder blockieren letztlich Prozesse sozialer Aufwärtsmobilität, das heißt bestimmte Bevölkerungsschichten haben nur begrenzte oder gar keine Aufstiegsmöglichkeiten. Dies betrifft vor allem jene Mittelschichten, die lange Zeit durchaus in der Lage waren, ihren Lebensstandard und ihr Bildungsniveau moderat zu erhöhen, sich nun aber sozioökonomisch entweder nicht angemessen berücksichtigt oder aber marginalisiert sehen. Ein Indikator dafür ist die hohe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen, denen zum Teil trotz vergleichsweise guter Ausbildung kaum Perspektiven bleiben.¹¹ Insgesamt bewirken diese Prozesse eine gesellschaftliche und sozioökonomische Stagnation, teilweise sogar eine Verschlechterung des Status quo. Dieses Profil ist typisch für die meisten arabischen Staaten, wie der Arab Human Development Report (2002) gezeigt hat: Seine Autoren bewerten die Region, ungeachtet der erheblichen Unterschiede zwischen den Ländern, im Vergleich zu anderen Weltregionen zwar durchaus als »wohlhabend«, aber insgesamt als »schlechter entwickelt«¹² – und zwar mit Blick auf elementare Aspekte menschlicher Entwicklung, wie etwa Arbeitslosigkeit, Analphabetenrate, Pro-Kopf-Einkommen oder Armut.¹³ Entwicklungsblockaden oder Formen der »halbierten Moderne« können sich insbesondere in bereits politisierten Schichten, vor allem in den Großstädten, in sozialen Protest übersetzen, der wiederum – je nach politischen Rahmenbedingungen – von Extremisten genutzt und geschürt wird. Ohne einen Automatismus unterstellen zu wollen, läßt sich vor diesem Hintergrund feststellen, daß Teile der Gesellschaft durchaus anfällig sind für religiösen Fundamentalismus und politischen Radikalismus, der das »westliche Modell der Modernisierung« als Irrweg ablehnt und eine Rückbesinnung auf genuin »islamische Werte« fordert.

Formen von »bad governance«. Korruption und Klientelismus, mangelnde Rechtsstaatlichkeit, unzureichende Partizipationsmöglichkeiten, eingeschränkte

politische Freiheiten sowie Formen politischer Gängelung und Repression sind weitere Merkmale fragiler Staatlichkeit. Unter solchen Bedingungen gerät die Legitimität der politischen Ordnung um so mehr ins Wanken, je stärker sich die Gesellschaft politisiert und infolgedessen immer mehr Bevölkerungsschichten Teilhabe an politischen Entscheidungen einfordern. Auf diese Mobilisierung reagieren bestehende Regime allerdings nicht selten mit autoritären oder repressiven Maßnahmen: zum Beispiel Wahlfälschungen, Verbot von Versammlungen und Parteien, Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit, Verfolgung und Einschüchterung von Oppositionellen, systematische Ausgrenzung bestimmter Gruppen, politische Gerichtsprozesse oder Folterungen durch Polizei und Sicherheitsorgane. Diese Politik trägt jedoch in den meisten Fällen eher zu einer Verschärfung der Lage bei; sie provoziert gesellschaftlichen Widerstand und verstärkt die Gewaltbereitschaft radikaler Gruppierungen, während sie moderate Kräfte schwächt. Diese Konstellation ist nicht allein für autokratische oder feudale Regime charakteristisch, sondern auch für Staaten, die zumindest teilweise formal-demokratische Elemente wie Wahlen aufweisen (z.B. Jemen) bzw. die sich in einem Demokratisierungsprozeß befinden (z.B. Indonesien).

Eine besondere Rolle spielt die arabische Region, die bei den Indikatoren zur politischen Freiheit im Vergleich mit anderen Weltregionen hinter Sub-Sahara-Afrika und Süd-/Südostasien am schlechtesten abschneidet, was Rückschlüsse auf die prekäre Legitimität dieser Staaten erlaubt.¹⁴ Das skizzierte Muster von Repression und Rebellion läßt sich denn auch an einer Reihe von arabischen Ländern nachzeichnen.¹⁵ Paradigmatisch ist die massive Verfolgung islamistischer Oppositionsbewegungen in Ägypten (achtziger und neunziger Jahre) oder in Algerien (neunziger Jahre), wobei das jeweilige Regime nur selten zwischen moderaten und radikalen Kräften

11 Nach Umfragen aus dem Jahre 2001 steht für die meisten Jugendlichen in der arabischen Welt das Thema »job opportunity« an erster Stelle (45%), gefolgt von Bildung (23%). Die Mehrheit der älteren Jugendlichen (51%) äußerte zudem den Wunsch, ihr Heimatland zu verlassen – ebenfalls ein Indikator für die allgemeine Unzufriedenheit. Siehe ebd., S. 29–31.

12 Siehe ebd., S. 26.

13 Insgesamt wurden in den 19 untersuchten arabischen Staaten 20 Millionen Arbeitslose gezählt (angesichts der Geburtenraten dürfte die Quote weiter steigen). Rund 65 Millionen erwachsene Araber gelten als Analphabeten, darunter zwei Drittel Frauen; siehe ebd. S. 3, 10.

14 Siehe ebd., S. 27–28.

15 Siehe dazu Mohammed M. Hafez, *Why Muslims Rebel. Repression and Resistance in the Islamic World*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003. Auf der Basis verschiedener Fallstudien kommt der Autor zu dem Schluß: »Muslims rebel because they encounter an ill-fated combination of political and institutional exclusion, on the one hand, and reactive and indiscriminate repression on the other. When states do not provide their Islamist opposition movements opportunities for institutional participation, and employ repression indiscriminately against these movements after a period of prior mobilization, Islamists will most probably rebel« (Ebd., S. 199–200).

differenzierte. Im Zuge der Konflikte schotteten sich die militanten Gruppen mehr und mehr ideologisch ab. Es bildeten sich immer radikalere Splittergruppen, die den Kampf gegen das »korrupte System« zu ihrer *raison d'être* erklärten. Diese Radikalisierung mündete schließlich in Terrorismus bzw. Bürgerkrieg.¹⁶ Vor ähnlichen Problemlagen stehen heute vor allem Saudi-Arabien, Kuwait, Jemen, Pakistan, Indonesien oder Malaysia. Auch dort stellt sich – wenngleich in unterschiedlicher Intensität – die Frage, wie mit der jeweiligen radikal-islamistischen Opposition umgegangen werden soll. Die Propaganda und die Aktivitäten dieser Gruppen richten sich nicht nur gegen die eigene Regierung, sondern auch gegen den »Westen«, allen voran die USA, die als Unterstützer der Regime gelten. Diese durchaus populäre Stimmung bietet wiederum einen ideologischen Anknüpfungspunkt für transnationale, islamistische Netzwerke.

Entgrenzung und »Schattenglobalisierung«.

Bestimmte Globalisierungsprozesse eröffnen nicht-staatlichen Akteuren neue Handlungsspielräume und tragen in der Tendenz zu einer Schwächung bereits fragiler Staaten bei. Dazu zählen die Liberalisierung des Welthandels und der Finanzmärkte, die Erweiterung der Möglichkeiten weltweiter Kommunikation oder der Abbau von Barrieren im Personen-, Güter- und Kapitalverkehr, die allesamt staatliche Grenzen relativieren oder gar unterminieren. Hinzu kommt, zum Teil darauf basierend, die Ausbreitung grenzüberschreitender »Schattenökonomien«, teilweise auch als »Schattenglobalisierung« bezeichnet.¹⁷ Darunter lassen sich verschiedene Phänomene subsumieren wie etwa Geldwäsche, Kapitalflucht und nichtmonetärer Tausch, Schmuggel und Kleinkriminalität, transnationale Korruption, organisierte Kriminalität, unregulierte Umschlagplätze für Waren und Güter, informelle Arbeitsmärkte sowie vor allem die Vernetzung lokaler Kriegsökonomien mit globalen oder regionalen Absatzmärkten, ohne die eine (Re-) Finanzierung der Konflikte in den meisten Fällen kaum denkbar wäre. Diese halblegalen, illegalen oder

kriminellen Aktivitäten, die bestimmten Gruppen, in manchen Ländern sogar weiten Teilen der Bevölkerung die Einkommensbasis sichern, entziehen sich weitgehend staatlicher bzw. internationaler Kontrolle und Regulierung. Die Übergänge zwischen regulärer, internationaler Wirtschaftstätigkeit und unregulierten Schwarzmärkten sind dabei zumeist fließend. Profiteure sind nichtstaatliche Akteure der unterschiedlichsten Art, wie etwa multinationale Konzerne, Diaspora-Gemeinschaften, Kriminelle, Warlords, Söldner oder moderne Piraten, deren transnationale Geschäftsbeziehungen, Transitwege oder Finanzierungsformen von transnationalen Terroristen mitgenutzt, mißbraucht oder schlicht kopiert werden.

¹⁶ Arab Human Development Report [wie Fn. 10], S. 71–108.

¹⁷ Siehe dazu Elmar *Altwater*/Birgit *Mahnkopf*, *Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 2002; Mark *Duffield*, *Global Governance and the New Wars*, London: Zed Books, 2002, S. 136–160; Peter *Lock*, *Gewalt als Regulation: Zur Logik der Schattenglobalisierung*, in: Sabine *Kurtenbach*/Peter *Lock* (Hg.), *Kriege als (Über)Lebenswelten*, Bonn: Dietz, 2004, S. 40–61.

Al-Qaida und andere Terrornetzwerke

Terrorismus wird hier definiert als eine Gewaltstrategie nichtstaatlicher Akteure, die damit nach eigener Aussage politische Ziele erreichen wollen und mit ihren Anschlägen primär auf psychische Effekte setzen, indem sie Panik und Schrecken verbreiten. Während »nationale« oder »interne« Terrorgruppen Anschläge typischerweise in erster Linie im eigenen Land verüben und eine nationale Agenda verfolgen, haben transnationale Terrornetzwerke ein gänzlich anderes Profil.¹⁸ Es handelt sich um Gruppierungen, die in mehreren Staaten gleichzeitig vertreten sind und verdeckt über Grenzen hinweg operieren. Auch wenn sie aus lokalen Konflikten hervorgegangen sein mögen, führen sie keinen »nationalen Kampf« und sind – im Unterschied zum herkömmlichen Terrorismus – nicht darauf angewiesen, in einem bestimmten Staat X ihr Zentrum oder ihre Kommandozentrale zu haben oder in einem Land Y Anschläge zu verüben. Grundsätzlich sind terroristische Aktionen überall durchführbar – je nach politischer oder ökonomischer Opportunität. Es handelt sich um Netzwerke von Gleichgesinnten unterschiedlichster Herkunft und Prägung, die vereint durch eine gemeinsame Ideologie ein internationales oder zumindest regionales Ziel verfolgen. Anhand des Netzwerks Al-Qaida lassen sich paradigmatisch fünf Mindestkriterien formulieren, die erfüllt sein müssen, damit von einem transnationalen Terrornetzwerk die Rede sein kann.

1. **Grenzüberschreitende Operationen:** Das Netzwerk zielt darauf ab, Anschläge an mehreren Orten in der Welt zu verüben. Es kann sich dabei temporär oder dauerhaft auf eine Weltregion konzentrieren, auch auf Schwerpunktländer, muß aber prinzipiell in der Lage sein, überregional zu operieren, wenn möglich mit globaler Reichweite. Letzteres hat Al-Qaida mehrfach unter Beweis gestellt: Das Netzwerk wird verantwortlich gemacht für die Verübung oder Planung von Anschlägen unter anderem in Somalia, Kenia, Tansania, Tunesien, Marokko, Jemen, Saudi-Arabien, Pakistan, Afghanistan,

Philippinen, Singapur, Indonesien, Spanien und den USA.

2. **Internationale bzw. regionale Agenda:** Den transnationalen Terroristen geht es nicht mehr allein um die Änderung einer nationalen Ordnung, sondern um die Änderung der internationalen oder einer regionalen Ordnung. Dabei wird in der Regel die (tatsächliche oder vermeintliche) Vormachtstellung eines Staates oder eines Gesellschaftsmodells angegriffen – auf globaler Ebene geraten vor allem die USA und das westliche Modell ins Visier, auf regionaler Ebene je nach Kontext Rußland, Israel, Australien oder Indien. Dabei werden lokale Konflikte wie in Palästina, Kaschmir oder Tschetschenien in einem größeren Zusammenhang gesehen, quasi als Teilkonflikte eines übergeordneten Makro-Konflikts. Al-Qaida verfolgt spätestens seit 1996 primär eine internationale Zielsetzung, bei der die USA und der »Westen« als zentrale Gegner ausgemacht werden. Diese müßten besiegt werden, um die Unterdrückung und Demütigung der arabischen und islamischen Welt zu beenden. Aus Sicht von Al-Qaida existiert eine globale Konfliktlinie zwischen den »Ungläubigen« und den »Rechtgläubigen«, wobei der Kreis der »Ungläubigen« deutlich über die nominell westlichen Staaten hinausreicht und auch Rußland oder Indien sowie die »Ungläubigen« innerhalb der islamischen Welt einschließt.¹⁹

3. **Transnationale Ideologie:** Diese internationale bzw. regionale Zielsetzung wird getragen von einer transnationalen Ideologie, die möglichst viele Personen und Gruppen erreichen und miteinander verbinden soll. Die Ideologie muß daher nationale, kulturelle, sprachliche oder geographische Unterschiede überbrücken können. Zudem muß sie

¹⁹ Diese Frontstellung geht aus verschiedenen Erklärungen Bin Ladens und anderer Al-Qaida-Führer hervor; siehe dazu *Schneckener*, Netzwerke des Terrors [wie Fn. 18], S. 22–23. Daß Al-Qaida seit längerem verschiedene Regionalkonflikte in einen größeren Kontext einordnet, wird auch durch ein Statement vom Dezember 1999 deutlich, in dem Amerikaner, Inder und Russen als »leading terrorists« bezeichnet werden. Siehe dazu Rohan *Gunaratna*, *Inside Al-Qaeda*, London: Hurst, 2002, S. 218.

¹⁸ Siehe dazu ausführlicher Ulrich *Schneckener*, *Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2002 (S 42/02), S. 10–19.

sowohl dem einzelnen als auch dem Netzwerk insgesamt eine normative Orientierung und eine politisch-strategische Handlungsanleitung geben. Diese Anforderungen werden von der pan-islamistischen Ideologie erfüllt, mit der sich Al-Qaida grundsätzlich an alle Muslime wendet. Ein zentrales Element dieser Ideologie ist eine radikalisierte Jihad-Vorstellung, die den bewaffneten Kampf gegen die »Ungläubigen« zu einer Pflicht eines jeden Muslimen erklärt.

4. **Transnationale Netzwerkstrukturen:** Als Organisationsform werden dezentrale, wenig hierarchische Strukturen bevorzugt, die sich über mehrere Staaten und Regionen erstrecken und die offen für persönliche oder institutionalisierte Kontakte zu anderen Gruppierungen sind. Die Netzwerkstruktur erlaubt ein hohes Maß an Flexibilität; dies gilt sowohl für die Auswahl von Anschlagzielen als auch für den Aufenthaltsort von Führern oder Kommandeuren, die in zahlreichen Ländern auf Unterstützer zurückgreifen können. Gleichzeitig ermöglicht die flache Hierarchie einzelnen Zellen oder »Operateuren«, die mehrere Zellen oder Einzeltäter führen, ein gewisses Maß an Autonomie bei der Planung und Durchführung von Anschlägen, ohne daß aber die Führungsebene die Kontrolle über das Geschehen verliert. Zumeist sind daher einige wenige Schaltstellen oder Knotenpunkte hochgradig miteinander vernetzt, nicht zuletzt dank persönlicher oder familiärer Beziehungen zu Personen, die wiederum in Kontakt mit weniger vernetzten Zellen oder Gruppen stehen. Nach diesem Muster dürfte Al-Qaida organisiert sein: Auf der Basis eines Netzwerks erfahrener Afghanistankämpfer baute Bin Laden einerseits ein global operierendes Terrornetzwerk auf und vernetzte andererseits Al-Qaida mit anderen, lokalen Terror- und Guerillagruppen, die zum Teil wiederum von heimkehrenden Veteranen des Afghanistankrieges gegründet worden sind.
5. **Multinationale Mitgliedschaft:** Transnationale Netzwerke beschränken sich bei der Rekrutierung von Kämpfern oder Helfern nicht auf eine ethnische Gruppe oder eine Nationalität. Das Netzwerk ist vielmehr für alle offen, die sich der Ideologie und dem bewaffneten Kampf verschreiben. Gleichwohl mag es Schwerpunktländer oder -regionen geben, aus denen sich das Gros der Mitglieder speist. Auch in diesem Punkt kann Al-Qaida als Vorreiter gelten: Aufgrund des Afghanistankrieges war das Netzwerk von Beginn ein multinationales

Unternehmen, in dem zunächst Kämpfer von der arabischen Halbinsel und aus Nordafrika dominierten. Im Laufe der neunziger Jahre wurde die Rekrutierung auf andere Regionen (vor allem Zentralasien und Südostasien) ausgeweitet. Die Anwerbung wurde nicht zuletzt durch direkte oder indirekte Beteiligung an zahlreichen Regionalkonflikten erleichtert (z.B. Kaschmir, Bosnien, Tschetschenien, Mindanao, Süd-Thailand). Darüber hinaus wurden gezielt Personen in der muslimischen Diaspora am Horn von Afrika bzw. in Ostafrika (z.B. Kenia), in Westeuropa oder in Nordamerika angeworben, darunter auch US-Bürger oder Europäer, die zum Islam übergetreten sind.

Mithilfe dieser fünf Merkmale läßt sich der Grad an Transnationalisierung vergleichbarer Terrorgruppen ermitteln. Diese durchlaufen dabei stets einen evolutionären Prozeß, indem eine zunächst lokal begrenzt operierende Gruppe zunehmend international agiert und sich transnational organisiert. Auch bei Al-Qaida sind die transnationalen Netzwerkstrukturen erst sukzessive entstanden, ähnliches gilt für die dezidiert internationale Zielsetzung und die transnationale Ideologie. Mit Al-Qaida insofern vergleichbar sind in erster Linie folgende Gruppierungen:²⁰ das südostasiatische Netzwerk *Jemaah Islamiyah*, sunnitische Gruppen in Pakistan bzw. Kaschmir sowie, mit Abstrichen, die libanesisch-schiitische *Hizbollah* (»Partei Gottes«). Ihre Reichweite ist zwar begrenzter als die von Al-Qaida, dennoch sind sie, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, über den jeweiligen regionalen Konfliktraum hinaus aktiv, sie knüpfen vermehrt internationale Kontakte und weisen sowohl in ihrer Organisationsstruktur als auch in ihren Aktivitäten Elemente von Transnationalisierung auf. Auffällig ist dabei, daß es sich bei allen Organisationen um militante, radikal-islamistische Bewegungen handelt. Auch wenn nicht auszuschließen ist, daß künftig auch Netzwerke mit einer anderen ideologischen Prägung auf den Plan treten, dürfte die Dominanz islamistischer Gruppen gleichwohl kein Zufall sein. Sie ist vielmehr das Ergebnis krisenhafter Entwicklungen in der arabischen Welt seit den späten siebziger Jahren, die – ausgehend vor allem von Ägypten und Saudi-Arabien – eine Proliferation des religiösen Extremis-

²⁰ Grundlage für die Auswahl sind die beiden vom U.S. State Department geführten Listen »designated foreign terrorist organizations« und »other terrorist groups«, auf denen insgesamt 74 Gruppen verzeichnet sind. Siehe *U.S. State Department, Patterns of Global Terrorism 2002*, Washington, D.C., April 2003.

mus und eine Islamisierung lokaler Konfliktlagen vom Balkan über den Kaukasus bis nach Südostasien in Gang gesetzt haben.

Jemaah Islamiyah (JI) kommt dem Prototyp Al-Qaida am nächsten.²¹ Die Gruppe wurde Mitte der neunziger Jahre in Malaysia von Exil-Indonesiern gegründet, darunter die Prediger Abdullah Sungkar (gestorben 1999) und Abu Bakr Ba'asyir. Beide mußten 1985 gemeinsam mit einigen Mitstreitern ihre Heimat verlassen, um drohenden Haftstrafen zu entgehen. Seinen Ursprung hatte das islamistische Netzwerk im Umfeld einer Religionschule (*Pondok Ngruki*) in Solo/Zentraljava, wo die Gelehrten schon in den siebziger Jahren einen islamischen Staat Indonesien propagierten. Im Exil hatten sie gezielt den Aufbau eines transnationalen Netzwerks betrieben, indem sie auch Nicht-Indonesier rekrutierten und ihre Kontakte in Südostasien, aber auch nach Pakistan, Saudi-Arabien und Ägypten ausbauten. Nach dem Sturz des Suharto-Regimes kehrten die JI-Gründer 1998 nach Indonesien zurück, Anschläge wurden jedoch nach wie vor auch von Malaysia aus geplant.

In ihrer Organisationsstruktur weist die JI Ähnlichkeiten mit Al-Qaida auf, wenngleich die JI hierarchischer aufgebaut sein dürfte: An ihrer Spitze steht der Führer (*amir*), eine Funktion, die Sungkar bis zu seinem Tode ausübte.²² Dem Führer sind vier Gremien untergeordnet: ein Regierungsrat (*majelis qiyadah*), ein Religionsrat (*majelis syuro*), ein Rat für religiöse Erlasse (*majelis fatwa*) und ein Komitee für Disziplinarfragen (*majelis hisbah*). Der Regierungsrat wird vom Zentralkommando (*qiyadah markaziyah*) geführt, das wiederum

den vier territorialen Einheiten (*mantiqis*) sowie den »Bezirken« (*wakalabs*) vorsteht.²³ Die regionale Untergliederung des Netzwerks soll dabei wie folgt aussehen: (1) West-Malaysia und Singapur; (2) Java; (3) Mindanao, Ost-Malaysia und Sulawesi; (4) Australien und West-Papua.²⁴ Die JI hat aktive Mitglieder und Unterstützer im Raum von Singapur bis nach Australien, unterhält Kontakte zu muslimischen Gruppen in Mindanao, Thailand²⁵ und Burma und ist seit mehreren Jahren eng verbunden mit lokalen Terror- und Guerillagruppen in Indonesien, die vor allem auf den Molukken (*Laskar Mujahidin*) und in Süd- und Zentral-sulawesi (*Wahdah Islamiyah*, *Laskar Jundullah*) in die Konflikte zwischen Muslimen und Christen involviert sind.²⁶ Weil darüber hinaus über Personen, die in Trainingslagern in Afghanistan oder Pakistan ausgebildet wurden, auch Kontakte zur Al-Qaida-Führung bestehen, wird die JI in der internationalen Presse oftmals verkürzt als südostasiatischer Ableger von Al-Qaida bezeichnet. Der prominenteste Verbindungsmann ist der Indonesier Riduan Isamuddin (genannt Hambali), der als Drahtzieher für eine Reihe von Terroranschlägen und -planungen in Südostasien verantwortlich gemacht wird, darunter die »Weihnachtsattentate« auf insgesamt 38 christliche Kirchen in Indonesien (Dezember 2000) sowie die Bombenanschläge auf Bali (Oktober 2002).²⁷ Nachweislich operiert JI grenzüberschreitend. Sie hat Anschläge in Indonesien, Singapur oder auf den Philippinen durchgeführt oder zumindest geplant. Spätestens seit 1995 verfolgt JI zudem

²³ Siehe ebd., S. 11–13.

²⁴ Siehe *International Crisis Group*, How the Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates [wie Fn. 21], S. i.

²⁵ Vermutet werden Kontakte zu den im Süden Thailands agierenden muslimischen Separatistengruppen *Gerakan Mujahideen Islam Pattani* (GMIP) und *Barisan Revolusi Nasional* (BRN); vgl. Davis, Southeast Asia Fears New Terrorist Attacks [wie Fn. 21], S. 19.

²⁶ Um die diversen indonesischen Gruppen enger zusammenzuführen, gründete Abu Bakr im August 2000 den Dachverband *Majelis Mujahidin Indonesia* (MMI), dem sowohl militante als auch gemäßigtere islamistische Kräfte angehören.

²⁷ Neben Hambali gelten weitere inhaftierte JI-Mitglieder als Verbindungsleute zur Al-Qaida, darunter der Malaysier *Yazid Sufaat* (verhaftet im Dezember 2001), der Indonesier *Fathur Rahman al-Gozi* (verhaftet im Januar 2002, geflüchtet im Juli 2003), der Indonesier *Abu Jibril* (verhaftet im Januar 2002), der Indonesier *Agus Dwikarna* (verhaftet im März 2002) sowie der Kuwaiti *Omar al-Farouq* (verhaftet im Juni 2002). Siehe dazu Bolte/Möller/Rzyttka, Politischer Islam [wie Fn. 21], S. 42–43; *International Crisis Group*, Al-Qaeda in Southeast Asia [wie Fn. 21], S. 2; *International Crisis Group*, Jemaah Islamiyah in South East Asia [wie Fn. 21], S. 29–30.

²¹ Zur Jemaah Islamiyah siehe Patrick Bolte/Kay Möller/Osman Rzyttka, Politischer Islam, Separatismus und Terrorismus in Südostasien, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2003 (S 12/03), S. 39–43; Zachary Abuza, Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asian Network, in: *Contemporary Southeast Asia*, 24 (2002) 3, S. 450–459; *International Crisis Group*, Jemaah Islamiyah in South East Asia: Damaged But Still Dangerous, Jakarta/Brussels, August 2003 (Asia Report, No. 63); *International Crisis Group*, Indonesia Backgrounder: How the Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates, Jakarta/Brussels, Dezember 2002 (Asia Report, No. 43); *International Crisis Group*, Al-Qaeda in Southeast Asia: The Case of the »Ngruki Network« in Indonesia, Jakarta/Brussels, August 2002 (Indonesia Briefing); Anthony Davis, Southeast Asia Fears New Terrorist Attacks, in: *Jane's Intelligence Review*, November 2003, S. 15–19.

²² Abu Bakr soll die Nachfolge angetreten haben, allerdings wurde er vermutlich 2002 durch Abu Rasdan (seit April 2003 in Haft) abgelöst. Siehe *International Crisis Group*, Jemaah Islamiyah in South East Asia [wie Fn. 21], S. 11.

eine Agenda, die eine Änderung der staatlichen Ordnung in der Region herbeiführen soll: Die Gruppe tritt für die Bildung eines Islamischen Kalifats ein, bestehend aus den heutigen Staaten Indonesien, Malaysia und Singapur sowie dem muslimischen Süden der Philippinen. Die lokalen Konflikte, insbesondere in Mindanao und in Indonesien, werden als Schritte in diese Richtung interpretiert und entsprechend geschürt. JI stützt sich dabei – ähnlich wie Al-Qaida – auf eine transnationale, islamistische Ideologie, die neben anti-westlichen Tendenzen stark durch eine anti-christliche Stoßrichtung geprägt ist.

Bei den militanten **pakistanischen Gruppen** sind transnationale Elemente zumindest in Ansätzen erkennbar. Dabei kann man zwischen den Jihad-Gruppen, die primär im Kaschmir-Konflikt aktiv sind, und den sogenannten *sectarian outfits* unterscheiden, die im wesentlichen Anschläge innerhalb Pakistans verüben, zumeist gegen die schiitische Minderheit. Zu ersteren zählen *Harkat ul-Mujahedin* (HuM, gegründet 1995), *Jaish-e-Mohammed* (JeM, gegründet 2000) sowie *Lashkar-e-Toiba* (LeT, gegründet 1990), zu letzteren vor allem die 1996 gebildete *Lashkar-e-Jhangvi* (LeJ).²⁸ In jüngerer Zeit scheint jedoch deren unterschiedliche Ausrichtung mehr und mehr an Gewicht zu verlieren. Gleichzeitig haben diese Gruppen, möglicherweise unter dem Einfluß von Al-Qaida, ihr Zielspektrum deutlich ausgeweitet: Die LeJ wurde beispielsweise für verschiedene Anschläge gegen westliche Einrichtungen in Pakistan verantwortlich gemacht. Die übrigen Organisationen beschränken sich längst nicht mehr auf den indischen Teil Kaschmirs, sondern gehen vermehrt zu Anschlägen im gesamten Land über; seit 1999 werden dabei verstärkt Selbstmordkommandos eingesetzt.²⁹ Ihnen geht es nicht allein um die »Befreiung« Kaschmirs, ihre Angriffe richten sich explizit auch gegen die regionale Vormachtstellung Indiens (und seiner westlichen Verbündeten). Einige Gruppen

²⁸ Mit Ausnahme der LeJ werden diese Gruppen vom Institute for Conflict Management (Indien) als transnationale Organisationen bezeichnet. Auf der Homepage des Instituts finden sich auch Kurzprofile der einzelnen Gruppen, <www.satp.org/satporgtp/countries/Pakistan/terroristoutfits/group_list.htm>. Siehe ferner *International Crisis Group*, Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military, Islamabad/Brussels, Juli 2002 (Asia Report, No. 36); Stephen Philip Cohen, The Jihadist Threat to Pakistan, in: *The Washington Quarterly*, 26 (2003) 3, S. 7–25; *Gunaratna*, Inside Al-Qaeda [wie Fn. 19], S. 205–219.

²⁹ Die meisten Selbstmordanschläge dürften auf das Konto der LeT gehen.

wie etwa die LeT kämpfen explizit für eine Islamisierung von Teilen Indiens bzw. Südasiens.

Trotz der räumlichen Ausweitung der Operationen ist fraglich, ob sich diese Gruppen in absehbarer Zeit tatsächlich einer internationalen Agenda verschreiben, die Ziele jenseits des pakistanisch-indischen Konflikts umfaßt. Die Gruppen unterhalten – in unterschiedlicher Intensität – Kontakte nach Saudi-Arabien, Afghanistan, Indien, Nepal, Zentralasien und Südostasien. Genutzt werden auch die Beziehungen zur pakistanischen bzw. kaschmirischen Diaspora in Nordamerika, in Westeuropa oder in der Golfregion. Darüber hinaus bedienen sich diese Gruppen dem weit verzweigten Netz heimischer Koranschulen, um gezielt Ausländer anzuwerben, darunter auch Personen pakistanischer Herkunft.³⁰ In den Reihen der etwa 2000 Mann starken JeM, der LeT und der LeJ finden sich auch arabische Kämpfer.³¹ Gleichwohl bleibt nach wie vor offen, inwieweit diese Gruppen einer transnationalen Ideologie à la Al-Qaida folgen, zumal zwischen den Organisationen eine gewisse Rivalität herrscht und es in der Vergangenheit immer wieder zu Abspaltungen und Neugründungen kam.³²

Die **Hizbollah** weist zumindest einige transnationale Züge auf. Allerdings scheint es bisher eine offene und intern umstrittene Frage zu sein, ob sich die Organisation zu einem transnationalen Netzwerk weiterentwickeln soll, das beispielsweise Schiiten in anderen Teilen der Welt aktiv unterstützt und miteinander ver-

³⁰ Das prominenteste Beispiel dafür ist *Omar Saeed Sheikh*, geboren und aufgewachsen als Kind pakistanischer Einwanderer im britischen Birmingham. Er hatte sich der HuM angeschlossen und wurde 1994 von indischen Behörden verhaftet. Durch eine spektakuläre Flugzeugentführung (Indian Airline) wurden er und andere Inhaftierte im Dezember 1999 freigegeben. Anschließend war Omar Sheikh Mitbegründer der JeM und knüpfte Kontakte zur Al-Qaida-Führung. Als Drahtzieher der Entführung und Ermordung des US-Journalisten Daniel Pearl (Januar 2002) wurde er in Lahore verhaftet und von einem pakistanischen Gericht zum Tode verurteilt. Siehe dazu *Fielding/Fouda*, Masterminds of Terror [wie Fn. 7], S. 56–79; *Gunaratna*, Inside Al-Qaeda [wie Fn. 19], S. 210–213.

³¹ Insbesondere die LeT hat ihre Mitgliederzahl durch die Anwerbung von Ausländern deutlich erhöht. Der Anteil der Ausländer in den von ihnen unterhaltenen Koranschulen wird auf 15 Prozent geschätzt; vgl. *Cohen*, Jihadist Threat [wie Fn. 28], S. 10.

³² Allerdings gibt es neuerdings Bemühungen, eine gemeinsame Plattform zu finden. JeM und LeJ gründeten im Zuge dessen mit anderen Gruppen im Januar 2002 die Koalition *Lashkar-e-Omar* (LeO).

netzt, insbesondere wo sie systematisch von der Macht ferngehalten oder als Minderheit diskriminiert werden (Irak, Syrien, Saudi-Arabien, Jemen, Pakistan). Auch Anschuldigungen von US-amerikanischer oder israelischer Seite, die Hizbollah in die Nähe von Al-Qaida rücken, lassen sich nicht bestätigen und werden von libanesischen Regierungspolitikern bestritten, die in Hizbollah eher einen Verbündeten im Kampf gegen sunnitische Extremisten im Süden Libanons sehen.³³

Die Organisation wurde 1982 im Zuge des iranischen »Revolutionsexports« gegründet und beschränkte sich zunächst auf Anschläge im Libanon gegen die israelischen Besatzer, aber auch gegen westliche Einrichtungen oder internationale Friedenstruppen. Bereits in den neunziger Jahren waren Hizbollah-Mitglieder, teilweise in Kooperation mit dem iranischen Geheimdienst, an einzelnen Terroranschlägen außerhalb des Libanons beteiligt. Dazu sollen Anschläge gegen jüdische Einrichtungen in Argentinien (1992 und 1994), ein letztlich gescheiterter Anschlag in Bangkok (1994) und ein Attentat auf die Khobar Towers in Saudi-Arabien (1996) zählen.³⁴ Konsequenterweise baute die Organisation Kontakte zu anderen Terrorgruppen auf. Dabei spezialisierte sich die Hizbollah, unterstützt von Iran und Syrien, auf Training und Ausbildung. Davon profitierten vor allem palästinensische Gruppen wie Hamas, Islamischer Jihad und die Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), die nicht zuletzt die Methode der Selbstmordattentate von der Hizbollah »erlernten« und übernahmen.³⁵ Daneben unterhält die Hizbollah ein umfangreiches Netz von Unterstützern und Geldbeschaffern und nutzt dafür oftmals Verbindungen in die schiitisch-libanesischen Diaspora. Nicht zuletzt aufgrund von Festnahmen sind Kontakte in die USA, nach Europa, Lateinamerika (vor allem im Drei-Länder-Eck Brasilien-Argentinien-Paraguay), Sudan, Westafrika, Singapur sowie zu den Philippinen relativ gut dokumentiert.³⁶

33 Siehe Adam Shatz, In Search of Hizbollah, in: The New York Review, (29.4.2004) 7, S. 41–44 (44).

34 Insbesondere die Urheberschaft des 1996er Anschlags in Saudi-Arabien ist umstritten. Genannt wird auch die saudische Hizbollah, eine ebenfalls vom Iran unterstützte Gruppierung, bei der offen ist, inwieweit sie mit der libanesischen Hizbollah kooperiert; vgl. ebd., S. 43.

35 Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Hizbollah und palästinensischen Gruppen begann 1992, als Israel mehr als 400 Mitglieder von Hamas und Islamischer Jihad in den Libanon ausgewiesen hatte.

36 Siehe Ely Karmon, Hizballah and the War on Terror, August 2002, <www.ict.org.il>, S. 5–6; David Martin Jones/

Die Hizbollah verfügt zwar über transnationale Netzwerkstrukturen, ist aber deutlich weniger dezentral und stärker hierarchisch strukturiert als Al-Qaida oder Jemaah Islamiyah. An der Spitze steht ein siebenköpfiger Rat (*Majlis Shura al-Qarar*), geleitet vom 45-jährigen Generalsekretär Sayyed Hassan Nasrallah, der alle wesentlichen strategischen Entscheidungen trifft. Wer Mitglied im Rat wird, bestimmt die Allgemeine Versammlung (*al-Mu'tamar al-Am*), die wiederum von einem zwölfköpfigen Exekutivrat geleitet wird, der sich primär um politische und soziale Aufgaben im Libanon kümmert. Daneben existieren noch ein elfköpfiges Politbüro mit eher beratenden Funktionen, ein Dokumentations- und Studienzentrum sowie diverse Sicherheits- und Geheimdienste.³⁷ Seit 1992 ist die Hizbollah als legale politische Partei auch im libanesischen Parlament vertreten, zur Zeit hält sie 9 der 27 für Schiiten reservierten Sitze. Die Zahl der Parteimitglieder wird auf 50 000 geschätzt.³⁸

Die genannten Aktivitäten und Kontakte belegen, daß sich die Organisation nicht allein als lokaler Akteur begreift, der ausschließlich die israelische Besatzung des Südlibanon bekämpft hat. Sie versteht sich vielmehr als regionaler Akteur im Rahmen des arabisch-israelischen Konflikts. Seit dem Abzug der israelischen Truppen im Mai 2000 sucht die Organisation ihre Rolle und ihre *raison d'être* neu zu bestimmen.³⁹ Die radikaleren Kräfte setzen, zumindest in ihrer Rhetorik, auf eine Ausweitung der Agenda. Sie betonen verstärkt eine anti-westliche Zielsetzung und schließen eine direkte Konfrontation mit den USA nicht aus, wobei auch die Unterstützung der Palästinenser als Teil des weltweiten Kampfes gegen den »US-Imperialismus« gesehen wird.⁴⁰ Dabei können sich

Michael L. R. Smith/Mark Weeding, Looking for the Pattern: Al Qaeda in Southeast Asia – The Genealogy of a Terror Network, in: Studies in Conflict and Terrorism, 26 (2003), S. 443–457 (447–449); Gunaratna, Inside Al-Qaeda [wie Fn. 19], S. 149.

37 Vgl. International Crisis Group, Hizbollah: Rebel without a Cause?, Amman/Brussels, Juli 2003 (Middle East Briefing), S. 2–4.

38 Vgl. Shatz, In Search of Hizbollah [wie Fn. 33], S. 41.

39 Vgl. International Crisis Group, Hizbollah: Rebel without a Cause? [wie Fn. 37], S. 1.

40 Diese Position wird vor allem von Sheikh Mohammed Hussein Fadlallah vertreten, der als einer der Autoritäten gilt, an denen sich die Hizbollah orientiert. Im April 2002 erklärte er beispielsweise: »[T]he best answer to the American stances is the heightening of the resistance operations in both Palestine and Lebanon.« Und weiter: »If America demands a crack down on the Palestinian militant organizations, as well as the resistance in Lebanon, as a part of a plan that threatens also

diese Kräfte auf die Hizbollah-Ideologie beziehen, die im Grundsatz transnational angelegt ist: Sie fußt auf pan-islamistischem Gedankengut, das sich im Sinne der iranischen Revolution in erster Linie an alle Schiiten wendet, aber auch an die sunnitisch-arabische Welt, die von ihren Unterdrückern befreit werden müsse. Insofern versteht sich die Hizbollah durchaus als Teil des gesamten »islamischen Widerstandes«. ⁴¹ In einem Spannungsverhältnis zu dieser potentiell transnationalen Orientierung steht gleichwohl der innerhalb der Organisation weitverbreitete libanesische Nationalismus. ⁴² Dieser läßt sich nicht zuletzt an der Tatsache ablesen, daß das Gros der Mitglieder nach wie vor aus Libanesen bzw. Personen schiitisch-libanesischer Herkunft besteht. Ungeachtet der Rekrutierungsbemühungen unter Schiiten in anderen Ländern – etwa in Asien – kann man daher bisher nicht von einer multinationalen Mitgliederstruktur sprechen.

Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß Al-Qaida und Jemaah Islamiyah als vollständig ausgeprägte transnationale Terrornetzwerke gelten können. Bei den pakistanischen Gruppen und der Hizbollah ist zwar ein deutlicher Trend zur Transnationalisierung erkennbar, doch im Vergleich zu Al-Qaida oder JI sind einige Kriterien erst im Ansatz erfüllt (vgl. Tabelle).

Tabelle
Grad an Transnationalisierung

	<i>Al-Qaida</i>	<i>Jemaah Islamiyah</i>	<i>Pakistanische Gruppen</i>	<i>Hizbollah</i>
Grenzüberschreitende Operationen	++	++	++	++
Internationale/regionale Zielsetzung	++	++	+	+
Transnationale Ideologie	++	++	+	+
Transnationale Netzwerkstrukturen	++	++	+	++
Multinationale Mitgliedschaft	++	++	++	-

Anmerkung:

++ = Kriterium erfüllt;

+ = Kriterium ansatzweise erfüllt;

- = Kriterium kaum bzw. nicht erfüllt.

Syria, Lebanon and Iran [...] we, as free peoples, ought to stand against all this and move to confront the American policies and its interests everywhere« (zitiert nach *Karmon*, Hizbollah and the War on Terror [wie Fn. 36], S. 4). Hizbollah-Generalsekretär Nasrallah unterstrich ebenfalls die globalen Ambitionen seiner Organisation: »To earn victory we have to fight on all fronts. We have to be global and integral« (Interview in: *El Mundo*, 18.12.2001, zitiert nach *Karman*, Hizbollah and the War on Terror [wie Fn. 36], S. 5).

⁴¹ Vgl. *Amal Saad-Ghorayeb*, Hizbu'llah. Politics & Religion, London: Pluto Press, 2002, S. 69-78.

⁴² Vgl. ebd., S. 82-87.

Infrastruktur transnationaler Terrornetzwerke

Um auf Dauer existieren und operativ handeln zu können, sind transnationale Netzwerke – wie auch herkömmliche Terrorgruppen – auf eine bestimmte Infrastruktur angewiesen. Im Unterschied zu nationalen Terrorgruppen muß diese jedoch überregional und möglichst global verfügbar sein. Die typische terroristische Infrastruktur umfaßt im Kern sieben Teilbereiche: *Rekrutierung, Training und Planung, Zuflucht und Rückzug, Transit und Versorgung, Kommunikation, Zugang zu Ressourcen* und zu *Finanzierungswegen*. Teilweise können Terroristen entsprechende Aktivitäten auch innerhalb konsolidierter Staaten entfalten, wenn auch zumeist eher temporär. Demgegenüber bieten fragile Staaten transnationalen Terroristen ein deutlich günstigeres Umfeld, das sie in unterschiedlicher Weise dauerhaft in Anspruch nehmen können. Dies wird deutlich, wenn man die genannten Teilbereiche im Detail betrachtet und jene Länder in den Blick nimmt, die im jeweiligen Bereich als prominente »Anbieter« auftreten.⁴³ Dies geschieht in aller Regel gegen den ausdrücklichen Willen der Regierungen, die aber nicht in der Lage sind, die Aktivitäten und Verflechtungen zu unterbinden.⁴⁴

Rekrutierungsräume

Transnationale Terrornetzwerke werben Mitglieder und Helfer in allen Teilen der Welt an. Dennoch gibt es regionale Schwerpunkte: Für Al-Qaida ist offenkundig der gesamte islamische und arabische Raum Rekrutierungsgebiet – von Nordafrika über die arabische Halbinsel bis nach Zentral- und Südostasien. Jemaah Islamiyah konzentriert sich vorrangig auf

Muslime in Südostasien, die Hizbollah auf schiitische Libanesen in aller Welt.

Bei der Rekrutierung sind bestimmte Muster erkennbar. Der entscheidende Ausgangspunkt für die Netzwerkbildung ist zunächst ein lokaler Konflikt, der internationalisiert wird und damit die Rekrutierung von Kämpfern aus verschiedenen Ländern ermöglicht. Das Paradebeispiel ist der Afghanistankrieg. Er führte letztlich zur Gründung von Al-Qaida unter Osama Bin Laden, der das Netzwerk der Afghanistanveteranen zu anderen Zwecken weiterentwickelte. Auch in den anderen Fällen waren lokale Konflikte die eigentliche Keimzelle der transnationalen Netzwerke: Indonesien (JI), Libanon (Hizbollah) und Kaschmir (pakistanische Gruppen).

Drei Methoden der Anwerbung sind besonders prominent: Erstens werden in erheblichen Maße familiäre und persönliche Beziehungen genutzt. Nicht selten handelt es sich beispielsweise bei den engsten Vertrauten der Führungsleute um direkte Verwandte: So soll Saad Bin Laden, einer der Söhne Bin Ladens, wichtige Funktionen im Terrornetzwerk innehaben. Ähnliches gilt für enge Verwandte des verhafteten Khalid Sheikh Mohammed.⁴⁵ Auch auf unterer Ebene haben Angehörige des Netzwerks Brüder, Vettern oder Schwäger für bestimmte Aufgaben angeworben. Dieses Muster gilt in besonderem Maße für Kuwaitis, Jemeniten und Saudis. Bei Jemaah Islamiyah werden offenbar gezielt familiäre Bindungen geknüpft, indem Kämpfer mit den Töchtern von Mitstreitern verheiratet werden; auf diesem Wege wurden auch eine Reihe von Ehen zwischen Indonesiern und Malayen gestiftet.⁴⁶ Zweitens greifen die Netzwerke auf das Reservoir islamistischer Kämpfer aus lokalen Konflikten bzw. auf erfahrene Mitglieder lokaler Terrorgruppen zurück. Solche bereits radikalisierten und erprobten Personen gehören in der Regel einer muslimischen Gruppe an, die sich entweder bedroht sieht

⁴³ Die Quellenlage ist bei diesem Thema ausgesprochen kritisch, in einigen Fällen muß man sich auf unbestätigte Medien- oder NGO-Berichte stützen. Hinzu kommt, daß die Berichterstattung sehr selektiv ist, so daß es über einige Länder mehr Informationen gibt als über andere, was wiederum zu Verzerrungen beitragen kann.

⁴⁴ Die Analyse klammert daher die bekannten Fälle von staatlich gefördertem Terrorismus aus (siehe Iran, Syrien oder Libyen), die zudem in erster Linie lokale Terrorgruppen betreffen und nicht transnationale Netzwerke.

⁴⁵ Einer der Neffen von Sheikh Mohammed ist Ramzi Yousef, der den Anschlag auf das World Trade Center 1993 plante. Zwei weitere Neffen, Abdel Munim Yousef und Abdel Karim Yousef, sollen ebenfalls für Al-Qaida tätig sein; vgl. *Fielding/ Fouda, Masterminds of Terror* [wie Fn. 7], S. 99–117, 212.

⁴⁶ Siehe *International Crisis Group, Jemaah Islamiyah in South East Asia* [wie Fn. 21], S. 27–29.

(z.B. Tschetschenien, Bosnien, Palästina, Mindanao, Molukken, Süd-Thailand) oder aber mit terroristischen bzw. paramilitärischen Aktionen gegen die eigene Regierung vorgeht (z.B. militante Islamisten in Ägypten, Algerien, Jemen, Pakistan, Indonesien oder Usbekistan). Drittens erfolgt die Rekrutierung oftmals über extremistische Religions- oder Koranschulen, in denen junge Männer mit der Jihad-Ideologie vertraut gemacht werden. Die Schulen und die geistigen Führer sorgen für die Radikalisierung, indem sie vor allem auf das Schicksal unterdrückter Glaubensbrüder in aller Welt verweisen und so gezielt zur Mobilisierung und ideologischen Aufrüstung beitragen.⁴⁷ Sie ziehen damit vor allem Schüler an, die sich in ihren Heimatländern politisch oder wirtschaftlich marginalisiert sehen und/oder das eigene Regime als »unislamisch« bzw. »pro-westlich« ablehnen. Anfällig sind insofern religiös motivierte Jugendliche und junge Männer aus Nordafrika, der arabischen Halbinsel, Pakistan und Südostasien, aber auch Angehörige der islamischen Diaspora, oftmals die zweite oder dritte Einwanderergeneration, die in Nordamerika oder Westeuropa ansässig ist.⁴⁸ In zahlreichen Ländern füllen die Koranschulen mit wachsender Tendenz die Lücken des maroden staatlichen Bildungswesens. Sie sind für die Schüler in der Regel kostenlos und über Spenden finanziert, bieten oftmals freie Kost und Logis an und sind daher gerade für mittellose Flüchtlinge oder Söhne aus unteren Bevölkerungsschichten attraktiv.

Dieses Muster lässt sich am Beispiel **Pakistans** illustrieren: Hier sollen laut International Crisis Group rund ein Drittel aller Kinder sogenannte *Madrassen* besuchen. Existierten bei der Staatsgründung knapp über 100 Religionsschulen, stieg deren Zahl bis heute auf über 10 000 an. In ihnen werden etwa eine bis 1,7 Millionen Schüler (bis 18 Jahre) unterrichtet. Allerdings gehören die Schulen unterschiedlichen, teilweise konkurrierenden und sich bekämpfenden

⁴⁷ Ein Zitat von Sheikh Omar Bakri Mohammed, geistiger Führer der Al-Muhajiroun-Gruppe in London, macht die Methode deutlich: »We find young men in university campuses or mosques, invite them for a meal and discuss the situation for on-going attacks being suffered by Muslims in Chechnya, Palestine or Kashmir. We [...] make them understand their duty to support the jihad struggle verbally, financially and, if they can, physically in order to liberate their homeland« (Zitiert in: Daily Telegraph, 29.12.2000).

⁴⁸ Der britische Geheimdienst MI5 schätzt beispielsweise die Zahl von in Großbritannien beheimateten Muslimen, die vor dem 11. September in Al-Qaida-Lagern waren, auf 500 bis 600; siehe: Threat to UK from al-Qaida at High Level, in: The Guardian, 19.12.2002.

Richtungen des Islam an. Etwa 10 bis 15 Prozent der Schulen werden extremistischen, gewaltbereiten Gruppierungen zugerechnet.⁴⁹ Der Gründungsboom Ende der siebziger Jahre wurde vor allem durch den Afghanistankrieg befördert. Einerseits fanden afghanische Flüchtlinge Aufnahme in diesen Einrichtungen, andererseits wurden sie gezielt für die Rekrutierung von Kämpfern aus aller Welt genutzt. Die prominentesten Absolventen waren sicherlich die Taliban um Mullah Omar, die von Pakistan aus in den afghanischen Bürgerkrieg eingriffen.⁵⁰ Seit Mitte der neunziger Jahren sollen rund 60 000 Pakistaner, drei Viertel davon in Koranschulen ausgebildet, auf seiten der Taliban in Afghanistan gekämpft haben.⁵¹ Während des Krieges gegen die sowjetische Fremdherrschaft in Afghanistan wurden diese Schulen – zumeist in Grenznähe angesiedelt – auch von Geheimdiensten und als Verteilerstelle für pakistanische und US-amerikanische Gelder genutzt.⁵² Waren diese Einrichtungen bereits damals schon Anlaufstellen für militante Ausländer, sind heute nach offiziellen Angaben noch immer rund 35 000 ausländische Studenten, davon die Hälfte aus arabischen Staaten, in pakistanischen Madrassen oder islamischen wohltätigen Organisationen aktiv.⁵³ Die pakistanische Regierung hat zwar seit Jahren mehrfach versucht, die Koranschulen stärker zu regulieren und zu kontrollieren; bisher hatte sie damit jedoch nur mäßigen Erfolg.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich im **Jemen** oder in **Indonesien** nachzeichnen – zwei wichtige Rekrutierungsländer für Al-Qaida bzw. Jemaah Islamiyah. Im Nordjemen begann der Ausbau salafitischer, von Saudi-Arabien finanzierter Religionsschulen (*ma'ahid ilmiyya*) ebenfalls Ende der siebziger Jahre, begünstigt durch die faktische Abwesenheit eines staatlichen

⁴⁹ Vgl. *International Crisis Group*, Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military [wie Fn. 28], S. 2.

⁵⁰ Die Taliban wurden vor allem in den Schulen der militanten pakistanischen Gruppierung *Jamiat-e-Ulema Islam* (JUI) ausgebildet; vgl. ebd., S. 11.

⁵¹ Vgl. Ahmed *Rashid*, Pakistan, the Taliban and the U.S., in: *The Nation* (Pakistan), 8.10.2001.

⁵² Über USAID wurde zwischen 1984 und 1994 unter anderem die Erstellung von Jihad-Lehrbüchern in Dari und Paschtun finanziert (Kosten: 51 Millionen US-Dollar), die am Zentrum für Afghanistan-Studien an der Universität Nebraska-Omaha entstanden. Insgesamt sollen über 13 Millionen Exemplare in afghanischen Flüchtlingslagern und pakistanischen Koranschulen verteilt worden sein; vgl. *International Crisis Group*, Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military [wie Fn. 28], S. 13.

⁵³ Vgl. ebd., S. 23.

Schulsystems. Nicht selten dienten die Religions-schulen in dieser Phase auch als Anlaufstellen und zur Vorbereitung für Afghanistankämpfer, aber auch für jene, die gegen die »Ungläubigen« im eigenen Land kämpften, konkret gegen die Sozialisten des Süd-jemen.⁵⁴ In den neunziger Jahren stieg die Zahl dieser Schulen weiter an, nicht zuletzt aufgrund des Zu-stroms der Rückkehrer aus Afghanistan⁵⁵ und auf-grund der gestärkten Position der Islamisten nach dem Ende des jemenitischen Bürgerkrieges 1994.⁵⁶ Regionale Schwerpunkte sind die dünnbesiedelten, an Saudi-Arabien grenzenden Provinzen Marib und Sa'da. Hier befinden sich eine Reihe von einfluß-reichen, salafitischen Religionsinstituten, denen Kontakte zu radikal-islamistischen Kreisen nachgesagt werden.⁵⁷ Nach dem 11. September 2001 verwies die Regierung schließlich Hunderte von ausländischen Studenten des Landes, verhaftete allein 70 Studenten eines Instituts in Marib und schloß vorübergehend die al-Iman-Universität in Sanaa.⁵⁸

Die Zahl der Koranschulen in Indonesien (*pesantren* oder *pondoks* genannt) wird auf über 14 000 geschätzt. Davon ist zwar nur ein Bruchteil als radikal einzustufen, doch genau sie bildeten wichtige Keimzellen für das Netzwerk der Jemaah Islamiyah. Ausgangspunkt war die *Pondok Ngruki* (auch als *Pesantren al-Mukmin* bekannt) auf Solo. Daneben gelten Schulen wie *Al-Muttaqien*, *Dar us-Syhadah* (beide in Zentraljava) und

Pesantren al-Islam (Ost-Java) als zentrale Rekrutierungs-einrichtungen für JI. Darüber hinaus bestehen offen-bar persönliche Kontakte, oftmals über den Austausch von Lehrern, zu diversen Netzwerken von Schulen, wie etwa dem *Hidayatullah-Netzwerk*, dem über 120 Pesantren angehören und dessen Zentrum sich in Ost-Kalimantan befindet.⁵⁹

Die Rekrutierung über Religions- bzw. Koran-schulen bietet für transnationale Netzwerke eine Reihe von Vorteilen. Die Schulen übernehmen die Vor-auswahl und sorgen für einen relativ regelmäßigen Zustrom von Kandidaten. Die Terrorgruppen können insofern auf ein Reservoir bereits ideologisch gefestig-ter junger Männer zurückgreifen und sich die für den aktiven Kampf geeigneten Rekruten aussuchen. Dabei sind die persönlichen Kontakte der Schüler unterein-ander (z.B. Bildung von »Alumni-Netzwerken«) bzw. zwischen Lehrern und Schülern für die weitere Netz-werkbildung von zentraler Bedeutung. Ferner bieten diese Schulen den radikalisierten Absolventen einen gesellschaftlichen Rückhalt und bilden Sympathisan-tenkreise heran, die vor allem ideologisch und propa-gandistisch aktiv werden und damit den Kampf der Militanten auf ihre Weise unterstützen. Der wichtigste Punkt ist jedoch: Die Heranziehung und Rekrutierung geeigneter Kandidaten geschieht de facto, ohne daß der Staat diese Schulen effektiv kontrolliert. Teil-weise duldet er dies auch, da er im Bildungs- und Erziehungssystem keine Alternativen zu bieten hat.

Trainings-, Schulungs- und Planungsräume

Transnationale Terroristen benötigen Orte und Räum-lichkeiten für Trainings- und Schulungslager sowie zur operativen Vorbereitung von Anschlägen. Ideal für diesen Zweck sind abgelegene Regionen, die nicht oder nur begrenzt staatlicher Kontrolle unterliegen (*no go areas*): abgelegene Bergregionen, versteckte Täler, Archipele, Wüstengebiete oder gar – wie im Falle Al-Qaidas – Höhlensysteme. Daneben spielen vor allem für die Planung im Rahmen konspirativer Treffen auch Wohnungen oder Wohnkomplexe in schwer kontrollierbaren Stadtvierteln von Groß-städten (z.B. Manila, Karatschi, Casablanca, Kairo, Istanbul) eine Rolle. Besonders attraktiv sind Gebiete, die weitgehend von lokalen Kriegsherren, kriminellen Banden oder von Stämmen beherrscht werden, die im

⁵⁴ Rund 150 Mitglieder der sozialistischen Partei sollen zwischen 1990 und 1994 von Islamisten ermordet worden sein; vgl. Andrew McGregor, Yemen and the »War against Terror«, in: *The World Today*, Dezember 2002, S. 7–9.

⁵⁵ Insgesamt sollen 1990 8000 Jemeniten aus Afghanistan zurückgekehrt sein. Ihre Zahl stieg bis zum Ende der Dekade auf 50 000 an, darunter allerdings auch zahlreiche Nicht-Jemeniten; vgl. *International Crisis Group*, Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State, Amman/Brussels, Januar 2003 (ICG Middle East Report No. 8), S. 9.

⁵⁶ Nach offiziellen Angaben unterhält allein die vergleichs-weise moderate Islah-Partei (Reformpartei), bis 1997 Koali-tionspartner des regierenden Allgemeinen Volkskongresses, rund 1400 private Religionsinstitute mit einem Jahresbudget von ca. 80 Millionen US-Dollar und rund einer halben Million Schülern. Seit Mai 2001 stehen diese Schulen formal unter staatlicher Aufsicht; vgl.: Schlag gegen die Islamisten im Jemen, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.5.2001, S. 4.

⁵⁷ Diese Institute wurden teilweise von der saudischen Al-Haramain-Stiftung finanziert, die im Verdacht steht, Kontakte zur terroristischen Gruppen zu unterhalten. Ihre Zahl wird auf 400 geschätzt, die Zahl der Studenten auf 250 000; vgl. Iris Glosemeyer, Jemen: Mehr als ein Rückzugs-gebiet für al-Qa'ida, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, April 2003 (DOI-Focus Nr. 10), S. 27–29.

⁵⁸ Vgl. ebd., S. 29.

⁵⁹ Vgl. *International Crisis Group*, Jemaah Islamiyah in South East Asia [wie Fn. 21], S. 26–27.

Austausch gegen Geld oder Waffen bereit sind, entsprechende Trainingslager auf ihrem Terrain zu dulden. Im Laufe der neunziger Jahre fanden sich solche Gebiete vor allem in Ländern wie Afghanistan, Pakistan, Georgien, Jemen, Algerien oder Tadschikistan. Darüber hinaus nutzten transnationale Netzwerke immer wieder die Infrastruktur lokaler Terrorgruppen für ihre eigenen Ausbildungszwecke (z.B. in Pakistan, auf den Philippinen, in Indonesien, Tschechien oder im Libanon). Im Gegenzug stellten die transnationalen Terroristen dann zumeist Ausbilder oder trugen zur Finanzierung der Einrichtungen bei.

Der prominenteste Fall war die Etablierung und der Ausbau von Trainingscamps in **Afghanistan** und **Pakistan** in den achtziger und neunziger Jahren. Eine zentrale Figur war dabei neben Bin Laden der afghanische Islamist Abdul Rab Rasul Sayyaf, einer der wichtigsten Führer und Kriegsherren im Widerstandskampf gegen die sowjetischen Invasoren.⁶⁰ Finanziert aus saudischen Quellen, gründete er mehrere Lager zunächst in Pakistan und später auch in Afghanistan, darunter eine eigene »Universität« (*Dawal al-Jihad*) in der Nähe von Peshawar. In diesen Einrichtungen wurden Tausende von Rekruten aus Nordafrika, der Golfregion oder aus Südostasien im Guerillakampf bzw. in Techniken des Terrorismus ausgebildet, die entweder bereits diversen Gruppen angehörten oder später eigene bildeten.⁶¹ Auch der Gründer des Netzwerkes Jemaah Islamiyah, Abdullah Sungkar, entsandte alljährlich Rekruten in die Sayyaf-Lager. Insgesamt dürften in ihnen etwa 250 bis 300 JI-Kämpfer trainiert worden sein, darunter 1987 auch einer ihrer prominentesten Köpfe, Riduan Isamuddin (genannt Hambali).⁶²

Was während des Afghanistankrieges begonnen hatte, setzte sich unter der Taliban-Herrschaft (ab 1996) fort: Al-Qaida unterhielt bis zur US-Intervention im Oktober 2001 vor allem im Osten des Landes rund

um die Städte Khost, Jalalabad und Kunar zahlreiche Einrichtungen – von »Gästehäusern« bis hin zu großräumigen Übungsplätzen für die Ausbildung an schweren Waffen. Doch auch nach dem Sturz der Taliban sind laut Presseberichten untergetauchte oder geflüchtete Al-Qaida-Leute in Afghanistan wieder aktiv geworden und bemühen sich um die Errichtung neuer Basen. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das pakistanisch-afghanistische Grenzgebiet, vor allem die Region um Peshawar, von wo das Netzwerk Al-Qaida Ende der achtziger Jahre seinen Ausgang genommen hatte. Darüber hinaus bestehen zahlreiche Trainingscamps entlang der pakistanisch-indischen Grenze östlich von Islamabad rund um die Städte Oghi, Battal, Abbottabad, Jhelum, Lahore und Shekhupura.⁶³ Diese Camps werden zwar in erster Linie von kaschmirischen Gruppen genutzt, in ihnen wurden aber auch arabische Kämpfer ausgebildet, weshalb seit Jahren Kontakte zu Al-Qaida bestehen. Teilweise waren auch Al-Qaida-Ausbilder in diesen Lagern tätig.

Ab Mitte der neunziger Jahre fungierten zudem die Trainingslager der *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) im muslimisch geprägten Süden der **Philippinen** als zentrale Drehscheibe für Hunderte von Kämpfern aus Afghanistan, Pakistan, Indonesien und der arabischen Halbinsel, wobei wiederum ein Teil der Ausbilder aus der arabischen Welt stammte.⁶⁴ Insgesamt soll die MILF 46 Trainingseinrichtungen auf Mindanao bzw. dem Sulu-Archipel unterhalten haben. Insbesondere das aus mehreren Trainingscamps bestehende MILF-Hauptquartier *Abu Bakr*, gelegen an der Grenze der Provinzen Maguindanao und Lanao del Sur, galt als einer der wichtigsten Trainingsorte für diverse Terrorgruppen. Das Netzwerk Jemaah Islamiyah verfügte über eine eigene Anlage im Abu-Bakr-Komplex (*Camp Hudaiibiyah*), die in kleinere Lager unterteilt war, in denen die Rekruten nach ihrer regionalen Herkunft getrennt wurden (*Camp Solo*, *Camp Baten*, *Camp Sulawesi*). Im Juli 2000 eroberte die philippinische Armee im Rahmen einer Offensive die Lager und zerstörte die meisten Einrichtungen, darunter eine Moschee.⁶⁵ Die

⁶⁰ Sayyaf stand seit Anfang der achtziger Jahre in Kontakt mit Bin Laden, der spätere Al-Qaida-Kommandeur Khalid Sheikh Mohammed war einer seiner engen Mitarbeiter. 1992 wurde Sayyaf afghanischer Innenminister unter Präsident Rabbani. Ab 1996 kämpfte er gegen die Taliban auf Seiten der Nord-Allianz um Ahmed Shah Massud und brach schließlich mit Bin Laden. 2002 übernahm er einen Sitz in der Loya Dschirga. Siehe *Fielding/Fouda*, *Masterminds of Terror* [wie Fn. 7], S. 102–105.

⁶¹ Auf diese Weise wurde Sayyaf auch zum Namenspatron für die philippinische Terrorgruppe *Abu Sayyaf*, die vom Sayyaf-Schüler Janjalani begründet wurde; vgl. ebd., S. 103.

⁶² Siehe *International Crisis Group*, *Jemaah Islamiyah in South East Asia* [wie Fn. 21].

⁶³ Das Institute for Conflict Management (Indien) registrierte in den neunziger Jahren mehr als 70 solcher Trainingslager; vgl. <www.satp.org>.

⁶⁴ Die philippinische Armee spricht in diesem Zusammenhang von mehreren hundert ausländischen Ausbildern; vgl. *Abuza*, *Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asian Network* [wie Fn. 21], S. 438.

⁶⁵ Vgl. Anthony Davis, *Attention Shifts to Moro Islamic Liberation Front*, in: *Jane's Intelligence Review*, April 2002, S. 20–23.

Aktivitäten von JI-Mitgliedern verlagerten sich daraufhin verstärkt auf **Indonesien**, vor allem auf die südlich von Mindanao gelegenen Inseln Sulawesi und Molukken, wo örtliche Gruppen wiederum entsprechende Lager unterhalten.⁶⁶ Daneben nutzte das JI-Netzwerk Trainingscamps in Pandeglang/Banten, das im September 2001 von der Armee gestürmt wurde, in Malimping/Banten oder auf West-Java. Zumeist handelte es sich allerdings nur um einzelne Häuser und sehr kleine Trainingseinrichtungen für 10 bis 20 Rekruten.⁶⁷

Zumindest in der Vergangenheit sollen sowohl lokal wie international operierende Terrorgruppen Camps auch im **Sudan**, in **Zentralasien** (Tadschikistan), im nördlichen **Kaukasus** oder in der Bekaa-Ebene im **Libanon** unterhalten haben. Die Ebene fungiert schon seit den achtziger Jahren als zentrale Trainingsbasis für die Hizbollah sowie für palästinensische Gruppen, vor allem Hamas und Palästinensischer Islamischer Jihad. Ähnliches gilt für den Sudan, der zudem – mit Billigung des Regimes – mindestens bis 1996, als Bin Laden das Land verlassen mußte, eine wichtige Basis für Al-Qaida darstellte.⁶⁸ Im Norden Tadschikistans etablierte Ende der neunziger Jahre die *Islamic Movement of Uzbekistan* (IMU) ihre Basis und nutzte damit die Möglichkeiten, die der im Zuge des Bürgerkrieges zerfallende Staat ihnen bot. Der IMU werden enge Kontakte zu Al-Qaida und anderen Gruppen des Netzwerkes nachgesagt, zumal sie auch in Afghanistan aktiv war.⁶⁹

Tschetschenien war insbesondere in der Zeit zwischen den beiden Kriegen von 1996 und 1999 ein Anlaufpunkt für diverse islamistische, zumeist wahhabitisch geprägte Jihad-Gruppen. Am bekann-

testen wurde der mehrere Quadratkilometer große Ausbildungskomplex in der Nähe des Ortes Sershenjurt östlich von Grosnyi.⁷⁰ Dabei handelte es sich um ein ehemals sowjetisches Kindererholungslager, das zur Lehrstätte für den Guerilla- und Terrorkampf umfunktioniert wurde. Gegründet und geleitet wurde die Einrichtung vom Jordanier und Afghanistanveteranen *Ibn ul-Chattab*. Der mutmaßliche Verbindungsmann zu Al-Qaida wurde im März 2002 durch einen Giftanschlag getötet, der vermutlich auf das Konto des russischen Geheimdienstes FSB geht. In seinen Lagern wurden nach Schätzungen Tausende von Kämpfern aus islamischen Ländern praktisch und ideologisch geschult. Im Gegenzug exportierten arabische Ausbilder die wahhabitische Ideologie und Lebensweise sowie das andernorts erworbene Know-how nach Tschetschenien und bauten Selbstmordkommandos auf, die erstmals im Jahre 2000 in Erscheinung traten.

Zufluchtsorte und Rückzugsgebiete

Transnationale Terroristen brauchen Möglichkeiten zum Unterschlupf und zur Flucht, um abzutauchen und sich gegebenenfalls im Verborgenen zu reorganisieren. Sie sind dabei an Orten interessiert, an denen insbesondere die Führungskader und die wichtigsten Operateure vor Verrat, Entdeckung und Verfolgung einigermaßen sicher sind, ohne aber gleichzeitig jedweder Handlungsmöglichkeit beraubt zu sein. Attraktiv sind vor allem schwache oder versagende Staaten, in denen die Behörden entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind (z.B. aufgrund von Korruption oder aktiver Unterstützung), Verstecke ausfindig zu machen bzw. größere Rückzugsgebiete unter Kontrolle zu bekommen. Gescheiterte Staaten bzw. Bürgerkriegsregionen eignen sich weniger, da sie Terroristen, insbesondere den prominenten Führern, auf Dauer kein allzu sicheres Umfeld bieten. Bevorzugt werden vor allem schwer zugängliche Bergregionen, abgelegene Inseln oder unkontrollierbare Großstädte. Eine weitere Option sind nicht selten Flüchtlingslager, in denen zumindest das »Fußvolk« der Kämpfer untertaucht und gleichzeitig die zumeist erbarmungswürdigen Umstände für Agitation und Rekrutierung in eigener Sache nutzt. Typische Beispiele sind die

⁶⁶ Vgl. Bolte/Möller/Rzyttka, Politischer Islam [wie Fn. 21], S. 41. Auch führende Al-Qaida-Leute sollen bereits im Juni 2000 Interesse an den Einrichtungen auf den Molukken gezeigt haben; vgl. Davis, Attention Shifts to Moro Islamic Liberation Front [wie Fn. 65], S. 23.

⁶⁷ Vgl. *International Crisis Group*, How the Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates [wie Fn. 21], S. 22.

⁶⁸ Daneben sollen, teilweise bis heute, die Hizbollah sowie ägyptische oder palästinensische Gruppen Einrichtungen im Sudan unterhalten. Im Mai 2003 gab es zudem Presseberichte über ein neues Al-Qaida-Trainingscamp im Westen des Landes. Die Regierung nahm daraufhin zahlreiche potentielle Rekruten, zumeist aus Saudi-Arabien, fest und verwies sie des Landes. Siehe dazu *United States Institute of Peace* (Hg.), *Terrorism in the Horn of Africa*, Washington, D.C., Januar 2004 (Special Report 113), S. 14–15.

⁶⁹ Vgl. Thomas S. Szayna/Olga Olikier (Hg.), *Faultlines of Conflict in Central Asia and the South Caucasus*, Santa Monica, CA: Rand, 2003, S. 31–34.

⁷⁰ Vgl. Florian Hassel, Der zweite Tschetschenienkrieg, in: Florian Hassel (Hg.), *Krieg im Schatten. Rußland und Tschetschenien*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2003, S. 40–41.

Lager von Palästinensern im Libanon, von Afghanen in Pakistan, von Tschetschenen in Georgien oder von Somalis im Norden Kenias, die teilweise seit Jahrzehnten existieren.

Während und nach der US-Invasion in Afghanistan war **Pakistan** das Hauptrückzugsgebiet für Al-Qaida bzw. für Taliban-Kämpfer. Seit Dezember 2001 nahmen die pakistanischen Behörden über 500 Verdächtige fest – vermutlich nur ein Bruchteil derer, die die Grenzregion als Ruheraum bzw. zur Flucht nutzten.⁷¹ Es ist kein Zufall, daß drei wichtige Al-Qaida-Kader allesamt in größeren Städten des Landes Unterschlupf suchten und dort schließlich verhaftet wurden: Abu Zubeyda in Faisalabad, Ramzi Binalschib in Karatschi und Khalid Sheikh Mohammed in Rawalpindi. Insbesondere die Metropole Karatschi mit ihren 14 Millionen Einwohnern bietet sich als Rückzugsraum an: Seit Jahrzehnten ist die Hafenstadt, geprägt durch Bandenkriege und sektiererische Gewalt, de facto für die Polizei unkontrollierbar.⁷² Gleichzeitig liegt sie strategisch günstig, da sie Pakistan über den Seeweg mit der Golfregion bzw. mit Südostasien verbindet.

Ein weiterer Unterschlupf für Al-Qaida-Leute sind vermutlich die autonomen Gebiete zumeist bewaffneter paschtunischer Stämme an der Grenze zu Afghanistan. Diese *Federally Administered Tribal Areas* (FATA) besitzen, gemäß pakistanischer Verfassung, einen besonderen Status und entzogen sich faktisch über Jahrzehnte der Kontrolle durch Polizei oder Grenztruppen. Hinzu kommt, daß bis heute der genaue Verlauf der Grenze zu Afghanistan ungeklärt und praktisch ohne jede Bedeutung ist.⁷³ Erst seit Sommer 2003 bemüht sich die pakistanische Armee verstärkt, die Grenze zu Afghanistan zu markieren, zu befestigen und zu sichern. Im März/April 2004 führte sie schließlich ihre bis dato größte Anti-Terroroperation in der Grenzregion Süd-Wasiristan durch, wo hochrangige Al-Qaida-Führer vermutet und bei der zahlreiche Ausländer festgenommen wurden. Darüber hinaus gelten noch die beiden Provinzen North West Frontier Province und Belutschistan, die an die FATA bzw. an Afghanistan grenzen, als mögliche Aufenthaltsorte von Extremisten, die dort auf stillschweigende Duldung und Unterstützung hoffen können.

⁷¹ Vgl. *Time Asia*, 160 (29.7.2002) 3.

⁷² Vgl. Boris Wilke, Die Gewaltordnungen Karachis, in: *Leviathan*, 28 (2000) 2, S. 235–253.

⁷³ Vgl. Boris Wilke, Pakistan: Der fragile Frontstaat, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2003 (S 47/03), S. 13–14.

Denn in beiden Regionen haben die Islamisten ihre Hochburgen.⁷⁴

Ferner wurden Fluchtrouten zu Land oder Wasser in Richtung Kaukasus, Zentralasien, Golfregion oder Südostasien genutzt. Als Ziele gerieten dabei so unterschiedliche Länder wie Iran, Thailand, Georgien, Saudi-Arabien oder Jemen in den Blick. In **Iran** handelt es sich im wesentlichen um die Grenzgebiete zu Afghanistan und zum Irak. Seit dem Frühjahr 2003 sollen iranische Behörden mehrere hundert mutmaßliche Al-Qaida- oder Taliban-Kämpfer, darunter auch hochrangige Mitglieder, festgenommen und zum Teil in ihre Heimatländer ausgeliefert haben.⁷⁵ In **Thailand** sind in erster Linie die muslimisch besiedelten Südpfeiler (Pattani, Yala und Narathiwat) betroffen, die vor allem Indonesiern, aber auch in Afghanistan ausgebildeten Thais als Zuflucht dienten.⁷⁶ Der prominenteste Fall war bisher der Indonesier Riduan Isamuddin (Hambali), der im August 2003 südlich von Bangkok festgenommen wurde. In **Georgien** soll vor allem das in der Nähe Tschetscheniens gelegene Pankisi-Tal als Rückzugsgebiet genutzt worden sein.⁷⁷ **Saudi-Arabien** und **Jemen** waren bereits nach Ende des Afghanistankrieges eine wichtige Heimstatt für die arabischen Kämpfer. Bis heute gelten im Jemen bestimmte Stammesgebiete als potentielle Rückzugsräume, darunter vor allem die dünn besiedelten Regionen al-Jawf, Marib und Shabwa sowie die Ostprovinz Hadramawt, aus der die Familie Bin Ladens stammt. Dasselbe gilt für Teile der Hauptstadt Sanaa, die nicht oder kaum kontrollierbar sind. Ein besonders unsicheres Terrain ist die Region Marib, in der es häufig zu Stammesfehden, Entführungen oder An-

⁷⁴ Die Bewegung *Muttahida Majlis-e-Amal* (MMA), ein Bündnis mehrerer islamistischer Parteien, stellt seit den Provinzwahlen vom Oktober 2002 im Nordwesten die Regierung und ist in der Provinz Belutschistan an der Regierung beteiligt.

⁷⁵ Der iranische Außenminister bestätigte die Festnahmen. Siehe: *Minister Says al-Qaeda Was Active in Iran*, in: *Financial Times*, 29.9.2003, S. 4.

⁷⁶ Vgl. Anthony Davis, Thailand Confronts Separatist Violence in Its Muslim South, in: *Jane's Intelligence Review*, März 2004, S. 20–25; Felix Heiduk/Kay Möller, Süd-Thailand: Woher kommt die Gewalt?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (SWP-Aktuell 22/04).

⁷⁷ Diese These ist allerdings umstritten. So verwahrte sich die georgische Seite gegen die russische Unterstellung, im Pankisi-Tal internationale Terroristen zu beherbergen. In jedem Fall dürften sich im Pankisi-Tal ausländische Islamisten aufhalten. Ob und in welcher Zahl es sich dabei auch um Al-Qaida-Leute handelt, ist ungeklärt. Siehe *Hassel*, Der zweite Tschetschenienkrieg [wie Fn. 70], S. 82–85.

schlägen auf Ölpipelines kommt.⁷⁸ Obwohl lokale Stammesführer stets bestritten, daß Presseberichte über untergetauchte Al-Qaida-Flüchtlinge zutreffen, sollen die jemenitischen Behörden seit dem 11. September rund 250 mutmaßliche Terroristen verhaftet haben. Im November 2003 wurden über 90 Verdächtige jedoch wieder freigelassen, nachdem sie, so die offizielle Version, »Reue« gezeigt hätten.⁷⁹ Der prominenteste im Jemen untergetauchte Al-Qaida-Flüchtling wurde von Geheimdiensten aufgespürt und getötet: Der Al-Qaida-Kommandant *Qaid Salim Sinan al-Harithi*, der als wichtiger Verbindungsmann auf der arabischen Halbinsel galt, starb im November 2002 in der Marib-Region mit fünf weiteren Insassen eines Autos, das von einer ferngelenkten Drohne des amerikanischen CIA getroffen wurde.⁸⁰

Transit- und Versorgungswege

Transnationale Terroristen sind auf einigermassen zuverlässige Transit- und Versorgungswege angewiesen. Zum einen müssen sich ihre Mitglieder relativ leicht und ungehindert rund um den Globus bewegen können, beispielsweise um Training zu erhalten, logistische Aufgaben zu erledigen oder um Anschläge vorzubereiten und durchzuführen. Letzteres gilt in besonderem Maße für jene Operateure, die als Bindeglied zwischen Führung und lokalen Zellen für die Koordination von Anschlägen verantwortlich sind. Zum anderen gilt es, den Transport von Material (z.B. Sprengstoff, Waffen, Lehrbücher) und von Ressourcen (z.B. Bargeldvermögen, Gold, Diamanten) zu gewährleisten.⁸¹

Terroristen bedienen sich einerseits gefälschter Dokumente und profitieren von korrupten Behörden, andererseits aber auch von kaum oder nicht kontrollierbaren Landesgrenzen (z.B. Gebirgs- oder Küsten-

regionen), wie dies für den Kaukasus, für das afghanisch-pakistanische Grenzgebiet,⁸² für Zentralasien, das Horn von Afrika oder Südostasien gilt. Oftmals werden auch Verbindungen zu einzelnen Personen innerhalb von Diaspora-Gemeinschaften genutzt, wie etwa im Falle Al-Qaidas zur jemenitischen Diaspora in Ostafrika oder im Falle der Hizbollah zur libanesischen Diaspora in Westafrika bzw. in Lateinamerika, vor allem in der schwer kontrollierbaren Grenzregion zwischen Brasilien, Argentinien und Paraguay (*triborder area*).⁸³ Nicht selten bedienen sich transnationale Netzwerke auch bestehender Schmuggelpfade, unregulierter Häfen und Umschlagplätze (z.B. Batam-Insel vor der Küste Singapurs) oder Routen, die traditionell von Arbeitsmigranten oder von Diaspora-Gemeinschaften genutzt werden, beispielsweise in **Südostasien** (Malaysia-Philippinen-Indonesien) oder zwischen **Pakistan** und der **arabischen Halbinsel**.⁸⁴ Als wichtige Transitländer fungieren für Al-Qaida darüber hinaus vor allem der **Jemen** als Brücke zwischen Afghanistan/Pakistan und Ostafrika sowie **Dschibuti** und **Somalia** als Durchgangsstationen Richtung Sudan, Äthiopien oder Kenia, wobei die somalischen Häfen (Puntland, Mogadischu und Kismaayo) und Flughäfen als zentrale Umschlagplätze vor allem für Waffen aller Art gelten.⁸⁵ Diese Versorgungsrouten bewährten sich nicht zuletzt bei den Anschlägen in Mombasa/Kenia (November 2002): Nach Erkenntnis von UN-Experten schmuggelten die Terroristen Sprengmaterial und Waffen, darunter zwei tragbare

⁸² Seit Jahrzehnten existiert keine Zollgrenze mehr zwischen Pakistan und Afghanistan, weshalb die Region ein El Dorado für Schmuggler und Drogenbarone geworden ist. Der Transithandel entzieht sich weitgehend pakistanscher Kontrolle, so daß dem Staat jährlich geschätzte 600 Mio. US-Dollar an Einnahmen entgehen; vgl. *Wilke*, Pakistan: Der fragile Frontstaat [wie Fn. 73], S. 22.

⁸³ Es handelt sich primär um die Grenzstädte Puerto Iguazu (Argentinien), Foz do Iguazu (Brasilien) und Ciudad del Este (Paraguay), in denen die libanesischen bzw. palästinensischen Diaspora besonders stark vertreten ist. Siehe *Gunaratna*, Inside Al-Qaeda [wie Fn. 19], S. 164–166; Mario Daniel *Montoya*, War on Terrorism Reaches Paraguay's Triple Border, in: *Jane's Intelligence Review*, Dezember 2001, S. 12–15.

⁸⁴ In Südostasien soll Jemaah Islamiyah vor allem Sumatra als Transitregion nutzen, ebenso wie die Inseln Sangihe-Talud als Verbindung zwischen dem philippinischen Mindanao und dem indonesischen Sulawesi; vgl. *International Crisis Group*, How the Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates [wie Fn. 21], S. 6.

⁸⁵ Siehe *United Nations*, Report of the Panel of Experts on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1474 (2003), S/2003/1035, November 2003, S. 16–38.

⁷⁸ Vgl. *International Crisis Group*, Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State [wie Fn. 55], S. 19.

⁷⁹ Siehe <www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,274271,00.html>.

⁸⁰ Vgl. *International Crisis Group*, Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State [wie Fn. 55], S. 25.

⁸¹ Beispielsweise wird vermutet, daß Al-Qaida vor oder während der US-Intervention Vermögenswerte (Bargeld und Gold) aus Afghanistan über Karatschi per Seeweg nach Dubai und, möglicherweise, weiter in den Sudan geschmuggelt hat. Siehe: *Qaeda's Gold: Following the Trail to Dubai*, in: *International Herald Tribune*, 18.2.2002; *Qaeda and Taliban Send Gold to Sudan*, in: *International Herald Tribune*, 4.9.2002, S. 1 und S. 4.

Boden-Luft-Raketen vom Typ Strela-2, vom Jemen über Somalia nach Kenia; zur Tarnung nutzten sie Fischerboote und den weitgehend unregulierten Fischhandel in der Region.⁸⁶ Ein weiteres potentielles Transitland für den Schmuggel von Kleinwaffen bis hin zu tragbaren Luftabwehrsystemen ist **Thailand**: Die Waffen stammen zumeist aus Beständen in Kambodscha und werden über die wenig gesicherte Grenze nach Thailand verbracht, von wo sie weiter nach Südostasien gelangen.⁸⁷ Grundsätzlich gilt darüber hinaus die thailändische Südgrenze zu Malaysia seit Jahren als wichtiges Transitgebiet für Personen und Material.

Mittel und Wege der Kommunikation

Eine Terrororganisation kann ohne Kommunikationsmöglichkeiten nicht auf Dauer existieren – dies gilt für lokal wie global operierende Terroristen. Sie benötigen eine entsprechende Infrastruktur und Logistik, um Botschaften an ihre Mitglieder, ihre Sympathisanten oder die Weltöffentlichkeit zu übermitteln. Dazu werden je nach Adressatenkreis traditionelle Wege der Kommunikation (z.B. Entsendung von Boten, codierte Briefe, mündliche Mitteilungen, Nutzung von Symbolen) oder moderne Technologien genutzt (z.B. Internet-chats, E-mail-Verteiler, Verschlüsselungstechniken, Satelliten- und Mobiltelefone, CD-ROMs, Videobänder). Allerdings sind transnationale Netzwerke geographisch weiter gespannt, weshalb die Binnenkommunikation, insbesondere wenn es um geheime Informationen für einzelne geht, mit größeren Risiken behaftet ist als bei lokalen Gruppen oder Zellen. Die Gefahr, daß telefonisch übermittelte Nachrichten abgehört oder codierte Briefe abgefangen werden, wächst mit der Distanz zwischen Sender und Empfänger und mit der Zahl der benötigten Boten. Zur Verbreitung der eigenen Propaganda müssen diskrete und verlässliche Zugänge zu Zeitungen, Fernsehsendern und Internet bestehen.

Die Terrornetzwerke verfügen über eigene »Medien-Abteilungen«, die Video- oder Tonbänder bzw. schriftliche Erklärungen verbreiten. Die Hizbollah kann in dieser Beziehung als Vorreiter gelten: Sie unterhält nicht nur eine eigene Zeitschrift (*al-Intiqad*) und ein »Büro für militärische Informationen«, das im Libanon aktiv Öffentlichkeitsarbeit betreibt, sondern seit länge-

rem auch eigene Kamerateams, deren Aufnahmen von bestimmten Aktionen später über ein eigenes Satellitenprogramm (*al-Manar*) weltweit zu Propagandazwecken ausgestrahlt werden oder der Anwerbung von Rekruten bzw. internen Schulungszwecken dienen.⁸⁸ Al-Qaida setzt vor allem auf Video- und Tonbänder. Zumeist werden diese produziert und vertrieben durch das im Untergrund tätige Sahab Institute for Media Production, das regelmäßig Fernsehsender wie *al-Jazeera* oder *al-Arabija* mit neuem Material beliefert. Daneben werden Internet-Foren, elektronische Newsletter oder eigene Zeitschriften genutzt, um die Anhängerschaft zu informieren und ideologisch bei der Stange zu halten. Seit Herbst 2003 verfügt das Al-Qaida-Netzwerk über ein Online-Magazin (*Voice of Jihad*), das zweimal pro Woche erscheint und unter anderem in allgemeiner Form zu Anschlägen aufruft bzw. begangene Attentate rechtfertigt. Ein weiteres Online-Magazin (*Mu'askar al-Battar*) aus dem Al-Qaida-Umfeld, benannt nach einem getöteten Al-Qaida-Kämpfer, erscheint alle 14 Tage und wendet sich primär an saudische Interessenten. Es versteht sich als praktischer Lehr- und Leitfaden für das Leben eines Jihad-Kämpfers.

In Pakistan haben nahezu alle militanten Gruppen Zugriff auf eigene, relativ auflagenstarke Publikationen oder auf Radiostationen, die via Internet ausstrahlen. Die urdu-sprachige Monatszeitschrift *Majallah al-Dawa* (Auflage rund 400 000 Exemplare) und das zweisprachige Wochenblatt *Jihad Times* (Urdu und Sindhi, 200 000 Exemplare) stehen zum Beispiel in Verbindung mit der *Lashkar-e-Toiba* (LeT); daneben gibt die Gruppe eigene Zeitschriften heraus, die sich gezielt an Jugendliche bzw. an Frauen wenden.⁸⁹

Damit die Terrornetzwerke ihre Fähigkeit zur Kommunikation dauerhaft in einem Land erhalten können, sind Staaten für sie ideal, die einerseits trotz technischer Defizite über eine halbwegs moderne Infrastruktur verfügen, andererseits aber die Kommunikationswege nicht regulieren oder gar unterbinden können. Die schwachen oder versagenden Staaten in der arabischen Welt, in Südostasien oder in Südostasien sind hier einmal mehr die erste Wahl, während gescheiterte Staaten oder akute Bürgerkriegs-

⁸⁶ Ebd., S. 29–30.

⁸⁷ Vgl. Davis, Southeast Asia Fears New Terrorist Attacks [wie Fn. 21], S. 17.

⁸⁸ Vgl. Michele Zanini/Sean J. A. Edwards, The Networking of Terror in the Information Age, in: John Arquilla/David Ronfeldt (Hg.), Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy, Santa Monica, CA: Rand, 2001, S. 42.

⁸⁹ Vgl. International Crisis Group, Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military [wie Fn. 28], S. 14.

gebiete kein sicheres Umfeld für die meisten dieser Aktivitäten bieten dürften.

Zugang zu Ressourcen

Um ihre Aktivitäten durchführen und finanzieren zu können, müssen transnationale Terroristen einen gesicherten Zugang zu bestimmten Ressourcen haben. Zum einen brauchen sie Zugang zu verschiedenen legalen und illegalen Finanzquellen. Dazu zählen Spenden, die von islamischen Wohlfahrtsorganisationen gesammelt werden, Einnahmen über legale Wirtschaftsbetriebe, Erlöse aus Drogen- oder Waffenhandel, Schutz- und Lösegelder, Kreditkartenbetrug, Einnahmen aus dem Geschäft mit gefälschten Dokumenten sowie Gewinne aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen (z.B. Öl, Gold, Diamanten, Mineralien, Edelhölzer). Zum anderen benötigen transnationale Netzwerke auch einen Zugang zu Märkten, auf denen unter anderem technisches Know-how, Klein- und Leichtwaffen, schwere Waffen (z.B. panzerbrechende Waffen, Boden-Luft-Raketen), Sprengstoffe, Bauteile für Bomben oder gar ABC-waffenfähiges Material gehandelt werden. Dabei sind sie im wesentlichen auf Schwarzmärkte und Beziehungen zum kriminellen Sektor angewiesen.

Gescheiterte Staaten bzw. Regionen, in denen Bürgerkriege stattgefunden haben oder noch stattfinden, eröffnen eine Reihe von Möglichkeiten für Geschäfte, Handel oder Schmuggel, aber auch für Raub und Plünderungen sowie für Entführungen und Geiselnahmen, an denen transnationale Gruppen zumindest mittelbar partizipieren. In Algerien, im Jemen, auf den Philippinen oder in Tschetschenien wurden sowohl westliche Touristen, Helfer oder Geschäftsleute⁹⁰ als auch Einheimische als Geiseln genommen, darunter bevorzugt Kinder und Frauen, die dann auf »Märkten« wie Leibeigene gehandelt werden.⁹¹

Bei der Beschaffung von Waffen profitieren Terroristen in erster Linie von den Beständen, die sich in zahlreichen lokalen und regionalen Konflikten angesammelt haben und die bereits während der Kämpfe oder nach Kriegsende gewinnbringend weiter-

verkauft werden. Als Folge des Bürgerkrieges (1994) entwickelte sich beispielsweise im **Jemen** ein schwunghafter Waffenhandel, der zum Teil über **Somalia** abgewickelt wird. Die Angaben über die Zahl der im Land verfügbaren Klein- und Leichtwaffen schwanken je nach Berechnungsgrundlage zwischen 6 und 60 Millionen.⁹² Ein ähnliches, nahezu unerschöpfliches Reservoir an Kriegsgerät findet sich in Regionen wie Westafrika, Balkan, Kaukasus oder Zentralasien bzw. in Ländern wie Algerien, Libanon, Pakistan, Indonesien oder, neuerdings, Irak.

Eine weitere wichtige Ressource ist die mittelbare oder direkte Beteiligung am Handel mit Diamanten, Gold und Mineralien aus **Westafrika** und **Angola**, die sich sowohl für Hizbollah als auch für Al-Qaida nachweisen lässt.⁹³ Beide Organisationen bedienten sich offenbar ähnlicher Pfade und teilweise sogar derselben Kontakte.⁹⁴ Die Hizbollah wurde auf diesem Gebiet schon in den achtziger Jahren aktiv und nutzte in erster Linie die libanesische Diaspora (vor allem in Sierra Leone und in Elfenbeinküste). Al-Qaida-Mitglieder unternahmen ab 1993 – Bin Laden hatte seine Basis in den Sudan verlegt – erste Anstrengungen, um von diesem Geschäft zu profitieren, und etablierten dazu ein weitgespanntes Netz an »Geschäftspartnern« und Firmenbeteiligungen in zahlreichen afrikanischen Staaten.⁹⁵

⁹² Das jemenitische Innenministerium spricht selbst von 60 Millionen Kleinwaffen; vgl. *International Crisis Group*, Yemen: Coping With Terrorism and Violence in a Fragile State [wie Fn. 55], S. 1. Die Organisation Small Arms Survey (Genf) dagegen schätzt die Zahl auf 6 bis 9 Millionen, wobei lediglich die staatlichen Bestände und jene Waffen in die Berechnung einfließen, die sich unter der Kontrolle von Stammesführern befinden. Siehe Derek B. Miller, Demand, Stockpiles and Social Controls: Small Arms in Yemen, Genf: Small Arms Survey, Mai 2003 (Occasional Paper No. 9).

⁹³ Vgl. *Global Witness*, For a Few Dollars More. How al-Qaeda Moved into the Diamond Trade, London, April 2003.

⁹⁴ Eine zentrale Rolle spielte offenbar der in Sierra Leone geborene Libanese *Aziz Nassour*, der ein weitverbreitetes Geflecht an Firmen und Kontakten zu Rebellenarmeen unterhielt, die Minengebiete kontrollierten. Aufgrund seiner Verbindungen zur RUF in Sierra Leone verhängte die UN im Jahr 2000 gegen ihn ein Reiseembargo. Seit 2003 soll er sich in Beirut aufhalten; siehe ebd., S. 45–46. Gegenüber der Presse bestreitet er allerdings, Kontakte zu Al-Qaida gehabt zu haben; siehe: Report Links al-Qaeda with Diamond Trade, in: *Financial Times*, 17.4.2003, S. 6.

⁹⁵ Handels- oder Schmuggelaktivitäten von Al-Qaida lassen sich in folgenden Ländern feststellen: Angola, Zentralafrikanische Republik, DR Kongo, Guinea, Sierra Leone, Liberia, Kenia und Tansania; siehe *Global Witness*, For a Few Dollars More [wie Fn. 93], S. 28–65.

⁹⁰ Im Jemen wurden z.B. seit Anfang der neunziger Jahre rund 200 Ausländer entführt, um Lösegelder zu erpressen; siehe *International Crisis Group*, Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State [wie Fn. 55], S. 16.

⁹¹ Zum Geschäft mit Entführungen in Tschetschenien siehe *Hassel*, Der zweite Tschetschenienkrieg [wie Fn. 70], S. 43–46.

Für halbwegs legale Praktiken und vor allem für das Deponieren von Geldern benötigen auch Terroristen allerdings ein Mindestmaß an staatlichen Strukturen. Dies gilt in besonderer Weise für den Besitz bzw. die direkte oder verdeckte Beteiligung an Firmen und Betrieben, eine Praxis, die nicht zuletzt Bin Laden im **Sudan** und in der **Golfregion** perfektioniert hatte. Sein Beispiel machte Schule, wie Berichte aus **Malaysia** oder den **Philippinen** zeigen, wo bis heute etliche Firmen im Verdacht stehen, von Personen gegründet worden zu sein und betrieben zu werden,⁹⁶ die Al-Qaida oder Jemaah Islamiyah nahestehen. Über ähnliche Einnahmequellen verfügt die Hizbollah, deren Beziehungen zu libanesischstämmigen Geschäftsleuten von der Golfregion bis nach Lateinamerika reichen.

Eine weitere wesentliche legale Einnahmequelle ist das systematisch betriebene *fund-raising* über Internet, Zeitschriften, religiöse Einrichtungen, Stiftungen oder NGOs. Für Al-Qaida und andere Gruppen haben hier die **Golfstaaten**, **Pakistan** oder **Indonesien** eine zentrale strategische Bedeutung. Islamistische Netzwerke appellieren dabei an die Pflicht des *zakat*, einen von fünf Pfeilern des Islam, wonach die Gläubigen mindestens zweieinhalb Prozent ihres Einkommens humanitären Zwecken zukommen lassen sollen, was häufig in bar geschieht und ohne jeden Nachweis über die Verwendung des Geldes. In der Regel fließen die Mittel in die Kassen islamischer Wohltätigkeitsorganisationen oder Koranschulen, von denen einige jedoch in Kontakt mit transnationalen oder lokalen militanten Gruppen stehen. In manchen Fällen sind diese Organisationen schlicht ein legal operierender Teil der Netzwerke. Allein die pakistanischen Koranschulen sammeln pro Jahr rund 1,1 Milliarden US-Dollar ein, das ist mehr, als der Staat an Einkommensteuern einnimmt. Darüber hinaus profitieren sie traditionell von direkten Zuwendungen aus den Fördertöpfen der saudischen oder kuwaitischen Regierung, die damit Religionspolitik betreiben und auf diese Weise mittelbar an der Finanzierung militanter Kräfte beteiligt sind.⁹⁷ Welche zentrale Rolle insbesondere diese Quellen spielen, wird daran deutlich, daß selbst unter Extremisten das Verüben von Anschlägen in Saudi-

⁹⁶ Dazu zählt vor allem *Jamal Mohammed Khalifa*, ein Schwager Bin Ladens, der seit Ende der achtziger Jahre in Südostasien aktiv ist; vgl. *Abuza*, *Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asian Network* [wie Fn. 21], S. 436, 444–445.

⁹⁷ Vgl. *International Crisis Group*, *Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military* [wie Fn. 28], S. 14–16.

Arabien durchaus umstritten ist. Nicht wenige haben Sorge, daß dadurch der Spendenzufluß und die dazu notwendige Logistik gefährdet würden.⁹⁸

Zugang zu Finanzierungswegen

Transnationale Terrornetzwerke sind jedoch nicht nur auf Finanzquellen angewiesen, sie müssen auch verlässlich Geld transferieren können, um die eigene Infrastruktur aufrechtzuerhalten und vor allem um Anschläge zu finanzieren. Dafür sind verschiedene Methoden geeignet, die auch bevorzugt von der organisierten Kriminalität genutzt werden:⁹⁹ Bargeld-Schmuggel, Formen der Geldwäsche,¹⁰⁰ Nutzung von Steuerparadiesen und Offshore-Plätzen, Umtausch in Gold oder Diamanten, Transfer über legale Import/Export-Firmen bzw. über Tarn- und Briefkastenfirmen.

Für Al-Qaida und islamistische Netzwerke dürften heute primär zwei Transferwege von Bedeutung sein: Zum einen werden erhebliche Summen, wie oben angedeutet, über islamische, »karitative« NGOs bzw. Koranschulen verteilt, und zwar sowohl durch Barzahlungen als auch mittels Überweisungen durch reguläre Banken. Zum anderen spielen informelle Transfersysteme (*Hawala* in der islamischen Welt oder *Hundi* in Südasien) eine zentrale Rolle. Dabei wird der Geldfluß durch ein unreguliertes, kaum zu kontrollierendes Netzwerk von Händlern und Finanzdienstleistern geleitet. Beiden Transfermethoden kommen Staaten mit einem traditionell schwach institutionalisierten bzw. weitgehend unregulierten Finanz- und Bankensektor entgegen. In diesem Kontext geraten wiederum vorrangig **Pakistan**, die **Golfregion** und die Staaten **Südostasiens** ins Blickfeld.

⁹⁸ Dies zeigten nicht zuletzt Debatten innerhalb des Al-Qaida-Netzwerkes, die sich an den Selbstmordattentaten in Riad entzündeten. In *Voice of Jihad* äußerte beispielsweise Abu Hajjer, einer der meistgesuchten Terroristen in Saudi-Arabien, Verständnis für diese Bedenken: »It is also true that we must use this country [Saudi-Arabien] because it is the primary source of funds for most Jihad movements, and it has some degree of security and freedom of movement.« Gleichwohl verteidigte er Anschläge gegen westliche Ziele in Saudi-Arabien. Siehe: *Special Dispatch – Jihad and Terrorism Studies*, No. 601, 31.10.2003, <www.memri.org>.

⁹⁹ Siehe auch *Schneckener*, *Netzwerke des Terrors* [wie Fn. 18], S. 33–34.

¹⁰⁰ Der Anteil gewaschenen Geldes am weltweiten Brutto-sozialprodukt wird auf zwei bis fünf Prozent, das heißt auf 800 Mrd. bis zwei Billionen US-Dollar pro Jahr geschätzt; vgl. *Sidney Weintraub*, *Disrupting the Financing of Terrorism*, in: *The Washington Quarterly*, 25 (Winter 2002) 1, S. 54.

Die Bedeutung islamischer NGOs für das Parken und Verteilen von Finanzmitteln wird nicht zuletzt daran deutlich, daß in den vergangenen zwei Jahren in der Golfregion etwa 50 solcher Einrichtungen geschlossen wurden, davon zwölf in Saudi-Arabien; hinzu kommt die Schließung diverser ausländischer Büros.¹⁰¹ In Pakistan nahmen die Behörden und das FBI die Vertretungen diverser arabischer NGOs unter die Lupe, darunter *Lajnat Al-Dawa Al-Islamiah* (Kuwait), *Qatar Charity Association* (Katar) und *Islamic Relief Agency* (Saudi-Arabien).¹⁰² Trotz der Aktivitäten zahlreicher Einrichtungen finden sich nur 17 NGOs auf der offiziellen UN-Liste. In ihr werden sämtliche Einrichtungen und Personen erfaßt, die im Verdacht stehen, mit Al-Qaida bzw. den Taliban verbündet zu sein, und gegen die Sanktionen verhängt wurden.

Um die Praxis solcher NGOs zu illustrieren, nennen UN-Experten als Beispiele aus Saudi-Arabien die *International Islamic Relief Organization* (IIRO) und *Al-Haramain Charitable Foundation* (beide mit Sitz in Jeddah); letztere soll über ein jährliches Budget von 40 bis 50 Millionen US-Dollar verfügen. Beide unterhalten zahlreiche Vertretungen rund um den Globus und stehen in einem dichten Geflecht von Beziehungen zu anderen Stiftungen und NGOs in der islamischen Welt, das für den Transfer von Geldern aus Saudi-Arabien genutzt wird. Beiden Organisationen bzw. einzelnen Auslandsbüros wird die direkte Finanzierung von Anschlägen und Terrororganisationen vorgeworfen, darunter Al-Qaida und Jemaah Islamiyah, aber auch von lokalen Gruppen wie *Abu Sayyaf* auf den Philippinen oder *Al-Itihaad al-Islamiya* in Somalia.¹⁰³ Im März 2002 wurden zunächst die Al-Haramain-Büros in Bosnien und Somalia wegen vermuteter Terrorkontakte geschlossen. Im Januar 2004 bemühte sich die saudische Regierung gemeinsam mit der US-Regierung, sämtliche Finanztransaktionen der Büros in Pakistan, Indonesien,

Kenia und Tansania zu unterbinden.¹⁰⁴ In ähnlicher Weise haben sich islamische NGOs und Stiftungen in Südostasien etabliert, die ebenfalls Verbindungen in andere Regionen unterhalten, wenn auch mit begrenztem Aktionsradius als ihre arabischen Vorbilder.¹⁰⁵

Ebenso verbreitet wie diese Aktivitäten sind informelle Transfersysteme. In mehr als 50 Ländern sind sie üblich und in der Regel auch legal. Nicht selten ersetzen diese Systeme nicht vorhandene, lokale Bankstrukturen; sie bieten zudem einen bequemen und kostengünstigen Service für den internationalen Geldtransfer. Weltweit werden nach Schätzungen pro Jahr mehr als 200 Milliarden US-Dollar über solche Wege transferiert.¹⁰⁶ Einen Dreh- und Angelpunkt bildet dabei **Pakistan**, wo die Zahl der einschlägigen Händler auf über 1000 geschätzt wird, über die jährlich bis zu drei Milliarden US-Dollar ins Land fließen.¹⁰⁷ Weitere Schwerpunktländer, in denen laut Internationalem Währungsfonds zwischen 1981 und 2000 über 50% des gesamten Transaktionsvolumens mittels solcher nicht dokumentierter Transfers abgewickelt wurden, sind in dieser Reihenfolge: Algerien, Iran, Tansania, Bangladesch und Sudan.¹⁰⁸

101 Allein in Saudi-Arabien wurden nach offiziellen Angaben etwa 245 Wohltätigkeitsorganisationen überprüft. Siehe *United Nations*, Second Report of the Monitoring Group, established pursuant to Security Council resolution 1363 (2001) and extended by resolutions 1390 (2002) and 1455 (2003), S/2003/1070, Dezember 2003, S. 15.

102 Vgl. *International Crisis Group*, Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military [wie Fn. 28], S. 23.

103 Das IIRO-Netzwerk hat 36 Büros in Afrika, 24 in Asien und je 10 in Europa bzw. in Nord- und Südamerika; die Al-Haramain-Stiftung ist in mindestens 49 Staaten vertreten; siehe *United Nations*, Second Report of the Monitoring Group [wie Fn. 101], S. 15–17.

104 Vgl. Washington and Riyadh Seek UN Action to Rein in Charity, in: *Financial Times*, 23.1.2004, S. 4.

105 Der UN-Bericht verweist hier auf die *Om al-Qura*-Stiftung, die unter anderem mit Büros in Thailand, Kambodscha, Bosnien und Tschetschenien vertreten sein soll. Siehe *United Nations*, Second Report of the Monitoring Group [wie Fn. 101], S. 18–19.

106 Vgl. *United Nations*, Second Report of the Monitoring Group established pursuant to Security Council resolution 1363 (2001) and extended by resolution 1390 (2002), S/2002/1050, September 2002, S. 15.

107 Vgl. William F. Wechsler, Strangling the Hydra. Targeting Al-Qaeda's Finances, in: James F. Hoge/Gideon Rose (Hg.), *How Did This Happen? Terrorism and the New War*, New York: Public Affairs, 2001, S. 134–135.

108 Siehe: Die Hydra Hawala, in: *Der Spiegel*, (2002) 37, S. 87.

Auswertung: Welche Funktionen und Fähigkeiten, welcher fragile Staat?

Die Analyse hat gezeigt, daß transnationale Terroristen in hohem Maße auf nichtstaatliche Unterstützung angewiesen sind. Im Unterschied zu den siebziger und achtziger Jahren sind es nicht primär staatliche oder staatlich beauftragte Akteure, die unmittelbar den internationalen Terrorismus fördern. Zwar mag es hier signifikante Ausnahmen geben, wie beispielsweise das Militär bzw. die Geheimdienste in Pakistan oder Indonesien, die zum Teil genau jene lokalen Terror- oder Guerillagruppen unterstützt haben, die später als Verbündete von Al-Qaida wieder in Erscheinung traten. Für die zuverlässige Gewährleistung der notwendigen Möglichkeiten und Fähigkeiten ist jedoch ein breites Spektrum an privaten Akteuren entscheidender, die den Spielraum nutzen, den fragile Staaten ihnen bieten. Dazu zählen zum einen religiöse Führer, Religionsschulen, reiche Privatpersonen, Firmen, islamische NGOs oder Stiftungen, die in der Regel völlig legal agieren und denen eine Beteiligung am transnationalen Terrorismus zumeist nur sehr schwer nachzuweisen ist. Sie dienen in erster Linie zur Rekrutierung von Freiwilligen, zur Verbreitung von Propaganda, zur Erschließung von Ressourcen und zum Transfer von Geldern. Zum anderen nutzen transnationale Netzwerke die Aktivitäten und die Infrastruktur anderer nichtstaatlicher Gewaltakteure; dies gilt vor allem für den Zugang zu Ressourcen und die Nutzung von Transit- und Versorgungswegen. Während mafiöse und kriminelle Strukturen zudem primär für Fluchtwege und Finanzierungskanäle von Bedeutung sind, werden Kriegsherren, lokale Terror- und Guerillagruppen zur Rekrutierung und für den Zugang zu Trainings- und Rückzugsgebieten benötigt.

Transnationale Terroristen profitieren insofern primär von Staaten oder Regionen, in denen solche privaten Unterstützer relativ ungestört agieren können und die Al-Qaida und anderen damit ein ideales Umfeld bieten. Dabei sind für sie in erster Linie jene Länder interessant, deren Staatlichkeit »auf der Kippe« steht, ohne daß jedoch ein völliger Zusammenbruch staatlicher Strukturen auf mittlere Sicht zu erwarten ist. Ihr Interesse finden daher vor allem schwache oder versagende Staaten, die in bestimmten Bereichen starke Defizite aufweisen, aber dennoch

einen gewissen Ordnungsrahmen aufrechterhalten können. Gescheiterte Staaten bzw. akute Bürgerkriegsgebiete sind dagegen aus Sicht der Terroristen eher von sekundärem Interesse. Sie bieten ihnen lediglich Möglichkeiten zur Rekrutierung von Kämpfern, zum Transit und für den Zugang zu Ressourcen (vor allem zu Bodenschätzen). Für Training, Kommunikation und Finanzierungswege sind gescheiterte oder kollabierte Staaten transnationalen Terroristen offenbar nur begrenzt von Nutzen. Ein Indikator dafür ist nicht zuletzt die Tatsache, daß Afghanistan für Bin Laden und Al-Qaida als Trainings- und Planungsraum erst dann (wieder) attraktiv wurde, als das Taliban-Regime im Begriff war, das Land weitgehend unter seine Kontrolle zu bringen und insofern eine, wenn auch prekäre, Herrschaftsordnung zu etablieren.

Ordnet man cursorisch die Bereiche, die zur Aufrechterhaltung der terroristischen Infrastruktur dienen, jenen Ländern zu, die für Al-Qaida und andere Terrornetzwerke besonders relevant sind, wird dieser Befund noch deutlicher. Die Zuordnung kann sich nur auf Tendenzen stützen: Vermerkt wird, wenn ein Land in einem Bereich offenbar eine prominente Rolle für transnationale Terroristen spielt, was nicht ausschließt, daß auch andere Bereiche in marginaler Weise abgedeckt werden. Die Einschätzung stellt zudem eine Momentaufnahme dar und basiert auf einer Analyse des Zeitraums Ende 2001 bis Anfang 2004. Danach rangieren **Saudi-Arabien, Jemen, Philippinen, Pakistan** und **Indonesien** in der »Spitzengruppe«: Sie bilden für Al-Qaida, für Jemaah Islamiyah und in begrenztem Maße auch für pakistanische Gruppen das Rückgrat ihrer jeweiligen Infrastruktur. Allerdings sind diese Staaten nicht in allen Bereichen gleichermaßen relevant, sondern sie werden in unterschiedlicher Intensität je nach Terrornetzwerk und je nach Fähigkeit genutzt. Eine Sonderrolle spielt der **Libanon**, der in allen Bereichen als Basis für die Hizbollah fungiert, für die übrigen Gruppen aber nur von begrenzter Bedeutung sein dürfte. In den übrigen Fällen handelt es sich, bei allen Unterschieden im Detail, um Staaten, die folgendes Profil aufweisen:

- ▶ Sie spielten in den achtziger und neunziger Jahren – teils aktiv, teils passiv – eine wichtige Rolle als Entsendeländer, die für den sogenannten Jihad in

Afghanistan und in lokalen Konflikten (z.B. Kaschmir, Bosnien, Tschetschenien, Mindanao) Kämpfer bereitstellten. Sie konnten auf diese Weise interne Probleme exportieren.

- ▶ Sie haben erhebliche Schwierigkeiten, das staatliche Gewaltmonopol auf dem gesamten Territorium durchzusetzen und/oder sind nicht in der Lage, ihre Außengrenzen effektiv zu kontrollieren.
- ▶ Sie müssen in Randgebieten Macht und Einfluß privater Gewaltakteure dulden, die in manchen Fällen jedoch mit staatlichen Institutionen bzw. einzelnen Repräsentanten verbunden sind oder waren (siehe Pakistan oder Indonesien).
- ▶ Sie sind durch einen relativ hohen Anteil von Menschen gekennzeichnet, die vor allem mit Klein- und Leichtwaffen ausgerüstet sind.
- ▶ Sie weisen erhebliche Defizite im staatlichen Bildungssystem auf und überlassen dieses Feld weitgehend privaten, zumeist religiösen Anbietern.
- ▶ Sie verfügen nur begrenzt über eine staatliche Sozial- und Gesundheitspolitik und überlassen diese Aufgaben im wesentlichen karitativen, religiösen Einrichtungen, die sich primär um die Bedürfnisse ärmerer Schichten oder auch von Flüchtlingen kümmern.
- ▶ Sie sind wirtschaftlich durch schrumpfende Verteilungsspielräume (z.B. Krise von Rentierstaaten wie Saudi-Arabien oder Jemen) und einen wachsenden informellen Sektor geprägt, der in einigen Fällen mit einem auswuchernden kriminellen Sektor verbunden ist, vor allem durch Schmuggel, Drogen- und Waffenhandel.
- ▶ Sie sind seit Jahrzehnten durch ein hohes Maß an Korruption und Klientelismus bis in die höchsten Ämter hinein gekennzeichnet.¹⁰⁹
- ▶ Ihr politisches System ist entweder durch autoritäre Strukturen oder durch einen nicht abgeschlossenen bzw. blockierten Demokratisierungsprozeß geprägt. Ursächlich dafür ist in einigen Fällen nicht zuletzt die ambivalente Rolle des staatlichen Sicherheitsapparates (siehe Indonesien, Philippinen, Pakistan, Jemen).
- ▶ Sie verfügen (zumindest zeitweise) über eine relativ gut organisierte islamistische Opposition, die je-

¹⁰⁹ Als Anhaltspunkt mag hier der Corruption Perception Index von Transparency International dienen: Danach liegen Pakistan und die Philippinen mit einem Wert von 2,6 (Platz 77) und Indonesien mit 1,9 (Platz 96) im unteren Drittel der untersuchten Staaten (für Saudi-Arabien und Jemen gibt es keine Daten). Siehe *Transparency International, Global Corruption Report, Berlin 2003, S. 264–265.*

doch in der Regel nicht in das politische System integriert ist und sich staatlicher Repression ausgesetzt sieht (Ausnahme Jemen). Die Repression limitiert zwar die Möglichkeiten der Islamisten, die Regime zu stürzen oder in Gefahr zu bringen, sie fördert aber die Militanz einzelner Splittergruppen und das innerstaatliche Gewaltpotential.

Zur zweiten Gruppe gehören jene Staaten oder Regionen, die aus Sicht der Terrornetzwerke vier oder fünf Zwecke erfüllen und in den übrigen Bereichen eher eine untergeordnete Rolle spielen. Mit **Afghanistan, Ägypten, Algerien** und **Sudan** finden sich darunter Staaten, die für Al-Qaida in der Vergangenheit eine weitaus größere Bedeutung besaßen, als dies seit 2001 der Fall sein dürfte. Indizien dafür sind nicht zuletzt der Wegfall zuvor genutzter Trainings- und Planungsräume, teilweise auch die Verlagerung von Finanzierungswegen und die nachlassenden Rekrutierungsaktivitäten in den genannten Ländern. Hinzu kommen **Marokko, Tunesien, Malaysia, Thailand, Kuwait** sowie zentralasiatische Staaten (primär **Usbekistan** und **Tadschikistan**). Diese Länder sind vor allem für Rekrutierung, Transit, Kommunikation und den Zugang zu Ressourcen bzw. zu Finanzierungswegen relevant. Als Trainings- und Planungsräume treten sie hingegen nur vereinzelt in Erscheinung (siehe Malaysia, Zentralasien, Marokko). Sie stellen gleichwohl wichtige Ausweichoptionen dar, wenn in anderen Ländern bestimmte Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind.

In eine weitere Kategorie fallen jene Länder oder Regionen, die nur in drei oder weniger Bereichen terroristischer Infrastruktur relevant sind: Signifikante Fälle sind hier **Georgien, Tschetschenien, Dschibuti, Kenia, Somalia, Sierra Leone** oder **Liberia**. Diese Gruppe hat in erster Linie logistische Funktionen, da die Länder zum Transit genutzt werden und einen Zugang zu Ressourcen bieten, nicht zuletzt zu Bürgerkriegsökonomien. Rekrutierungsversuche beschränken sich auf Einzelfälle (z.B. tschetschenische Kämpfer, muslimische Diaspora in Nairobi).

Eine wesentliche Rolle spielt nach Ende der US-Intervention (Mai 2003) der **Irak**: Er ist nicht nur zu einem prominenten Operationsgebiet für transnationale Terroristen geworden, sondern dient auch zur Rekrutierung neuer Kämpfer und zur Anbahnung bzw. Konsolidierung von Kontakten zwischen verschiedenen Gruppen. Darüber hinaus wird die Besatzung des Iraks durch US-Truppen in verschiedenen Erklärungen von Al-Qaida-Führern für Propaganda-

Auswertung: Welche Funktionen und Fähigkeiten, welcher fragile Staat?

zwecke genutzt, um unter dem Banner des internationalen Jihads – analog zu Afghanistan – in anderen Ländern neue Rekruten zu mobilisieren und neue Finanzierungsquellen zu erschließen.

Fazit: »State-building« als Beitrag zur Terrorismusbekämpfung

Im Rahmen einer langfristig angelegten Strategie zur Terrorbekämpfung gehört die *nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen (state-building)* zu den zentralen Aufgaben, der sich deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu stellen haben. Im Kern geht es darum, den Spielraum transnationaler Terrornetzwerke einzuengen und ihren Ausbau zu stoppen, das heißt konkret ihren Aktionsradius, ihre operativen Fähigkeiten, ihre Rekrutierungsmöglichkeiten, ihren Nachschub, ihre Transit- und Kommunikationswege sowie die Ausbreitung ihrer Ideologie zu begrenzen. Dieser Ansatz zielt weniger auf die direkte, operative Bekämpfung manifester terroristischer Strukturen, als vielmehr auf die Bekämpfung ihrer Entstehungs- und Existenzbedingungen (strukturelle Terrorismusbekämpfung) mit dem Ziel, transnationalen Terrornetzwerken langfristig den Boden zu entziehen und ihre Infrastruktur systematisch zu zerstören.

Allerdings hat die Praxis des Anti-Terrorkampfes seit 2001 gezeigt, daß einige Regierungen unter dem Motto »Bekämpfung des Terrorismus« dazu übergegangen sind, unliebsame politische Gegner zu diffamieren und auszuschalten, Reformen wieder zurückzunehmen (z.B. Presse- und Meinungsfreiheit) und vom Westen regelrechte »Terror-Renten« einzufordern, um etwa Militär, Polizei und Geheimdienste aufrüsten zu können. Diese Entwicklung dürfte auf mittlere Sicht jedoch kontraproduktiv sein, da sie Spannungen in den Gesellschaften erhöht und politischen Extremismus geradezu provoziert. Es ist daher von zentraler Bedeutung, daß die Europäische Union und die USA bei der Bekämpfung des Terrorismus keine falschen Signale aussenden, die in den betroffenen Ländern eine undifferenzierte, repressive Politik stärkt. Denn bei *state-building* geht es gerade nicht um die Stabilisierung eines Regimes, sondern um die langfristige Stabilität eines politischen Gemeinwesens.

State-building ist gleichwohl nicht identisch mit *nation-building*; letzteres nimmt die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes in den Blick und zielt auf die Bildung einer nationalen Identität.¹¹⁰ Der hier ver-

tretene Ansatz ist dagegen bescheidener, er konzentriert sich auf die staatlichen Strukturen und Kapazitäten. In diesem Sinne können drei Stufen von *state-building* unterschieden werden, die jeweils spezifische Maßnahmen erfordern:

Stufe 1 – Stabilisierung staatlicher Strukturen:

Im Zentrum steht die Stabilisierung und Stärkung bestehender Strukturen und Institutionen. Ein Regimewandel ist in der Regel nicht erforderlich. Es gilt, die Fähigkeit und Bereitschaft der lokalen Eliten zu stärken, Mißstände zu beseitigen und Erosionsprozesse zu stoppen. Als typische Maßnahmen kommen in Frage: Finanz- und Wirtschaftshilfen, Stärkung des Sicherheitssektors (z.B. Polizei, Grenztruppen) und der Justiz, Bekämpfung von Korruption und Mißwirtschaft, Um- und Durchsetzung menschenrechtlicher Standards, Verbesserung der politischen Partizipationschancen etc. Diese Maßnahmen eignen sich in erster Linie für Staaten, die sich bereits in einem, wenn auch unvollständigen, Demokratisierungsprozeß befinden, der von außen unterstützt und weiter gefördert werden muß (siehe Indonesien, Philippinen, Georgien).

Stufe 2 – Reform staatlicher Strukturen: Der Akzent liegt hier auf der Reform, der Transformation und der Ausgestaltung existierender staatlicher Strukturen und Institutionen. Gefordert sind zentrale Weichenstellungen, die letztlich den Charakter der Institutionen und des Staates verändern. Dies schließt die Möglichkeit eines Regimewandels ein, in manchen Fällen mag dieser Wandel auch Voraussetzung sein, um den notwendigen Umbauprozess vorantreiben zu können. Geeignete Maßnahmen sind Reformen aller drei Staatsfunktionen, die von spezifischen Programmen im Sicherheitssektor bis hin zu einer umfassenden Verfassungsreform reichen können. Für diese Form des *state-building* kommen vermutlich die meisten Fälle fragiler Staatlichkeit in Betracht, insbesondere aber Länder, denen ein umfassender Demokratisierungsprozess erst noch bevorsteht (siehe Saudi-Arabien,

restrained Approach to Nation-building by Foreign Powers, in: *International Affairs*, 80 (2004) 1, S. 1–17.

¹¹⁰ Zur Debatte um *nation-building* siehe Jochen Hippler (Hg.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung*, Bonn: Dietz, 2003; Amitai Etzioni, *A Self-*

Jemen, Pakistan, Ägypten, Zentralasien, Kuwait, Malaysia, Algerien, Marokko, Tunesien, Iran).

Stufe 3 – (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen:

Die weitgehendste Variante ist der Aufbau und die Etablierung staatlicher Strukturen und Institutionen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden. Dies betrifft in erster Linie Nachkriegsgesellschaften, bei denen im Zuge des Konflikts nahezu sämtliche Strukturen zusammengebrochen sind (siehe Afghanistan, Bosnien, Kosovo, Tadschikistan, Somalia), ebenso aber auch Staaten, in denen wesentliche Elemente von Staatlichkeit nicht mehr existieren (siehe Sudan, Algerien, Irak). Zumeist ist der komplette Aufbau gleichbedeutend mit einem Regimewandel, da die bis dahin agierende Führung politisch diskreditiert ist. Zu den notwendigen Maßnahmen gehören hier vor allem Aufbau von Polizei und Armee, Demobilisierung und Entwaffnung paramilitärischer Gruppen, humanitäre Hilfe, wirtschaftlicher Wiederaufbau, Etablierung von Rechtsstaatlichkeit, Gründung von politischen und administrativen Institutionen, Schutz der Menschenrechte, Förderung von Friedens- und Versöhnungsprozessen, Unterstützung der Zivilgesellschaft etc.

Bei der Bekämpfung transnationaler Terrornetzwerke sind, wie diese Analyse gezeigt hat, vor allem die ersten beiden Stufen von Bedeutung, das heißt es geht in den meisten Fällen weniger um den Aufbau staatlicher Strukturen (Ausnahme Afghanistan), sondern eher um Maßnahmen zur Stabilisierung und zum Teil um tiefgreifende Reformen. Allerdings besteht eine gewisse Spannung zwischen Stabilisierung und Reform, die in den meisten Fällen parallel erfolgen müssen. Einerseits darf die Stabilisierung von Strukturen nicht dazu führen, daß jene Kräfte in Staat und Gesellschaft gestärkt werden, die kein oder wenig Interesse an umfassenden Reformen und an Veränderungen haben, weil sie vom Status quo profitieren. Andererseits dürfen politische und ökonomische Reformen, die in der Regel in die Besitzstände der herrschenden Eliten eingreifen, das Land nicht zusätzlich destabilisieren und damit unter Umständen die Lage noch verschärfen. Es wird daher entscheidend auf die Fähigkeit externer Akteure ankommen, Hilfen zur Stabilisierung in bestimmten Bereichen (z.B. im Sicherheitssektor) an konkrete Reformprozesse (z.B. Verbesserung der politischen Partizipation) zu knüpfen.

Dabei sollten sich deutsche bzw. europäische Außenpolitik prioritär auf die identifizierten Schwerpunktländer Saudi-Arabien, Jemen, Pakistan, Philip-

pinen und Indonesien konzentrieren. Hilfreich wären konkrete Länderstrategien und Anti-Terrorpakete, um die Anfälligkeit dieser Staaten für den transnationalen Terrorismus zu minimieren. Diese Konzepte müssen deutlich über die bereits etablierte Kooperation in Polizei-, Sicherheits- und Geheimdienstfragen hinausgehen, darunter fallen vor allem Ausbildung, Training und Ausrüstung lokaler Kräfte, zumeist betrieben im Rahmen US-amerikanischer Programme.¹¹¹ Ferner sind Strategien und Programme für Regionen wünschenswert, die zumindest partiell als Ausweichquartiere von transnationalen Terroristen genutzt werden: Zentralasien, Kaukasus, Nordafrika sowie das Horn von Afrika. Im Mittelpunkt solcher Anti-Terrorprogramme sollten folgende Maßnahmen und Leitlinien stehen, die sich jeweils den drei Staatsfunktionen – Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität – zuordnen lassen:

Stärkung des legitimen Gewaltmonopols und

Reformen im Sicherheitsapparat. Dies betrifft in erster Linie Polizei und Grenztruppen, die in die Lage versetzt werden müssen, die Kontrolle über das Staatsgebiet und über die Außengrenzen zu gewinnen und zu behaupten. Hinzu kommen spezialisierte Anti-Terrorereinheiten, die primär zur Ergreifung von potentiellen Attentätern oder Helfern bzw. zur Erstürmung größerer Komplexe (z.B. Ausbildungslager) eingesetzt werden sollten. Dazu bedarf es nicht nur einer Verbesserung der technischen Ausstattung (z.B. Lieferung von Nachtsichtgeräten), sondern vor allem einer umfassenden Schulung und Ausbildung der lokalen Kräfte, orientiert an demokratischen und menschenrechtlichen Standards. In diesen Kontext gehören auch Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in Polizei und Justiz. In zahlreichen Ländern bedeutet dies im Ergebnis eine Entpolitisierung und Professionalisierung der Polizei- und Sicherheitskräfte. Ein weiteres Erfordernis ist die Unterstützung von Initiativen zur regionalen Kooperation im Sicherheitsbereich (z.B. in Nordafrika, Zentralasien oder Südostasien), um Transit- und Fluchtmöglichkeiten sowie Rückzugsgebiete von Terroristen einzuschränken.

Stärkung staatlicher Investitionen und Reformen

im Wohlfahrtsbereich. Das langfristige Ziel ist die Überwindung von Entwicklungsblockaden, um Chan-

¹¹¹ Zum Antiterrorism Assistance Program (ATA) der USA siehe *U.S. Department of State, Patterns of Global Terrorism 2003*, Washington, D.C., April 2004, S. 161–163.

cengleichheit herbeizuführen und die sozialen Aufstiegsmöglichkeiten zu vergrößern. Dazu dienen vor allem Reformen und erhöhte Investitionen im Bildungs- und Sozialbereich, der nicht allein nichtstaatlichen Akteuren – wie etwa religiösen Einrichtungen – überlassen bleiben darf, wie dies in arabischen Ländern oder in Pakistan üblich ist. Regierungen, die den Bildungsetat erhöhen und nachweislich breiteren Schichten der Bevölkerung den Zugang zu Bildung öffnen, sollten daher international entsprechend belohnt und gefördert werden. Diese Maßnahmen sollen mittelfristig den Nährboden für Radikalisierung und das Rekrutierungspotential beschränken und gleichzeitig die staatliche Kontrolle über die Aktivitäten sogenannter karitativer Einrichtungen verbessern. Erforderlich sind auch die Reform und Regulierung des Banken- und Finanzsektors zahlreicher Länder, um eine bessere Kontrolle über Finanzbewegungen zu gewinnen; auch für diesen Zweck bietet sich eine verstärkte Unterstützung durch europäische und internationale Finanzinstitutionen an.

Stärkung demokratischer Potentiale und Reformen im Bereich Rechtsstaatlichkeit. Im Vordergrund sollten hier Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Partizipation, zur Gewährleistung von Meinungs- und Pressefreiheit, zur politischen Integration bis dato marginalisierter Gruppen sowie zur Festigung rechtsstaatlicher Verfahren stehen, um im Ergebnis die Legitimität des Staates und der politischen Institutionen zu stärken. Ein zentraler Punkt ist dabei die Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgung, um den Eindruck oder die Gefahr politischer Willkür zu minimieren. Gleichzeitig gilt es, die Autorität jener Kräfte (z.B. bestimmter religiöser Führer) zu schwächen, die in der Gesellschaft offen oder verdeckt Gewalt verherrlichen, aktiv Personen anwerben oder Propaganda für militante Gruppierungen betreiben.

Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
ATA	Antiterrorism Assistance Program
BRN	Barisan Revolusi Nasional (Revolutionäre Nationale Front)
CIA	Central Intelligence Agency
DOI	Deutsches Orient-Institut (Hamburg)
FATA	Federally Administered Tribal Areas
FBI	Federal Bureau of Investigation
FSB	Federal'naja služba bezopasnosti (Föderaler Geheimdienst)
GMIP	Gerakan Mujahideen Islam Pattani (Islamische Mujaheddinfront Pattanis; Thailand)
HuM	Harkat ul-Mujahedin (Bewegung der Mujaheddin)
ICG	International Crisis Group
ICT	International Policy Institute for Counter-Terrorism
IIRO	International Islamic Relief Organization
IMU	Islamic Movement of Uzbekistan
JeM	Jaish-e-Mohammed (Armee Mohammeds)
Jl	Jemaah Islamiyah (Islamische Vereinigung)
JUI	Jamiat-e-Ulema Islam (Vereinigung der islamischen Gelehrten)
LeJ	Lashkar-e-Jhangvi (Armee Jhangs)
LeO	Lashkar-e-Omar (Armee Omars)
LeT	Lashkar-e-Toiba (Armee der Reinen)
MILF	Moro Islamic Liberation Front
MMA	Muttahida Majlis-e-Amal (Vereinigter Aktionsrat)
MMI	Majelis Mujahidin Indonesia (Mujaheddin-Rat Indonesiens)
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
RUF	Revolutionary United Front (Sierra Leone)
UN	United Nations
USAID	The United States Agency for International Development