

Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit¹

Dr. Ulrich Schneckener

I.

Seit dem 11. September hat die These eines kausalen Nexus zwischen Staatszerfall einerseits und Terrorismus andererseits zu einem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel geführt, wie sowohl ein Blick in die Nationale Sicherheitsstrategie der USA (September 2002) als auch in die Europäische Sicherheitsstrategie (Dezember 2003) zeigt. In beiden Dokumenten werden „failing“ und „failed states“ als Bedrohung für die eigene Sicherheit verstanden, nicht zuletzt aufgrund der möglichen Verbindungen zum Terrorismus. In der amerikanischen Strategie heißt es wörtlich: „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.“ Die Europäische Sicherheitsstrategie stellt fest: „Das Scheitern von Staaten kann auf offensichtliche Bedrohungen, wie organisierte Kriminalität oder Terrorismus, zurückzuführen sein und ist ein alarmierendes Phänomen, das die globale Politikgestaltung untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert.“

Die Verbindung zu den Anschlägen von 9/11 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 längst keine Beachtung mehr geschenkt wurde. Die Botschaft von 9/11 scheint eindeutig: Aus lokalen Problemlagen können globale Bedrohungen erwachsen. Ex-Außenminister Fischer sprach in diesem Zusammenhang von der Gefährdung durch die „schwarzen Löcher der Ordnungslosigkeit“.

Unabhängig davon, ob man diese Metapher als besonders gelungen empfindet, muss man zunächst festhalten, dass die Analyse der Sicherheitsstrategien nicht unproblematisch ist, weil sie sich zu stark auf Bedrohungen (threats) verengt. Schwache, versagende, zerfallende oder gescheiterte Staaten – allgemeiner formuliert: *fragile Staaten* – per se stellen aber keine Bedrohung im eigentlichen Sinne dar, sondern sie wirken vielmehr als begünstigender Faktor für mögliche Bedrohungen Dritter und – fast noch wichtiger – sie erschweren die Lösung von zentralen, globalen

¹ Für eine ausführlichere Analyse siehe: Schneckener, Ulrich (2004): Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik sowie Schneckener, Ulrich, (2006): Transnationaler Terrorismus, Frankfurt a.M.: Suhrkamp. Dort finden sich auch weiterführende Literaturhinweise.

Sicherheitsproblemen. Sie bedeuten ein Risiko, aus dem konkrete Bedrohungen hervorgehen oder sich verstärken können, wie etwa der transnationale Terrorismus, aber auch andere Phänomene, die wiederum die USA, Europa oder andere Weltregionen betreffen und insofern eine globale Dimension entfalten.

In der Literatur werden nun gegen die spezifische These vom Staatszerfall-Terrorismus-Nexus einige Einwände vorgebracht. Erstens wird darauf hingewiesen, dass transnational operierende Terroristen auch und gerade westliche Staaten als Rückzugs- und Vorbereitungsräume, zur Rekrutierung von Attentätern sowie zur Beschaffung und zum Transfer von Geldern nutzen. Nicht nur die Vorbereitung des 11. September in Deutschland und Spanien, sondern auch die zahlreichen Festnahmen seither 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.

Zweitens wird argumentiert, es gebe eine Reihe von Staaten, die zwar als gefährdet oder gescheitert gelten könnten, ohne aber bisher ein internationales Terrorismusproblem verursacht zu haben. Dies trifft vor allem auf afrikanische Staaten zu: Trotz extrem schwacher staatlicher Strukturen und zahlreicher Regionalkonflikte finden sich dort vergleichsweise selten Terrorgruppen, geschweige denn Ansätze für ein transnationales, "pan-afrikanisches" Terrornetzwerk. Dieser Einwand geht jedoch am Kern der Sache vorbei: Diese Staaten mögen zwar nicht direkt für das Entstehen von transnationalen Netzwerken verantwortlich sein, sie werden aber gleichwohl von solchen Netzwerken genutzt. Aktivitäten von Al-Qaida oder von Al-Qaida nahe stehenden Gruppen lassen sich beispielsweise im Sudan, in Somalia, Dschibuti, Kenia oder Tansania nachweisen. Vermutet werden auch vor allem geschäftliche Verbindungen nach West- und Zentralafrika. Insofern begünstigen auch die Zustände in diesen Ländern, die eher durch Kriegsherren (warlords) bzw. organisierte Kriminalität denn

durch Terrorismus gekennzeichnet sind, die Fortexistenz transnationaler Terrorstrukturen.

Schwerer wiegt hingegen, drittens, der Einwand, dass international operierende Terroristen gerade nicht in gescheiterten Staaten oder akuten Bürgerkriegsregionen ihre Basis haben, da sie dort auf den Schutz lokaler Gewaltakteure angewiesen wären und sich in einem sehr widrigen Umfeld bewegen müssten, in dem sich die Bedingungen für ihre eigene Sicherheit rasch ändern können. 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. Dieser Hinweis lässt allerdings unberücksichtigt, dass es nicht allein um den Aufenthaltsort von Topterroristen geht, sondern auch um andere infrastrukturelle und logistische Möglichkeiten, die für die Netzwerke von zentraler Bedeutung sind und bei denen durchaus auch Kriegs- und Gewaltökonomien eine gewisse Rolle spielen dürften.

Diese Einwände machen allerdings deutlich, dass man das Thema nicht nur breiter anlegen, sondern gleichzeitig analytisch stärker differenzieren muss: Man darf sich zum einen nicht allein auf Staatszerfall konzentrieren, zum anderen muss man jene Dimensionen stärker auffächern, die transnationale Terroristen für ihre Aktivitäten benötigen. Anders formuliert, die Frage lautet eher: Inwiefern erleichtern fragile Staatsstrukturen insbesondere transnationalen Terroristen den Aufbau und die Erhaltung der notwendigen Infrastruktur?

II.

Zunächst: Was ist transnationaler Terrorismus? Während der Terrorismus herkömmlicher Prägung noch einen lokalen Bezugspunkt hat, ist der transnationale Terrorist seinem lokalen Milieu „entwachsen“, er ist letztlich heimatlos und ein moderner Nomade. Er besitzt zwar eine Herkunft und eine Staatsbürgerschaft, die aber für seine Aktivitäten letztlich relativ bedeutungslos sind. Die Ansiedlung der „Hauptquartiere“, Ausbildungslager oder Ruheräume ist vielmehr ideologischen, strategischen oder ökonomischen Erwägungen geschuldet und hängt nicht zuletzt im Wesentlichen davon ab, welcher Staat bzw. welche Gebiete eines Staates sich „anbieten“. Der trans-

nationale Terrorist ist eben nicht darauf angewiesen, in einem bestimmten Staat X seine Kommandozentrale zu haben oder aber in einem Land Y Anschläge zu verüben, da er keinen „nationalen Kampf“ im engeren Sinne führt. An die Stelle von Lokalität und nationaler Mitgliedschaft treten transnationale Netzwerke und Beziehungen, das heißt soziale und symbolische Bindungen an „Gleichgesinnte“, die in anderen Teilen der Welt aktiv sind. Paradigmatisch für den transnationalen Terrorismus ist das Netzwerk Al-Qaida (Arabisch: die Basis): es bildet einen Prototyp, an dem sich in Zukunft möglicherweise andere Akteure orientieren werden.

Insgesamt sind meines Erachtens vier Charakteristika bedeutsam, mit deren Hilfe man auch feststellen, ob und inwieweit der Grad an Transnationalisierung bei anderen Terrorgruppen fortgeschritten ist.

(1) Internationale/ regionale Agenda: Den transnationalen Terroristen geht es nicht mehr allein um die *Änderung einer nationalen Ordnung*, sondern um die *Änderung der internationalen bzw. regionalen Ordnung*. Während der internationale Terrorismus sich darauf beschränkt, mit Anschlägen die (westliche) Öffentlichkeit aufzuschrecken, um auf einen lokalen Konflikt hinzuweisen, erklärt der transnationale Terror den „Westen“ und andere selbst zum Gegner. Attackiert wird die (tatsächliche oder vermeintliche) Vormachtstellung eines Staates oder eines Gesellschaftsmodells – auf globaler Ebene geraten vor allem die USA bzw. das „westliche Modell“, auf regionaler Ebene je nach Kontext Russland, Israel, Indien oder Australien in das Visier von islamistischen Terrorgruppen. Diese Akteure, allen voran die US-Hegemonie, müssten bezwungen werden, um die Unterdrückung und Demütigung der arabischen und islamischen Welt zu beenden.

(2) Transnationale Ideologie: Diese internationale Zielrichtung wird getragen und inspiriert durch eine transnationale Ideologie, die möglichst viele Personen und Gruppen erreichen und miteinander verbinden soll. Die Ideologie muss daher nationale, kulturelle, sprachliche oder geographische Unterschiede überbrücken können, um für ihre Anhänger einen transnationalen sozialen Raum entstehen zu lassen. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum internationalen Terrorismus der siebziger und achtziger Jahre: Dieser war typischerweise durch Ad-hoc-Koalitionen zwischen relativ heterogenen Gruppen gekennzeichnet, die sich zwar politisch durchaus nahe standen, aber primär aus pragmatischen Erwägungen zusammenarbeiteten. Dagegen bemüht sich der transnationale Terrorismus um eine möglichst homogene An-

hängerschaft mit einheitlicher ideologischer Ausrichtung. Religiöse Vorstellungen bieten sich hier insbesondere deshalb an, weil es sich zumindest bei den Weltreligionen per se um transnationale Konzepte handelt. Andere typische Varianten für transnationale Ideologien sind zudem diverse Pan-Bewegungen (z.B. Pan-Arabismus oder Pan-Slawismus) oder weltrevolutionäre Vorstellungen (z.B. Kommunistische Internationale). Ideologien üben dabei eine doppelte Funktion aus: Sie dienen gleichermaßen als Handlungsanleitung für den Einzelnen und als verbindendes Element für die Mitglieder der transnationalen Gruppe, da sie Symbole, Rituale und Wertvorstellungen bereithalten, die von allen anerkannt und geteilt werden. Ideologien sorgen insofern sowohl für die Identifikation des Einzelnen mit der Gemeinschaft als Ganzes als auch für die Identifizierung der Mitglieder untereinander.

(3) Multinationale Mitgliedschaft: Der transnationale Terrorismus beschränkt sich bei der Rekrutierung von Kämpfern, Operateuren, Attentätern und Helfern nicht auf eine ethnische Gruppe, eine Nationalität, eine Sprachgemeinschaft oder eine Weltregion. Zwar mag es regionale Schwerpunkte bei der Rekrutierung geben, dennoch ist das Netzwerk grundsätzlich für alle offen, die sich der Ideologie und dem bewaffneten Kampf verschreiben. In der Tat handelt es sich bei Al-Qaida im Unterschied zu den meisten herkömmlichen Terrorgruppen um ein multi-nationales Unternehmen – und zwar seit seiner Gründung. Aufgrund des Afghanistankrieges setzte sich Al-Qaida von Beginn aus verschiedenen Nationalitäten zusammen, wenngleich Kämpfer von der arabischen Halbinsel und aus Nordafrika dominierten. Im Laufe der neunziger Jahre weitete sich der Kreis von Angeworbenen jedoch auf andere Regionen wie Zentral-, Süd- und Südostasien aus. Darüber hinaus wurden immer wieder gezielt Personen in der muslimischen Diaspora in Ostafrika (Kenia), in Westeuropa oder in Nordamerika angeworben, darunter auch Europäer, Kanadier oder US-Bürger, die zum Islam übergetreten sind.

(4) Transnationale Netzwerkstrukturen: Der transnationale Charakter einer Terrororganisation zeigt sich besonders deutlich an den Strukturen. Als Organisationsform werden Netzwerkstrukturen bevorzugt, die sich über mehrere Staaten und Weltregionen erstrecken und die offen für persönliche oder institutionalisierte Kontakte zu anderen Gruppen und Netzwerken sind. Die Mitglieder, die Kommandos und Terrorzellen sind in einer Weise miteinander verknüpft, dass über Grenzen hinweg die Kontaktaufnahme, die Kommunikation untereinander, der Austausch von Informationen und Know-how, der Transfer von Geld, Material und Waffen, die Bewegung von Per-

sonen, das Senden und Empfangen von Befehlen sowie die Planung und Durchführung von Operationen gewährleistet werden. Einerseits müssen die Netzwerkstrukturen relativ stabil und robust sein, um diese Funktionen auf Dauer und mit einer gewissen Verlässlichkeit erfüllen zu können; andererseits müssen sie flexibel genug sein, um auf Gegenmaßnahmen reagieren zu können. Das Netzwerk muss zum einen über bestimmte Knotenpunkte oder Schaltstellen verfügen, die die interne Stabilität aufrechterhalten und für ein Mindestmaß an Hierarchisierung sorgen. Zum anderen muss es aber möglichst dezentral organisiert sein, um auch bei einem Ausfall von Knotenpunkten weiter existieren zu können.

Diese vier Charakteristika übersetzen sich in besondere infrastrukturelle Erfordernisse, die sich in folgende Bereiche unterteilen lassen: Anwerbung und Rekrutierung von Kämpfern; Training und Schulung; Transit, Flucht und Rückzugsräume; Kommunikation und Propaganda sowie Ressourcen und Finanzierung. Geht man nun diese Bereiche im einzelnen durch, wird mit Blick auf Al-Qaida, auf Jemaah Islamiyah oder auch auf das Al-Zarqawi-Netzwerk deutlich, wie stark diese Gruppierungen von nicht-staatlicher Unterstützung der unterschiedlichsten Form profitieren, die wiederum eng verbunden ist mit den Steuerungs-, Kontroll- und Legitimitätsdefiziten fragiler Staaten.

III.

Damit liegen transnationale Terroristen im Trend: Seit Beginn der neunziger Jahre greifen mehr und mehr lokal oder auch international operierende Terror- und Guerillagruppen auf nicht-staatliche Unterstützung zurück. Zumeist kompensierten sie damit den Rückgang bzw. Wegfall staatlicher Förderung. Letzteres hängt teilweise unmittelbar mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen, teilweise aber auch mit der geänderten Strategie einzelner Sponsorenstaaten (z.B. Libyen), die sich sukzessive aus der Förderung solcher Gruppierungen zurückgezogen haben. Diese allgemeine Entwicklung von *state sponsored* zum *non-state sponsored terrorism* gilt noch in stärkerem Maße für transnationale Netzwerke, die sich einer Vielzahl nicht-staatlicher Akteure und Einrichtungen bedienen und auch bedienen müssen. Die notwendige, überregionale Infrastruktur lässt sich ohne diese Sponsoren kaum aufrechterhalten. Dabei gilt es unterschiedlich motivierte Unterstützer im Auge zu behalten:

(a) *Sympathisierende Sponsoren*: Hierbei handelt es sich um Sympathisantenkreise im engeren Sinne, die weitgehend die Ideologie und die politischen Ziele des Terrornetzwerkes bzw. seiner lokalen Ableger teilen. Sie beteiligen sich in der Regel an der Verbreitung der Ideologie und der Propaganda sowie an der Einwerbung von Geldern, sie gewähren im Einzelfall auch Unterschlupf, helfen bei der Flucht von Attentätern und Operateuren oder vermitteln Kontakte mit potentiellen Rekruten. Mit Blick auf Al-Qaida zählen zu diesem Bereich vor allem islamistische Milieus und militante Splittergruppen, ehemalige Afghanistan-Veteranen bzw. einstige Dschihad-Kämpfer aus anderen Konflikten, einzelne religiöse Autoritäten, Koranschulen, „karitative“ Stiftungen sowie Tarnfirmen.

(b) *Profitorientierte Sponsoren*: Daneben gibt es Kreise, die ihre Unterstützung weniger aus ideologischer, denn aus kommerzieller Absicht gewähren. Dazu gehören in erster Linie ökonomisch motivierte, legale, halb-legale oder kriminelle Akteure – wie etwa Geschäftsleute, Steuer- und Finanzexperten, Schmuggler, Waffen- und Drogenhändler, Dokumentenfälscher, Schleuser, Kleinkriminelle oder kriminelle Banden. In diese Kategorie fallen aber auch andere, die gegen Bezahlung bestimmte Dienstleistungen für Terroristen erbringen (z.B. Schutz, Unterschlupf, Fluchthilfe, Bereitstellung von Ausbildungslagern). Dies können beispielsweise Stammesführer, Clanchefs, Kriegsherren, Guerillaführer oder korrupte Staatsbeamte sein.

(c) *Sponsoren „wider Willen“*: Ferner profitieren Terrornetzwerke auch von nicht-staatlichen Akteuren, die eher indirekt und unbeabsichtigt als Unterstützer auftreten – entweder weil sie nicht wissen, mit wem sie es in Wirklichkeit zu tun haben oder weil sie sich in einem Abhängigkeits- oder Zwangsverhältnis zu Al-Qaida bzw. zu nahe stehenden Akteuren befinden. Ersteres betrifft Firmen, Banken oder andere Geschäftspartner, die keinerlei Verdacht schöpfen, oder Einrichtungen (z.B. NGOs, Stiftungen) und Milieus (z.B. Diaspora), die von Extremisten gezielt unterwandert und entsprechend instrumentalisiert werden. Letzteres gilt beispielsweise für die so genannten „Abgaben“ oder „Steuern“, die Terroristen bzw. ihre Verbündeten bei vermeintlich „Gleichgesinnten“, Flüchtlingen, Migranten- oder Diaspora-Gemeinschaften eintreiben.

An den Beispielen wird deutlich, dass es sich bei den Unterstützern nicht nur um Akteure handelt, deren Aktionsradius lokal begrenzt ist, sondern oftmals um Akteure, die ihrerseits über transnationale Beziehungen verfügen und diese seit Jahrzehnten

sukzessive ausbauen. Dies betrifft in erster Linie die organisierte Kriminalität, Unternehmen, Diaspora-Gemeinschaften, ethno-nationale oder religiöse Gruppen sowie islamische Stiftungen und NGOs. Es gilt auch nicht zuletzt für islamistische Milieus und Organisationen, die bereits seit den siebziger Jahren über ihre jeweiligen Landesgrenzen hinaus aktiv sind und lokale Ableger gegründet haben, wie dies paradigmatisch von den Muslim-Bruderschaften, ausgehend von Ägypten, betrieben worden ist. Diese angestammten transnationalen Bezüge und Kontakte, die ein erhebliches soziales und symbolisches Kapital darstellen, können sich Al-Qaida und andere durchaus zu nutze machen, um ihr eigenes Netzwerk zu erweitern, sofern es ihnen gelingt, das Vertrauen der Akteure zu gewinnen und ihre Spielregeln zu adaptieren.

IV.

Im Ergebnis kann man festhalten: Transnationale Terroristen profitieren direkt und vor allem indirekt von fragiler Staatlichkeit. Letzteres vermittelt über andere nicht-staatliche Akteure, die die Schwäche staatlicher Strukturen und Institutionen für ihre Zwecke nutzen. Teilweise handelt es sich auch um eine „gewollte Schwäche“, da sich die Fragilität des Gemeinwesens für die politischen Eliten als nützlich erweist, um eigene Interessen und Pfründe zu sichern. Für transnationale Terroristen vom Typ Al-Qaida sind dabei 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 zwar in manchen Bereichen erhebliche Kontroll- und Steuerungsdefizite aufweisen und in denen die diversen nicht-staatlichen Unterstützer für transnationale Terroristen relativ ungestört agieren können, die aber gleichwohl einen gewissen Ordnungsrahmen aufrechterhalten und über eine einigermaßen moderne Infrastruktur (z.B. Kommunikations- und Transportsysteme) verfügen, auf die die Netzwerke ebenfalls angewiesen sind. Gescheiterte Staaten bzw. akute Bürgerkriegsgebiete – also Staatszerfall im engeren Sinne – scheinen dagegen eher von sekundärem Interesse. Sie bieten lediglich Möglichkeiten zur Rekrutierung von Kämpfern, zum Transit und für den Zugang zu Ressourcen. Für andere Bereiche wie Unterschlupf, Schulung, Training, Kommunikation oder Finanzierungswege sind gescheiterte oder kollabierte Staaten nur begrenzt von Nutzen.

Lässt man nun jene Länder und Regionen Revue passieren, die für Al-Qaida, Jama'a Islamiyya und andere Terrornetzwerke offenbar besonders relevant sind, wird der Befund noch deutlicher. Danach bilden bis heute vor allem schwache bzw. versagende Staaten wie Algerien, Marokko, Tunesien, Ägypten, Saudi-Arabien, Syrien, Jemen, Kuwait, Pakistan, Philippinen, Malaysia und Indonesien das Rückrat für die Infrastruktur terroristischer Dschihad-Netzwerke. Daneben sind noch Sudan und Afghanistan zu nennen, die in der Vergangenheit für Ossama Bin Laden und Al-Qaida eine Schlüsselstellung innehatten, aber deren Bedeutung seit Herbst 2001 stark gesunken sein dürfte, auch wenn es immer wieder Bemühungen von Al-Qaida-Kadern oder nahe stehenden Gruppen gibt, in diesen Ländern Fuß zu fassen und bestehende Kontakte zu reaktivieren.

Die genannten Staaten sind nicht in allen Bereichen gleichermaßen relevant, sondern sie werden in unterschiedlicher Intensität vom jeweiligen Terrornetzwerk genutzt. Gleichwohl lassen sich grosso modo gemeinsame Merkmale erkennen, aus denen sich ein spezifisches Profil fragiler Staatlichkeit ergibt:

- Sie spielten in den achtziger und neunziger Jahren – teils aktiv, teils passiv – eine wichtige Rolle als „Entsendeländer“, aus denen Kämpfer sich dem „heiligen Krieg“ in Afghanistan bzw. in lokalen Konflikten (z.B. Kaschmir, Bosnien, Tschetschenien, Mindanao) anschlossen. Sie konnten auf diese Weise interne Probleme und radikale Elemente, zumindest teilweise, exportieren.
- Sie haben erhebliche Schwierigkeiten, das staatliche Gewaltmonopol auf dem gesamten Territorium durchzusetzen, sondern sie müssen in Sub-Regionen oder in städtischen Gebieten Macht und Einfluss nicht-staatlicher Gewaltakteure dulden (siehe z.B. Jemen, Pakistan, Algerien). In einigen Fällen handelt es sich auch um schwelende *low intensity conflicts*, bei denen sich der Staat durch eine oder mehrere Guerillabewegungen herausgefordert sieht (vor allem Philippinen, Indonesien). Insgesamt ist in den Ländern der Anteil derjenigen, die über Klein- und Leichtwaffen verfügen, relativ groß. Die Staaten sind ferner nicht in der Lage, ihre Außengrenzen effektiv zu kontrollieren, insbesondere dann nicht, wenn es sich um Berg-, Wüsten- oder Küstenregionen handelt.
- Sie weisen erhebliche Defizite im staatlichen Bildungssystem auf und überlassen dieses Feld weitgehend privaten, oftmals religiösen Anbietern (Koranschulen). Sie verfügen nur begrenzt über eine staatliche Sozial- und Gesundheitspolitik – eine

Lücke, die vielerorts von karitativen, religiösen Einrichtungen geschlossen wird, die sich primär um die Bedürfnisse ärmerer Schichten oder von Flüchtlingen kümmern.

- Sie sind wirtschaftlich durch einen schwach regulierten Banken- und Finanzsektor, durch rentenökonomische Strukturen, durch schrumpfende Verteilungsspielräume und einen wachsenden informellen Sektor geprägt, der in einigen Fällen mit einem auswuchernden kriminellen Sektor verbunden ist, vor allem durch den illegalen Drogen-, Rohstoff- und Waffenhandel.
- 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). Unabhängig vom politischen System sind die meisten der genannten Staaten seit Jahrzehnten durch ein relativ hohes Maß an Korruption und Klientelismus bis in hohe Ämter hinein gekennzeichnet.
- Sie verfügen (zumindest zeitweise) über eine relativ gut organisierte islamistische Opposition, die jedoch in der Regel nicht in das politische System integriert ist und sich staatlicher Verfolgung ausgesetzt sieht (Ausnahmen Jemen und Marokko). Die Repressionen, die zumeist nicht zwischen moderaten und radikalen, zwischen gewaltlosen und gewaltbereiten Kräften unterscheiden, schränken zwar in der Regel die Möglichkeiten der Islamisten ein, das entsprechende Regime zu stürzen oder in Gefahr zu bringen, sie fördern aber die Militanz einzelner Splittergruppen und damit das innerstaatliche Gewaltpotential.
- Und schließlich handelt es sich in nahezu allen Fällen, um Staaten, deren Regierungen, ob nun demokratisch legitimiert oder nicht, in unterschiedlicher Weise mit dem „Westen“ kooperieren und damit den radikalen Islamisten seit Jahrzehnten eine ideologische Angriffsfläche bieten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die von den USA und Europa unterstützten autokratischen Regime (z.B. Ägypten, Saudi-Arabien, Tunesien, Pakistan), an deren Beispielen islamistische Bewegungen zudem die „doppelten Standards“ des „Westens“ geißeln können.

Darüber hinaus spielen weitere Regionen eine gewisse Rolle, die für die Netzwerke zwar bestimmte Zwecke erfüllen, aber für das Spektrum der notwendigen Infrastruk-

tur eher von untergeordneter Bedeutung zu sein scheinen. Dazu zählen der Iran, Zentralasien, der Kaukasus, das Horn von Afrika sowie Ost- und Westafrika, die primär eine Transitfunktion haben bzw. den Zugang zu Ressourcen, insbesondere zu Gewaltökonomien, eröffnen. Als Rückzugs-, Trainings- oder Rekrutierungsräume treten sie hingegen kaum in Erscheinung, von vereinzelt Anwerbeaktivitäten abgesehen (z.B. Tschetschenien, muslimische Diaspora in Ostafrika). Sie stellen gleichwohl wichtige „Ausweichoptionen“ dar, falls in den arabischen oder südostasiatischen Ländern bestimmte Voraussetzungen, etwa aufgrund des staatlichen Verfolgungsdrucks, nicht mehr gegeben sind. Eine besondere Funktion erfüllt zudem seit Ende der US-Intervention (Mai 2003) der Irak: Er ist nicht nur zu einem prominenten Tummelplatz und Operationsgebiet für transnationale Terroristen geworden, sondern dient auch der Rekrutierung und Ausbildung neuer Kämpfer, zur Anbahnung von Kontakten zwischen verschiedenen Gruppen und zum Ausbau der Netzwerke. Ferner nutzten Bin Laden und andere Al-Qaida-Führer die amerikanische Besatzung in verschiedenen Erklärungen für Propagandazwecke, um im Sinne des globalen Dschihads in arabischen und islamischen Ländern – analog zur sowjetischen Besatzung in Afghanistan – neue Rekruten zu mobilisieren und neue Finanzierungsquellen zu erschließen.

V.

Diese Einordnung kann nur eine Momentaufnahme sein und muss immer wieder überprüft werden, da Terrornetzwerke in der Lage sind, auf veränderte Gegebenheiten flexibel zu reagieren. Die Netzwerke müssen nicht nur innovativ mit Blick auf ihre operativen Fähigkeiten sein, sondern auch bei der Suche nach neuen Opportunitäten und Methoden für die verschiedenen infrastrukturellen Bereiche. Generell gilt: Terrorgruppen, deren Potenzial zur Innovation eingeschränkt ist oder verloren geht, haben auf lange Sicht keine Überlebenschance. Transnationale Terroristen stehen hier vor einer großen Herausforderung, da sie darauf angewiesen sind, sich immer wieder aufs Neue anders gelagerten lokalen Kontexten anpassen zu müssen. Das begünstigende Umfeld, in der Regel verbunden mit Symptomen fragiler Staatlichkeit, ist insofern von zentraler Bedeutung, da es den Netzwerken die Adaption erleichtert und die notwendigen Rahmenbedingungen schafft, um eine terroristische Infrastruktur aufzubauen und zu erhalten. Für eine umfassende Strategie zur Terrorismusbekämpfung

fung ist es daher eine *conditio sine qua non*, systematisch das begünstigende Umfeld in seiner Differenziertheit zu berücksichtigen, um nicht Gefahr zu laufen, durch einzelne Maßnahmen genau die beschriebenen Umfeldfaktoren – von der nicht-staatlichen Unterstützung bis hin zur fragilen Staatlichkeit – zu stärken und damit terroristischen Netzwerken neue Möglichkeiten und Ressourcen zu verschaffen.