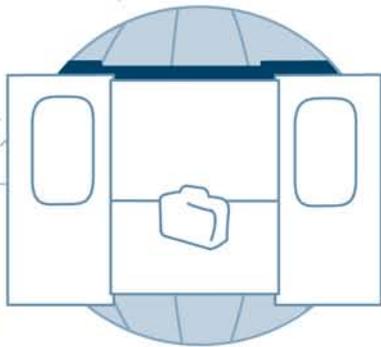




Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Terrorismus im 21. Jahrhundert

Der Rechtsstaat als Leitlinie
für die deutsche Politik

Peter R. Neumann

Zukunft
2020

Februar 2009

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ wurde 2007 gestartet, als die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht stand. In rund 30 Einzelartikeln und begleitenden Veranstaltungen gab das Projekt seither einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen.

Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

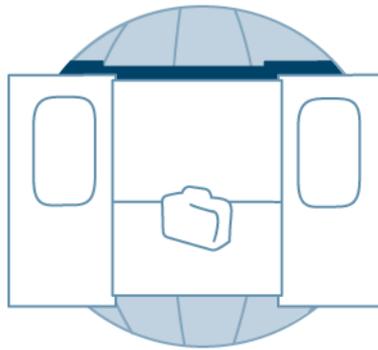
Daniel Reichart
Christos Katsioulis
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Globale Politik
und Entwicklung
Hiroshimastraße 28
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-7417
Fax +49-30-26935-9246
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Terrorismus im 21. Jahrhundert

Peter R. Neumann



Abstract	2
I. Rahmenbedingungen: Das sich wandelnde Antlitz des Terrorismus	3
II.1 Alter und neuer Terrorismus	3
II.2 Salafitischer Dschihadismus und der Krieg gegen den Terror	5
II.3 Andere Bedrohungen	7
III. Deutsche Politik	9
IV. Szenarien	11
IV.1 Szenario 1: „al-Qaida wieder auflebend“	11
IV.2 Szenario 2: „Führerloser Dschihad“	12
V. Handlungsoptionen.....	14
V.1 Deutsche Außenpolitik	14
V.3 Umgang mit zukünftigen Krisen	15

Abstract

Seit 2001 stellt der globale Terrorismus eine der größten inländischen und internationalen Herausforderungen für Deutschland dar. Die vorliegende Abhandlung umreißt die wichtigsten Einflüsse, die für die Transformation des Terrorismus in den letzten drei Jahrzehnten relevant waren. Die Bedrohung durch den salafitischen dschihadistischen Terrorismus, seine Entwicklung seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und der nachfolgende ‚Krieg gegen den Terror‘ werden beleuchtet. Darüber hinaus werden jedoch auch andere potentielle Quellen zukünftigen Terrorismus in westlichen Gesellschaften wie die Antiglobalisierungsbewegung, rechte Extremisten und evangelikal-christliche Gruppierungen aufgezeigt. Die Arbeit untersucht, wie die deutsche Politik auf diese Herausforderungen reagiert hat. Obwohl die deutsche Anti-Terrorismus-Strategie keinesfalls härter ausfällt als vergleichbare Ansätze in anderen europäischen Ländern, haben doch die ‚Sicherheitspakete‘ eine Reihe von typisch deutschen ‚Tabus‘ berührt. Deutschland hat auf der internationalen Ebene den multilateralen Ansatz betont, sich gegen den Irak-Krieg positioniert und die Notwendigkeit unterstrichen, vielmehr die Entstehungsursachen des Terrorismus als nur seine gewaltsamen Manifestationen zu bekämpfen. Berlin ist in allen internationalen Foren aktiv und spielt eine positive Rolle bei den Bemühungen, einen integrierteren Rahmen für eine rechtsstaatlich basierte Terrorismusbekämpfung zu schaffen. Das deutsche Engagement in der internationalen Afghanistan-Mission leidet jedoch an strategischen Schwächen, mangelnder Initiative und starker einheimischer Ablehnung.

Vorausschauend auf zukünftige Entwicklungen nimmt das erste Szenario, „al-Qaida wiederauflebend“ an, dass al-Qaida einige der vor 2001 besessenen Fähigkeiten in den Stammesgebieten Pakistans wieder gewinnt und somit weiterhin eine substantielle Bedrohung für die Region und den Westen darstellt. Ein zweites Szenario, „führerloser Dschihad“, geht davon aus, dass der Diffusionsprozess fortschreitet und dass al-Qaida bis 2020 ein mehr oder weniger bedeutungsloser Name wird, wobei Gruppen führerloser Zellen unkoordinierte, kleine, jedoch potentiell zahlreiche Anschläge verüben.

In jedem Fall sollte sich die zukünftige Anti-Terrorismus-Strategie der Regierung auf eine Stärkung der Resilienz und auf eine Bekämpfung des Terrorismus mit rechtsstaatlichen Mitteln konzentrieren. Im Inland wird es für Länder wie Deutschland unerlässlich sein, sich auf eine Bürger- und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit zu stützen und die Muslime bei der Integration in die westliche Gesellschaft zu unterstützen. Wichtig sind auch verstärkte Anstrengungen in der internationalen Zusammenarbeit – entweder ad-hoc oder in multilateralen Institutionen. Die Beziehungen zu Pakistan müssen vertieft werden. Im weiteren Sinne ist es jedoch für Deutschland wichtig, die eigene Rolle zu definieren und diese im internationalen Kampf gegen den Terrorismus zu etablieren, gerade auch in Hinsicht auf Afghanistan und diese anschließend zielstrebig wahrzunehmen.

I. Rahmenbedingungen: Das sich wandelnde Antlitz des Terrorismus

Terrorismus ist eine Methode, die von einer beliebigen Person oder Gruppe mit einem beliebigen Motiv eingesetzt werden kann. Als Form der Gewalt sagt Terrorismus wenig über die Menschen aus, die ihn einsetzen. Ebenso wenig gibt die Taktik selbst Aufschluss über den Grund ihres Einsatzes. Vor einer detaillierten Analyse und der Projektion von Trends sei angemerkt, dass eine undifferenzierte Sichtweise und standardisierte Lösungsansätze basierend auf der taktischen Gemeinsamkeit, nämlich dem Einsatz „terroristischer“ Mittel, für ansonsten in höchstem Maße unterschiedliche Konflikte, nicht zu verlässlichen Vorhersagen führen. Nach Brian Jenkins ist Terrorismus lediglich die „dünne Kruste auf einem sehr dicken Kuchen“. Terrorismus ist demzufolge nur unter Berücksichtigung der spezifischen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen er auftritt, zu verstehen. So sind alle Versuche, weit reichende Einblicke in die Gründe und mögliche Lösungen für bestimmte gewaltsame Konflikte einzig auf Grundlage ihrer „terroristischen“ Manifestationen herzuleiten, zum Scheitern verurteilt.

Im Bewusstsein dieser Grenzen deckt der vorliegende Text einige Trends und Entwicklungen auf, die den Kontext, in dem Terrorismus als Taktik benutzt wird und wahrscheinlich auch in Zukunft eingesetzt werden wird, verdeutlichen. Die folgenden Abschnitte beschreiben einige der Veränderungen in der Art des Terrorismus, die zusammengefasst häufig als „neuer Terrorismus“ bezeichnet werden. Weiterhin skizzieren sie, wie die Entwicklung des salafitischen dschihadistischen Terrorismus und der daraus resultierende Krieg gegen den Terror die Dynamik der islamistischen Aggressivität verändert haben und schließlich bewerten sie andere radikale Bewegungen, die sich eventuell in Zukunft des Terrorismus bedienen werden.

II.1 Alter und neuer Terrorismus

In den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde offensichtlich, dass sich der Terrorismus verändert hatte. Einige Analysten prägten den Begriff „neuer Terrorismus“, um zu beschreiben, was ihrer Meinung nach grundsätzlich neue Wege der Terroristen waren, um zu operieren und Gewalt anzuwenden. Darüber hinaus argumentierten sie, dass der „neue Terrorismus“ aus den Kräften der späten Moderne und insbesondere der Globalisierung resultiere, die sich in drei Bereichen offenbarten, die im folgenden Abschnitt diskutiert werden sollen.

Erstens sind Terrorgruppen nach wie vor relativ kleine Organisationen, wobei jedoch ihre *Strukturen* diffuser geworden sind und ihre Reichweite nunmehr in den transnationalen Raum übergegriffen hat. Im Unterschied zu den stärker formalisierten Organisationen des „alten“ Terrorismus werden „neue“ Terrorgruppen häufig als Netzwerke beschrieben, da Hierarchien durch persönliche Beziehungen ersetzt wurden. Nicht der formale Rang eines Menschen zählt, sondern dessen Kontakte und die Art der Verbindungen, die dieser schaffen kann. Häufig gehen diese Strukturen über nationale Grenzen hinaus. Anders als der alte Terrorismus, der in der Regel klar definierte geographische Schwerpunkte aufwies, mit denen alle Aktivitäten der Gruppe in Zusammenhang gebracht werden konnten, haben einige der neuen Terroristen keine alleinige ständige geographische Referenz. Wie das Beispiel al-Qaida zeigt, kann sich der Ort, an dem die meisten Operationen der Gruppe durchgeführt werden, von dem unterscheiden, aus dem die meisten neuen Mitglieder stammen oder an dem die Führung der Gruppe stationiert ist.

Niedrige internationale Reisekosten und moderne Kommunikationstechnologien sind teilweise für diese Transformation verantwortlich. So konnten zum Beispiel Terrorgruppen, die nun nicht mehr durch geographische Entfernungen eingeschränkt sind, von „schwachen“ oder „gescheiterten“ Staaten mit unklaren Sicherheitssystemen profitieren

und dort ihre Organisationen ansiedeln und Trainingscamps durchführen. Gleichzeitig müssen jedoch weitere Entwicklungen berücksichtigt werden. Die Forderung nach transnationalen Identitäten kann beispielsweise nicht verstanden werden, ohne die globale Migration und die daraus folgende Spaltung von Identitäten zu berücksichtigen. Diese macht eine steigende Anzahl von Menschen, offensichtlich vor allem die zweite und dritte Generation der Immigranten nach Westeuropa, für Ideen und Ideologien ohne einen nationalen Bezugspunkt anfällig. Darüber hinaus hat das Internet eine völlig neue soziale Umgebung geschaffen, die das Gefühl einer (globalen) Gemeinschaft ermöglicht.

Der zweite Bereich, in dem sich signifikante Veränderungen vollzogen haben, bezieht sich auf *Ziele und Ideologien* der Terroristen. Bruce Hoffman zufolge war im Vergleich zum Ende der 60er Jahre, in denen es keine einzige religiös motivierte terroristische Gruppe gab, deren Anteil bis Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts auf fast ein Drittel aller Terrorgruppen angestiegen. Darunter fielen auch christliche Abtreibungsgegner in den Vereinigten Staaten, jüdische Extremisten in der West Bank, der vom Buddhismus inspirierte Kult Aum Shinrikyo (verantwortlich für den Nervengasanschlag in der Tokioter U-Bahn 1995) und verschiedenste Gruppen in der muslimischen Welt von Hisbollah zu al-Qaida. Aber auch Nationalismus bleibt zweifellos eine starke motivierende Kraft des Terrorismus. Wichtig ist jedoch anzumerken, dass in vielen Fällen, in denen der von Terrorgruppen übernommene Nationalismus säkular und/oder linksgerichtet war, dieser heute mit religiösen Themen vermengt wird. Im israelisch-palästinensischen Konflikt beispielsweise machte die (säkulare) PLO der (religiös inspirierten) Hamas Platz. Ähnlich haben in Tschetschenien und Kaschmir ehemals säkulare Gruppen jetzt religiöse Themen und Symbole angenommen.

Ideologisch kann der Anstieg des religiös inspirierten Terrorismus bis zur sogenannten „religiösen Wiederbelebung“ rückverfolgt werden, die in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts begann. Man kann durchaus argumentieren, dass das neuerliche Interesse an Religion eine mehr oder weniger konsequente Reaktion auf Empfindungen wie Unsicherheit und Ungewissheit war, die durch die Begegnung mit der späten Moderne und dann der Globalisierung verursacht wurden. In diesem Sinne muss die religiöse Wiedergeburt trotz des scheinbaren Anachronismus in ihrer Genese und ihren Manifestationen als durchweg modern wahrgenommen werden. Tatsächlich war die Politisierung der Erweckungsbewegung häufig ein Resultat des wahrgenommenen Scheiterns der angeblich modernen, säkularen Ideologien (insbesondere in der arabischen Welt) und/oder der sich vertiefenden Spaltung zwischen „fundamentalistischen“ Lebensweisen und den zunehmend säkularen und liberalen Gesellschaften (vor allem im Westen). In jedem Fall machten diese Konflikte eine radikale Transformation der Gesellschaft nach religiösen Prinzipien erforderlich und brachten so einige ihrer Aktivisten in den politischen Raum.

Drittens hat sich Terrorismus als *Methode* weiterentwickelt. Natürlich haben selbst „alte“ Terroristen häufig Zivilisten getötet und von Zeit zu Zeit zielten ihre Operationen auf eine hohe Zahl von Opfern ab. Im Zeitalter des neuen Terrorismus scheinen jedoch Angriffe gegen die Zivilbevölkerung mit hohen Opferzahlen Routine und Intention geworden zu sein und sind damit weniger „Fehler“ oder „Ausnahmen“. So wurde erstmalig auch der Einsatz von Massenvernichtungswaffen durch Terroristen zu einer realen Möglichkeit. Tatsächlich dokumentieren alle wichtigen Datenbanken zu Terroranschlägen einen beachtlichen Anstieg der Terrorangriffe mit hohen Opferzahlen. Datenbanken spiegeln jedoch häufig nicht wider, dass die steigende Anzahl der Todesopfer mit einem Anstieg der Brutalität einhergeht. Das zeigt sich zum Teil natürlich durch das bewusste Abzielen auf die Zivilbevölkerung, häufig durch Selbstmordattentäter. Aber auch eine Betrachtung individueller Taktiken, wie das vor einigen Jahrzehnten noch undenkbar öffentliche Köpfe von Entführungsoptionen, verdeutlicht diese Entwicklung. War das Töten von Menschen zweitrangig gegenüber dem, was durch einen bestimmten Terroranschlag

vermittelt werden sollte, scheint es heute als ob die zwei Überlegungen, also Gewalt um der Gewalt willen und symbolischer Wert, miteinander verschmolzen sind.

Für diesen Trend gibt es zahlreiche plausible Erklärungen. Einerseits sind heutzutage Menschen gegenüber der Gewalt auf dem Bildschirm abgestumpft und stehen einer breitgefächerteren Medienberichterstattung gegenüber. Die Schwelle zur Erschütterung und zum Entsetzen ist gestiegen, so dass Terroristen auf immer schrecklichere und furchtbarere Anschläge zurückgreifen, um zu den Menschen „durchzukommen“, diese zu erreichen und ihre Haltungen und ihr Verhalten zu beeinflussen. Andererseits wurde der Trend zu mehr Todesopfern und größerer Brutalität durch den Rückgang „allgemeiner“, insbesondere linksgerichteter Ideologien verstärkt, die durch „partikularistische“ Ideen abgelöst wurden. Diese definieren bestimmte ethnische, religiöse oder rassische Gruppen als „anders“ und damit als weniger menschlich oder beachtenswert als die eigene. Religiös inspirierte Ideologien sind natürlich ein Teil des Trends, jedoch liegen diese „Identitätsideologien“ auch den Aktivitäten zahlreicher nationalistischer Gruppen zugrunde.

Zusammen genommen werden die zuvor beschriebenen Trends - also einerseits die Ausbreitung und Transnationalisierung der Strukturen der terroristischen Gruppen; der Anstieg religiös inspirierter Ideologien; die höhere Anzahl an Todesopfern und der Anstieg der Brutalität terroristischer Operationen - in der Regel als „neuer Terrorismus“ bezeichnet. Der Begriff beschreibt die wichtigsten Entwicklungen der letzten drei Jahrzehnte. Er suggeriert jedoch nicht, dass die Transformation einheitlich und universal stattgefunden hat und dass *alle* Terrorgruppen jetzt transnationale Netzwerke sind, die hohe Opferzahlen verursachen. Das soll auch nicht heißen, dass die neuen Trends in den nächsten Jahrzehnten an Bedeutung gewinnen oder sich kontinuierlich weiterentwickeln werden. Vorhersagen sind nicht einfach nur eine lineare Weiterführung der vergangenen Entwicklung. Der nächste Abschnitt zeigt die möglicherweise ausschlaggebende Bedeutung unerwarteter Ereignisse auf die Dynamik und den umfangreicheren Rahmen, in dem Terrorismus sich abspielt.

II.2 Salafitischer Dschihadismus und der Krieg gegen den Terror

Die größte terroristische Bedrohung ging in den letzten Jahren von der sogenannten salafitischen dschihadistischen Bewegung aus, häufig auch al-Qaida genannt. Ihrer Ansicht nach hat jeder Muslim die individuelle Pflicht, die Gemeinschaft der Gläubigen (*Ummah*) durch Gewalt oder bewaffneten Kampf - von den salafitischen Dschihadisten in der Regel *Dschihad* genannt - zu verteidigen. Das Ziel dieses *Dschihad* ist die Beseitigung der Hindernisse auf dem Weg zu einer einzigen muslimischen Nation (das Kalifat), das durch die Sharia, als auch von strengen sozialen Praktiken, welche von einer buchstabengetreuen Interpretation des Korans abgeleitet ist, regiert wird (bekannt als *Salafi* oder *Wahhabi*). Al-Qaida rechtfertigt Gewalt gegen die säkularen Regime im Nahen Osten, unislamische Interessen in der muslimischen Welt und externe Einflüsse, die ihrer Meinung nach die Entstehung der *Ummah* verhindern und die fortlaufende Unterdrückung, Ausbeutung und Besetzung der muslimischen Welt symbolisieren bzw. dazu beitragen. Gemäß der extremsten Interpretation der Ideologie der al-Qaida kann das alle sogenannten Ungläubigen oder *Kaffir* einschließen.

Al-Qaida ging von den ausländischen, hauptsächlich arabischen Kämpfern aus, die am Krieg gegen die sowjetische Besetzung Afghanistans in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts beteiligt waren. Während der 90er Jahre konzentrierte sich al-Qaida zunehmend auf den sogenannten „weit entfernten Feind“, d. h. die westlichen Mächte, von denen angenommen wurde, dass sie unterdrückende Regime im Nahen Osten unterstützen. Ihre Serie der Terrorangriffe mit hohen Opferzahlen fand ihren Höhepunkt in den Anschlägen vom 11. September gegen die Vereinigten Staaten, bei denen 3.000 Menschen

ums Leben kamen – mehr als bei jedem anderen Terrorangriff der neuen Geschichte. Die Regierung der Vereinigten Staaten begriff die Handlung der al-Qaida als kriegerische Handlung und erklärte umgehend ihren eigenen „Krieg gegen den Terror“, der al-Qaida und weiter gefasst auch die Bedingungen eliminieren sollte, von denen man glaubte, dass sie ihr Auftreten ermöglicht hatten.

Neben den zahlreichen auf eine Verbesserung der „Homeland Security“ abzielenden Maßnahmen wie strengere Grenzkontrollen, Notfallpläne, Einschränkungen für den zivilen Luftverkehr, etc. führte der „Krieg gegen den Terror“ zu zwei großen Kriegen im Ausland. Die Invasion Afghanistans Ende 2001 sollte al-Qaida die Zufluchtsstätte entziehen, die ihr die (damalige) Taliban-Regierung ermöglicht hatte; ebenso wie etliche Trainingscamps, in denen Muslime aus der ganzen Welt die notwendigen Fähigkeiten für den gewaltsamen *Dschihad* erwarben. Der Zusammenhang zwischen dem „Krieg gegen den Terror“ und dem Einmarsch in den Irak Anfang 2003 blieb jedoch unklar. Al-Qaida war vor dem Krieg im Irak nicht präsent. Auch gab es keine direkte Verbindung zwischen den Anschlägen vom 11. September und dem irakischen Regime. Nichtsdestotrotz argumentierten einige Befürworter des Krieges, man müsse verhindern, dass vermutete Bestände Saddam Husseins an Massenvernichtungswaffen in die Hände von Terroristen fallen. Andere wiederum sahen den Irak als ein potentiell „Leuchtfeuer der Demokratie“, das die Bedingungen der Unterdrückung beseitigen könnte, die viele Muslime in der arabischen Welt dazu gebracht hatten, al-Qaida zu unterstützen.

Der von Amerika geführte Krieg gegen den Terror brachte verschiedene Ergebnisse hervor:

- Es gab keine weiteren Angriffe auf das amerikanische „Heimatland“. Die salafitischen Dschihadisten haben eine Serie von Terroranschlägen in Europa durchgeführt, die bekanntesten Beispiele hierfür sind die Anschläge in Madrid 2004 und London 2005. Diese waren schockierend, aber in ihrem Ausmaß geringer als der 11. September. Darüber hinaus wurde der sichere Hafen der al-Qaida in Afghanistan eliminiert, die meisten Mitglieder der Führung der al-Qaida von vor 2001 wurden entweder getötet oder festgenommen.
- Die zwei Führer der al-Qaida – Osama bin Laden und sein Stellvertreter, Ayman Al Zawahiri – befinden sich immer noch auf freiem Fuß, und – obwohl Milliarden für die Verfolgung der al-Qaida-Führung verwendet wurden – gibt es keine Anzeichen, dass sie in der nächsten Zeit gefasst werden. Darüber hinaus sehen sich die westlichen Kräfte nunmehr mit einer anhaltenden Auflehnung in Afghanistan konfrontiert, für die es anscheinend keine leichte Lösung gibt. Verschlimmert wird die Situation noch durch anscheinend neue Stützpunkte al-Qaidas in den Stammesgebieten Pakistans. Hier werden Trainingscamps und andere lebenswichtige Einrichtungen der Gruppe vermutet.
- In weiten Kreisen wird eine weltweite Radikalisierung der Muslime durch den „Krieg gegen den Terror“ angenommen, durch die al-Qaida neue Sympathisanten und potentielle Rekruten erhalten hat. Das betrifft insbesondere den Irak-Krieg, der in den Augen vieler skeptischer Muslime die Version der al-Qaida bestätigte, wonach sich der Westen im Krieg mit dem Islam befände. Weiterhin gilt dies für die Inhaftierung mutmaßlicher Dschihadisten in Guantanamo Bay, die Auslieferung von Verdächtigen an Länder, in denen Folter praktiziert wird sowie die systematischen Misshandlungen im Gefängnis Abu Ghraib im Irak.
- Gleichzeitig hatte al-Qaida mit eigenen Rückschlägen zu kämpfen. Richard Barrett zufolge, der höchste Vertreter der Vereinten Nationen zur Beobachtung der Aktivitäten der Gruppe, hatte al-Qaida selbst Hochburgen, wie zum Beispiel im Irak, in Algerien, Ägypten und Saudi-Arabien eingebüßt sowie an Rückhalt verloren, nicht zuletzt wegen der Zahl unschuldiger Muslime, die den al-Qaida-Anschlägen zum Opfer fielen¹. Ein wirklicher Wendepunkt war anscheinend der Versuch der al-Qaida, einen Bürgerkrieg

1] Richard Barrett, 'Seven Years After 9/11: Al-Qaida's Strengths and Vulnerabilities', *ICSR Future Action Series*, September 2008; erhältlich unter www.icsr.info.

im Irak auszulösen. Dieser ging mit vielen Selbstmordattentaten gegen irakische Schiiten einher, die von Muslimen in der ganzen Welt scharf verurteilt wurden.

Neben unilateralen Handlungen der Vereinigten Staaten und durch „Koalitionen der Willigen“ gab es zahlreiche Initiativen multilateraler Akteure. So wurde zum Beispiel nach den Anschlägen vom 11. September vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein Ausschuss zur Terrorismusbekämpfung gegründet, der eine Reihe von Resolutionen annahm, um die Verbreitung des Terrorismus einzudämmen. Dem folgten verschiedene Initiativen der UN-Generalversammlung, die 2006 eine globale Anti-Terrorismus-Strategie verabschiedete. Obwohl es teilweise Erfolge bei einer globalen Konsensbildung zur Notwendigkeit der Bekämpfung von al-Qaida gab, existieren weiterhin grundlegende politische Differenzen zum allgemeinen Verständnis von Terrorismus zwischen den Mitgliedsstaaten, insbesondere zwischen dem Westen und der arabischen Welt. Dies verhinderte eine völkerrechtliche Definition von Terrorismus und eine umfassende, multilaterale Herangehensweise in der Terrorismusbekämpfung.

Die Europäische Union unternahm konzertierte Anstrengungen für eine verbesserte Koordination der Antiterrorismusbekämpfung unter den Mitgliedsstaaten. Besonders wichtig waren hier Bestimmungen für eine erleichterte Ausweisung von Verdächtigen und eine gerichtliche Kooperation allgemein. Von vielen Mitgliedsstaaten gab es jedoch Widerstand gegen Maßnahmen zur Zusammenführung von Geheimdienstinformationen und anderen sensiblen Informationen sowie zu weitreichenden Vorschlägen einer Zentralisierung der Antiterrorismuspolitik auf europäischer Ebene. Gerade die größeren westeuropäischen Staaten halten die EU für zu schwerfällig und bürokratisch überfrachtet, um für eine effektive Terrorbekämpfung ausreichend schnell zu handeln. Einigen Staaten widerstrebt darüber hinaus ein gemeinsamer Zugang zu geheimdienstlichen Informationen über EU-Institutionen wie EUROPOL.

Der zukünftige Weg der salafitischen dschihadistischen Bewegung ist schwer vorherzusehen. Obwohl es keinen Zweifel an der gesunkenen Unterstützung von al-Qaida geben an, ist es noch zu früh, ihr Hinscheiden zu verkünden. Ohne Frage ist Pakistan der entscheidende Schauplatz für die absehbare Zukunft, da von hier die meisten al-Qaida-Aktivitäten ausgehen. Außerdem gibt es weltweit und insbesondere in Europa eine Vielzahl entrechteter und benachteiligter Muslime, die anscheinend bereit sind, aktiv zu werden, sobald sich die Gelegenheit bietet.

Die Geschichte besagt, dass eine „Welle“ des Terrorismus mindestens eine Generation bzw. 30 Jahre andauert. Die gegenwärtige mag, je nach ihrem Ursprung, ihren Höhepunkt, aber noch lange nicht ihr Ende erreicht haben. Salafitische Dschihadisten werden ihr ultimatives Ziel einer weltweit geeinten Ummah wohl niemals erreichen, sie haben jedoch unter Beweis gestellt, dass sie extremen Schaden anrichten können und dabei auch vor Opfern nicht zurück schrecken.

II.3 Andere Bedrohungen

Wie bereits zuvor angemerkt, hat Terrorismus fast immer einen Bezug zu radikalen populären Bewegungen, die gewalttätige Spitzen hervorbringen, welche zu dem Entschluss gekommen sind, allein mit dramatischen Aktionen die Indifferenz der Bevölkerung durchbrechen und/oder Regierungen dazu zwingen zu können, ihre Interessen zu berücksichtigen und deren Politik zu ändern. In den westlichen Ländern, darunter auch in Deutschland, gibt es drei dieser Bewegungen, die wiederholt mit gewaltsamen Aktivitäten in Zusammenhang gebracht wurden und deren Aktivitäten in der Zukunft eskalieren könnten.

Die erste Bewegung ist die Antiglobalisierungsbewegung. Für sie ist die sich gegenwärtig vollziehende Globalisierung lediglich eine Fortführung der imperialistischen Praktiken, wobei die politischen und wirtschaftlichen Eliten im sogenannten globalen Norden dem globalen Süden neoliberale ausbeutende Praktiken aufzwingen. Extreme Umweltschützer, die dieser Bewegung angehörten, hatten keine Skrupel, Recht zu brechen und wendeten bei verschiedenen Anlässen Gewalt zur Übermittlung ihrer Botschaft an. Führerlose und dezentralisierte Gruppen wie die „*Earth Liberation Front*“ (*Front zur Befreiung der Erde*), die in Nordamerika und Westeuropa aktiv ist, sind Prototypen dieser Art von Terrorismus, der aus einer solchen Bewegung neben einer noch weniger strukturierten anarchistischen Bewegung hervorgehen kann. Vor dem Hintergrund ihrer allgemeinen ideologischen Orientierung scheint es jedoch unwahrscheinlich, dass sich solche Gruppen der Art von Terrorangriffen mit hohen Opferzahlen im Stil von al-Qaida bedienen.

Die zweite Bewegung, die extreme Rechte in Europa und Nordamerika, bildete sich ebenfalls als direkte Reaktion auf den durch die Globalisierung entstandenen Druck, richtet sich aber speziell gegen Immigranten. Wie auch Globalisierungsgegner tritt sie gegen neoliberale wirtschaftliche Politikansätze ein, insbesondere die Liberalisierung des Handels und die Immigration. In diesem Fall ist der Beweggrund jedoch eigenes Interesse und Identitätsempfinden. Die Anhänger der Bewegung sind „Verlierer“ der Globalisierung im Westen, d. h. ungelernete Arbeiter und Menschen mit geringem Einkommen, die zunehmendem Wettbewerb ausgesetzt sind und die ihre Identität und ihren Lebensunterhalt von Ausländern, die in ihre Länder „einfallen“ als bedroht wahrnehmen. Bis jetzt hat sich die Bewegung größtenteils durch den Aufstieg populistischer rechter Parteien in Westeuropa manifestiert, die sich in Ländern wie Belgien, Österreich und Frankreich erfolgreich an Wahlen beteiligt haben. Allerdings war auch ein Anstieg bei der Zahl gewaltsamer Angriffe zu verzeichnen. Unter Neonazis gibt es häufige und ständige Diskussionen um die Etablierung einer „Braunen Armee Fraktion“ ähnlich dem alten linken Terrorismus der 70er und 80er Jahre des 20. Jahrhunderts. Die schon heutzutage hochentwickelte Vernetzung der rechtsextremen Bewegung würde sich sicherlich in einer zukünftigen Terrorgruppe widerspiegeln. Vor dem Hintergrund ihrer partikularistischen Ideen würde das Repertoire an Taktiken nicht nur Morde an prominenten öffentlichen Personen mit ausländischen, muslimischen oder jüdischem Hintergrund, sondern auch Angriffe auf weiche Ziele wie Moscheen oder Immigrationszentren umfassen.

Die zweite Bewegung sind nicht-islamistische religiöse Gruppen, insbesondere evangelikal-christliche Gruppierungen, von denen weiterhin eine Restbedrohung ausgeht. Dies ist sicherlich in Deutschland weniger relevant, spielt jedoch gerade in den Vereinigten Staaten eine Rolle, in denen Teile der evangelikalen Bewegung mit der rassistischen, regierungsfeindlichen Rechten verschmolzen sind. In der Literatur werden diese Gruppen häufig als „tausendjährig“ bezeichnet, da sie an einen finalen „Showdown“ vor der Ankunft eines neuen Messias² glauben. Angesichts eines schwarzen Präsidenten und einer linken Regierung könnten diese Gruppen die neue Situation als den Beginn einer finalen Konfrontation mit den Kräften des Bösen interpretieren, die es für sie erforderlich macht, ihren wahrgenommenen Feinden einen Schlag zu versetzen. Es kann keinen Zweifel daran geben, dass Einzelne oder extremistische Gruppen innerhalb dieser Bewegung sich selbst oder ihre Lebensart bedroht und dadurch fast jede Handlung gerechtfertigt sehen, um den Gang der Geschichte zu ändern.

Daher wäre es falsch, sich im Hinblick auf zukünftige terroristische Bedrohungen ausschließlich auf den salafitischen Dschihadismus zu konzentrieren. Vielmehr muss der weitere Kontext verstanden werden, in dem terroristische Bedrohungen entstehen. In absehbarer Zukunft und zweifellos bis 2020 werden die den globalen Terrorismus prägenden Bedingungen

2] Zum Beispiel Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*, 3rd ed. (Berkeley: University of California Press, 2003), insbesondere 2. Kapitel 'Soldiers of Christ'; D.J. Mulloy, *American Extremism: History, Politics and the Militia Movement* (London and New York: Routledge, 2004)

unter dem Einfluss der widersprüchlichen Effekte von Globalisierung und später Moderne stehen. Man kann durchaus die Meinung vertreten, dass diese Kräfte den salafitischen Dschihadismus hervorgebracht haben, sie haben jedoch auch andere Bewegungen kreiert, darunter die gegen Immigranten gerichtete Rechte, die Globalisierungsgegner und selbst die fundamentalistischen christlichen Gruppen. Nicht alle diese Organisationen werden gewaltsame Aktivitäten im Ausmaß des 11. September gegen die Vereinigten Staaten initiieren. Alle jedoch bergen das Potenzial terroristischer Aktivitäten, die Gesellschaften spalten, demokratische Institutionen und ihre Führungseliten angreifen oder zumindest beträchtlichen sozialen und wirtschaftlichen Schaden anrichten werden. Wie diese Entwicklungen die deutsche Politik beeinflusst haben, ist Thema des nächsten Abschnitts.

III. Deutsche Politik

Wie andere westeuropäische Länder auch musste sich Deutschland bereits lange vor dem Aufstieg des „neuen“ Terrorismus und insbesondere auch von al-Qaida mit Terrorismus auseinandersetzen. In den 70er und 80er Jahren destabilisierte die *Rote Armee Fraktion* die konstitutionelle Ordnung wie vielleicht keine andere einzelne Bedrohung nach dem zweiten Weltkrieg. Und, obwohl es keine erfolgreichen Angriffe auf Deutschland nach dem 11. September gegeben hat, haben sich die vom salafitischen Dschihadismus ausgehenden Bedrohungen doch in vielerlei Hinsicht auf Deutschland ausgewirkt. Bereits kurz nach dem 11. September wurde klar, dass der Führer der für die Angriffe verantwortlichen Zelle und einige seiner Verbündeten in Hamburg radikalisiert wurden und Deutschland als sicheren Hafen nutzten. Deutschlands anfängliche Unterstützung des von den USA geführten Krieges gegen den Terror, insbesondere die Stationierung deutscher Truppen in Afghanistan, machte Deutschland zu einem deutlicheren Ziel für die salafitischen Dschihadisten. Trotz der Position gegen den Einmarsch in den Irak wurde Deutschland in etlichen Botschaften Bin Ladens erwähnt. 2006 und 2007 entging Deutschland nur knapp verheerenden Anschlägen gegen zivile Ziele, die in beiden Fällen ein ähnliches Ausmaß wie in London und Madrid gehabt hätten. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass diese Bedrohung nachgelassen hat oder verschwunden ist.

Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September verabschiedete die damals von Bundeskanzler Gerhard Schröder geführte Regierung zwei sogenannte „Sicherheitspakete“ mit zahlreichen Maßnahmen zur Verschärfung der Antiterror-Gesetzgebung und ausgeweiteten Vollmachten und Ressourcen für Behörden des Gesetzesvollzugs und der Geheimdienste. Diese und nachfolgende Maßnahmen waren im Vergleich zu den Programmen, die andere europäische Länder implementiert haben, nicht übermäßig drakonisch oder repressiv, berührten jedoch einige ausgesprochen deutsche Dilemmas und Tabus. So warf beispielsweise die Schaffung des *Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums* (GTAZ), in dem relevante Sicherheitsbehörden einen gemeinsamen Zugriff auf Informationen haben würden, die Frage nach der strengen Teilung von Gesetzesvollzug und Geheimdiensten auf. Es gab ebenfalls eine eingehende Debatte zur Stationierung von Streitkräften im Innern, wodurch die Frage entstand, ob die Regierung befugt sein sollte, die Luftwaffe anzuweisen, ein ziviles Flugzeug abzuschießen. Allgemeiner gesagt bezog sich die interne Debatte in hohem Maß auf die Frage, bei wem die wichtigsten Kompetenzen im Kampf gegen den Terrorismus liegen sollten, wobei Bundesbehörden ein stärkeres Mitspracherecht auf Gebieten forderten, die traditionell den Ländern vorbehalten waren.

In der Außenpolitik unterschied sich trotz des anfänglichen Versprechens von Bundeskanzler Schröder zur „uneingeschränkten Solidarität“ gegenüber den Vereinigten Staaten das deutsche Herangehen von dem der USA und etlichen der wichtigsten Verbündeten.

Wilhelm Knelangen zufolge war Deutschland zwar bereit, sich militärisch am Krieg gegen den Terror zu beteiligen, gleichzeitig wurde jedoch betont, dass die multilateralen Mechanismen (insbesondere die Vereinten Nationen) im Kampf gegen den Terrorismus gestärkt und die das Entstehen des Terrorismus fördernden Missstände und Entstehungsursachen betrachtet werden müssen³. Im Ergebnis war Deutschland unter der Schirmherrschaft der UN federführend in den Anstrengungen, Schlüsselakteure aus Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft zusammen zu bringen, um Übergangsarrangements für die Regierung Afghanistans Ende 2001 auszuhandeln. Deutschlands „weichere“ Herangehensweise an die Terrorismusbekämpfung zeigt sich weiterhin in der Ablehnung der Regierung, sich an den aggressiveren Operationen der USA, Großbritanniens und anderen Nato-Verbündeten gegen die Auflehnung im Süden Afghanistans zu beteiligen. Darüber hinaus hilft dies, die offene Opposition der deutschen Regierung gegen den Einmarsch im Jahr 2003 zu verstehen, der die Beziehungen zwischen den USA und Deutschland bis zum Abtreten Schröders 2005 belasteten.

Trotz ihrer anscheinenden Konsequenz konnte die deutsche Antiterrorismus-Strategie, insbesondere ihre außenpolitische Komponente, bisher keinen bedeutenden Einfluss gewinnen. Im Bereich der Sicherheitspolitik kann Deutschland auf Grund der begrenzten militärischen als auch geheimdienstlichen Ressourcen keine maßgebliche Rolle einnehmen. Die anhaltende Ablehnung Deutschlands gegenüber einer Stationierung von Truppen im Süden Afghanistans verursachte Ressentiments bei wichtigen Nato-Verbündeten und belastete merklich die Nato als militärische Allianz. Während Deutschland zwar die „militaristische“ Herangehensweise der USA, Großbritanniens und anderer Länder ablehnte, unterblieb eine detaillierte Darlegung eines umfassenden alternativen Lösungsansatzes für die weiterhin bestehenden Probleme in Afghanistan. Mit Ausnahme der Petersberger Erklärung 2001 und der deutschen G8-Initiative zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen Afghanistan und Pakistan hat Deutschland kaum jemals initiativ gehandelt, sondern eher defensiv reagiert, wenn andere Länder um mehr Unterstützung warben. Tatsächlich wird Deutschland heute trotz der Verpflichtung zu Wiederaufbau und Friedenssicherung sowie des sowohl finanziellen als auch anderweitigen Beitrags von vielen der wichtigsten Verbündeten als zweitrangiger Akteur gesehen, der eher folgt als vorangeht.

Im multilateralen Bereich war der deutsche Beitrag zum Kampf gegen den Terrorismus ein ernst gemeinter Versuch, die Bedeutung der internationalen Institutionen, allen voran die UN und die EU, zu stärken. Deutschland war dabei aktiver Partner in allen internationalen Foren und setzte sich für ein ganzheitliches, auf dem Boden der Rechtsstaatlichkeit begründetes, System der Terrorismusbekämpfung ein. Der Wirksamkeit solcher Anstrengungen sind jedoch innere Grenzen gesetzt, da viele Länder kein ausgesprochenes Interesse daran haben, das Thema Terrorismus durch multilaterale Institutionen zu bearbeiten oder es, wie im Fall der UN, keinen Konsens darüber gibt, was Terrorismus eigentlich ausmacht (s. auch vorh. Abschnitt).

Der deutsche Ansatz, sich „durchzuwurschteln“ mag bisher vielleicht funktioniert haben, als lebensfähige langfristige Politik ist er jedoch eher unwahrscheinlich. Der weithin bekannte mangelnde Enthusiasmus der Deutschen für das Engagement ihres Landes in Afghanistan machte Deutschland zu einem Hauptziel für salafitische Dschihadisten, die sich in der Vergangenheit gern Umständen politischer Unzufriedenheit bedienten, wie zum Beispiel 2004 in Spanien. Demzufolge sind von al-Qaida ausgehende Angriffe gegen zivile Ziele in Deutschland und/oder Angriffe gegen deutsche Truppen oder deutsche Zivilisten in Afghanistan die wahrscheinlichsten terroristischen Bedrohungsszenarien. Damit politische Ansätze zu Afghanistan oder zu jedweden anderen Fragen nicht von potentiellen Angriffen bestimmt werden, muss die deutsche Politik konsequenter und pro-aktiver werden.

3) Wilhelm Knelangen, 'Die deutsche Politik der Terrorismusbekämpfung' in Thomas Jäger, Alexander Höse and Kai Oppermann (eds.), *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen* (Wiesbaden: VS-Verlag, 2007), pp. 173-97.

IV. Szenarien

Szenarien für die Zukunft des Terrorismus zu entwerfen ist riskant. Terrorangriffe und gerade solche wie der vom 11. September sind seltene Ereignisse. Sie sind nahezu unmöglich vorherzusagen, aber wie wir 2001 erlebt haben, können sie nicht nur die Dynamik des Terrorismus, sondern auch den Lauf der Geschichte ändern.

Die folgenden zwei Szenarien betreffen nicht vorrangig die Zukunft des Terrorismus, sondern stellen vor allem Möglichkeiten der Entwicklung des salafitischen Dschihadismus, d. h. der gegenwärtig dominierenden Terrorbedrohung, in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren dar. Dabei werden die im ersten Abschnitt der vorliegenden Arbeit skizzierten unterschiedlichen Entwicklungen und Einflüsse berücksichtigt. Die Szenarien basieren auf der seit Jahren am kontroversesten geführten Debatte im Bereich der Terrorismusstudien. Dabei vertritt Bruce Hoffman von der Georgetown University das erste Szenario („al-Qaida wieder auflebend“) und Marc Sageman, gegenwärtig Scholar-in-Residence bei der New Yorker Polizeibehörde, das zweite Szenario („führerloser Dschihad“).

IV.1 Szenario 1: „al-Qaida wieder auflebend“

Das erste Szenario beruht auf einer pessimistischen Interpretation von Geheimdienstberichten, nach denen es al-Qaida gelungen ist, wieder einige territoriale Stützpunkte in den Stammesgebieten Pakistans zu etablieren⁴, die weder von der pakistanischen Regierung noch von deren Vorgängern vom britischen Empire jemals wirksam unter Kontrolle gebracht werden konnten.

Unter dem Schutz der Stammesführer und der pakistanischen Taliban wird die Gruppe in der Lage sein, einige der nach der Invasion in Afghanistan 2001 verlorenen Bereiche der Infrastruktur und Einrichtungen wieder aufzubauen. Für al-Qaida wird es „aufgrund des rauen Terrains und des Misstrauens gegenüber Außenseitern“⁵ natürlich schwierig sein, das vormals in Afghanistan erreichte Maß an Vollkommenheit und Stabilität wieder zu erreichen. Das Territorium kann der Gruppe jedoch den erneuten Aufbau eines sicheren Stützpunkts zur Steuerung ihres globalen Handelns ermöglichen.

Im Laufe der nächsten zehn Jahre könnte al-Qaida demzufolge zumindest einen Teil der nach den Anschlägen vom 11. September verlorenen Stärke und Disziplin wieder erlangen, wobei Pakistan der zentrale Ausgangspunkt für ihre Aktivitäten würde. Dies hat ernst zu nehmende Konsequenzen für die Stabilität der Region. Die Gruppe wird versuchen, sich weiterhin am Aufbruch in Afghanistan zu beteiligen, indem Logistik, Ausbildung von Terroristen und – möglicherweise – auch westliche Freiwillige für etwas bereit gestellt werden, was bis 2020 ein lang anhaltender Krieg auf niedrigem Niveau werden könnte. Als Folge der Koalition mit den pakistanischen Taliban wird die Gruppe zunehmend in Operationen gegen den pakistanischen Staat oder die pakistanische Gesellschaft involviert sein. Vor dem Hintergrund der allgemein schwachen Strukturen in Pakistan werden gelegentliche Angriffe von al-Qaida gegen zivile, politische und/oder westliche Ziele in Pakistan alle Versuche schwächen, dem Land zu einer stabilen Regierung zu verhelfen. Dies könnte auch die Beziehungen zur angrenzenden Atommacht Indien verkomplizieren und zu ernststen Spannungen führen, wenn herauskäme, wie anscheinend im Fall der Anschläge in Mumbai, dass Terroranschläge in Indien oder gegen indische Ziele aus Pakistan geplant oder organisiert werden.

Al-Qaida unterscheidet sich durch ihre expliziten globalen Ambitionen von lokalen „dschihadistischen“ Gruppen. So liegt es im Interesse von al-Qaida, ihre Stützpunkte für aus-

4] Bruce Hoffman, 'The Myth of Grassroots Terrorism: Why Osama bin Laden Still Matters', *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2008.

5] Barrett, 'Seven Years', pp. 10-1.

ländische Freiwillige, vor allem junge Muslime aus der arabischen Welt und dem Westen, zu öffnen. Demzufolge werden die Konsequenzen der Wiederauflebung der al-Qaida weit über die Region hinaus spürbar sein. Bis 2020 wird eine völlig neue Generation von „Dschihadisten“ durch al-Qaidas Trainingscamps gegangen sein, sie werden in ihre Heimatländer zurückgekehrt sein und das schon in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts entstandene globale Netzwerk wiederbelebt haben. Diese „zweite Generation“ der al-Qaida wird nicht nur in terroristischen Taktiken ausgebildet sein, sondern auch das Internet hervorragend zur Koordination ihrer Anschläge, zur Kommunikation und Propagierung ihrer Ansichten nutzen können. Trotz einer eventuell geringen Mitgliederanzahl wird diese Generation gelegentlich Anschläge gegen zivile Ziele in westlichen Städten verüben. Diese Anschläge werden aufgrund der Ausbildung der Täter wahrscheinlich viele zivile Opfer fordern. Chemische, biologische, radiologische oder nukleare Waffen werden für Anschläge eingesetzt werden. Angesichts der enormen praktischen Beschränkungen, denen nichtstaatliche Akteure beim Gebrauch dieser Waffen unterliegen, besteht nur eine geringe Chance, dass sie sie wirkungsvoll einsetzen und einen bedeutenden Schaden anrichten können.

Wie oben bereits erwähnt, fällt eine Vorhersage der sich entfaltenden Dynamik schwer. Sicher scheint jedoch, dass sich die westlichen Mächte schwerlich zurücklehnen und von allen Interventionen absehen können, gerade wenn offensichtlich wird, dass ein verheerender Anschlag gegen ein westliches Land von al-Qaidas Stützpunkt in Pakistan geplant und organisiert wurde. Insbesondere betrifft das die Vereinigten Staaten. Demzufolge scheint klar, dass die westlichen Länder bis 2020 stärker in den Kampf gegen al-Qaida in Pakistan involviert sein werden. Sollte es al-Qaida gelingen, einen zweiten Anschlag vom Typ des 11. September gegen die USA zu lancieren, kann eine großangelegte Intervention durch die Vereinigten Staaten nicht ausgeschlossen werden. Dies hätte eine vernichtende Auswirkung auf die Situation in Pakistan, da sich die Mehrheit der Bevölkerung gegen ausländische Invasoren zusammenschlüsse. Dabei würde die USA in einen weiteren langwierigen Konflikt mit erheblichen Opferzahlen und unvorhersehbaren Konsequenzen nicht nur für die Region, sondern für die globale Sicherheit insgesamt gezogen⁶. Sollte andererseits das westliche Engagement aus einer Fortführung und möglicherweise weiteren Intensivierung unbemannter Luftangriffe gegen Ziele in den Stammesgebieten bestehen, wären die Konsequenzen weniger dramatisch. Angesichts der Wahrscheinlichkeit militärischer „Fehler“ und ziviler Opfer könnte dies jedoch zu einer Radikalisierung junger Muslime weltweit beitragen. Zweifellos würde die schwache Position der pakistanischen Regierung weiter untergraben, wodurch sich die Aussichten auf Stabilität in der Region weiter verschlechtern würden.

IV.2 Szenario 2: „Führerloser Dschihad“

Nach Ansicht von Marc Sageman sind die Sorgen über al-Qaidas angebliche Wiederbelebung in den Stammesgebieten Pakistans unbegründet. Er hält diese für unerheblich bzw. für von den westlichen Geheimdiensten stark übertrieben. Seiner Meinung nach ist die wirklich bedeutsame Entwicklung in der Ausbreitung der al-Qaida und der salafitischen dschihadistischen Bewegung in den Jahren seit 2001 und in der Art des daraus entstandenen „führerlosen Dschihads“ zu sehen. Er beschreibt al-Qaida vor der Invasion Afghanistans trotz der weltweiten Ableger als eine mehr oder weniger zentralisierte Organisation. Nach der Invasion habe sich jedoch der Befehls- und Kontrollfluss verändert und verlaufe nicht mehr von oben nach unten, sondern nunmehr von unten nach oben. Formale Hierarchien haben an Bedeutung verloren und obwohl Bin Laden und sein Stellvertreter immer noch wichtige Symbole sind – wie Che Guevara während des kalten Krieges – so ist ihre Rolle doch eher eine inspirierende. Sageman zufolge verübt jedes lokale Netzwerk seine Anschläge ohne eine Koordination von oben... [Al-Qaida] fehlt eine feste übergeordnete Strategie, [jedoch] gibt es immer noch eine von allgemeinen im

⁶ Ich danke Anatol Lieven für diese Erkenntnis.

Internet gefundenen Richtlinien abgeleitete Agenda, die der virtuelle Klebstoff ist, der ein schwaches einheitliches Erscheinungsbild aufrechterhält⁷.

Al-Qaida wird bis 2020 ein zunehmend bedeutungsloser Begriff sein, unter dem entrechtete Muslime weltweit gewaltsame Anschläge gegen Ziele in ihren Heimatländern rechtfertigen. Die Anzahl der Anschläge wird zunehmen, doch aufgrund der fehlenden Ausbildung der Rekruten und der mangelnden Koordination werden sie ein geringeres Ausmaß aufweisen. Bei vielen dieser Anschläge wird es keine erheblichen Opferzahlen geben. Im Unterschied zu den aufsehenerregenden Anschlägen wie dem 11. September gegen die Vereinigten Staaten werden die von al-Qaida ausgehenden Angriffe 2020 eher der versuchten Autobombenexplosion am Glasgower Flughafen 2007 ähneln, die aufgrund der fehlerhaften Konstruktion der Bombe und der Vorrichtung sowie der fehlenden Planung keine Opfer hervorbrachte. Diese Anschläge werden immer noch Panik, Instabilität und eine Spaltung der Gesellschaft hervorrufen, gerade wenn sie von ortsansässigen, im Land entwickelten Netzwerken junger westlicher Muslime verübt werden. Wahrscheinlich werden sie jedoch kein Einschreiten im großen Maßstab nach sich ziehen. Im Ergebnis wird sich das Hauptaugenmerk der Antiterrorismusbekämpfung von der Außen- auf die Innenpolitik verlagern.

Im Szenario des führerlosen Dschihad wird es umso schwieriger sein, eine klare Strategie zu erkennen oder konkrete Missstände auszumachen, auf die Terroranschläge eine Reaktion sein könnten. Da weder Bin Laden noch einer seiner Stellvertreter die Macht haben, um Terroranschläge nach einem einheitlichen Vorgehen zu planen, werden lokale Gruppen auf verschiedene Probleme und wahrgenommene Missstände reagieren: angefangen mit der Übertragung von Krisen aus dem Ausland, wie z. B. die Situation in Pakistan, die Israel-Palästina-Problematik und/oder internationale Konflikte, bis zu rein lokalen, einschließlich „symbolischen“ Disputen wie dem sogenannten dänischen Karikaturen-Streit. Viele dieser Fragen werden in scheinbar anarchischen Webforen im Internet aufkommen und dort vorgebracht. Demzufolge wird es im Nachgang schwierig sein, bestimmte auslösende Momente auszumachen, die Einzelne oder Gruppen von Rekruten zur Anwendung von Gewalt veranlasst haben.

Bis 2020 wird demzufolge das al-Qaida-Phänomen zu einer Form gewaltbereiter Jugendkultur degenerieren, die von Amateuren verübt wird, die häufig nicht über die Fähigkeiten, Ausbildung, Ressourcen sowie die strategische Ausrichtung verfügen, um Anschläge mit erheblichen strategischen Konsequenzen durchzuführen. Sollten die westlichen Mächte von größeren Interventionen in der islamischen Welt absehen, die den Kreislauf der Radikalisierung neu entzünden könnten, hat der salafitische Dschihadismus eventuell das Ende der 30jährigen Periode erreicht, in der sich typischerweise terroristische Wellen entwickeln. Möglicherweise fühlen sich noch immer einige junge Muslime von al-Qaida und ihrer Botschaft angezogen, jedoch werden sich die islamischen Gemeinschaften im Allgemeinen entschieden dagegen stellen. Dadurch wird die Zahl der Sympathisanten und Anhänger erheblich zurückgehen. Bis 2020 wird das Phänomen der al-Qaida und der von al-Qaida inspirierte Terrorismus langsam verschwinden.

⁷ Marc Sageman, *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008), p. 144.

V. Handlungsoptionen

Dieses Kapitel dient nicht detaillierten Empfehlungen zur allgemeinen Terrorismusbekämpfung. Eine Vielzahl von Werken zum Kampf gegen den Terrorismus liegt bereits vor und es ist weder klug noch möglich diese Literatur hier zusammenzufassen⁸. Das Ziel dieses Kapitels liegt vielmehr darin, spezifische Optionen für Handlungen auf Grundlage der oben präsentierten Analyse aufzuzeigen. Die folgenden Unterabschnitte behandeln Optionen der deutschen Außenpolitik; aus der Diskussion der Szenarien abgeleitete Implikationen; sowie einige allgemeine Leitlinien, wie die Auswirkungen der sich verändernden Rahmenbedingungen minimiert werden können, innerhalb derer Terrorismus wahrscheinlich stattfindet.

V.1 Deutsche Außenpolitik

Die neue US-amerikanische Regierung stellt für deutsche Außenpolitiker eine einzigartige Chance, aber gleichzeitig auch große Herausforderung dar. Die Ansätze der neuen amerikanischen Regierung sind der ursprünglich von der deutschen Regierung vertretenen Strategie näher als die der Regierung unter George W. Bush. So erhält Deutschland eine einzigartige Chance, Einfluss auf den „Krieg gegen den Terror“ – oder wie auch immer er genannt werden mag – zu nehmen und ihn in eine produktivere Richtung zu lenken. Die folgenden Maßnahmen sollten dabei erwogen werden:

Beitrag zur Entwicklung eines umfassenden Plans für internationales Engagement in Afghanistan – Deutschland muss die Politik des sich „Durchwurschtelns“ beenden und eine führende Rolle in der Diskussion um das künftige internationale Engagement in Afghanistan spielen. Gemeinsam mit den Vereinigten Staaten sollte Deutschland die Initiative ergreifen und einen positiven kohärenten Plan entwickeln, der eine bessere Balance zwischen „weichen“ und „harten“ Maßnahmen findet.

Investition in Fähigkeiten – Für eine erfolgreiche internationale Agenda bedarf es der deutschen Bereitschaft, eine deutlichere Rolle in allen Aspekten des globalen Kampfes gegen den Terrorismus zu spielen. Das bedeutet weitere Investitionen in die Leistungsfähigkeit der deutschen Bundeswehr und des Geheimdienstes, die seit vielen Jahren hinter denen der Verbündeten hinterherhinken. Nur durch verbesserte Fähigkeiten in diesen Bereichen wird Deutschland die notwendige Machtposition erlangen, um Diskussionen zu anderen Aspekten der Politikgestaltung auf diesem Gebiet beeinflussen zu können.

Das bedeutet auch, dass das deutsche Reden über Wiederaufbau und Friedenssicherung durch Handlungen untermauert werden muss. Will Deutschland als „Kraft für das Gute“ an Orten wie Afghanistan wahrgenommen werden, muss eine Führungsrolle übernommen werden, indem stärker als bisher in Programme investiert wird, die diese Agenda unterstützen.

Sicherung der Unterstützung von Seiten der Bevölkerung – Deutsche Politiker haben ihrer Bevölkerung nicht vermitteln können, warum Deutschlands Beteiligung an Missionen wie Afghanistan nützlich und notwendig ist. Das Ergebnis war mangelnde Unterstützung und eine potentielle Verletzlichkeit, die unter Umständen ein Angriffsziel für Terroristen bietet. Wenn die deutsche Regierung eine Beteiligung und Präsenz in Afghanistan sinnvoll und wünschenswert findet, dann muss sie das auch stärker und konsequenter kommunizieren.

⁸ Exzellenter Überblick bei Ronald Crelinsten, *Counterterrorism* (Cambridge: Polity Press, 2008).

V.2 Reaktion auf Szenarien

Beide im dritten Kapitel beschriebenen Szenarien sind in gewisser Weise zutreffend. Al-Qaida scheint sich in den Stammesgebieten Pakistans eingenistet zu haben. Gleichzeitig erschwert eine Ausbreitung der Strukturen einen Umgang mit der Bewegung. Politiker müssen sich deshalb auf beide Möglichkeiten einstellen. Im Folgenden Empfehlungen für vorrangige Handlungen:

Vertiefung der Beziehungen zu Pakistan – Was auch immer in den Stammesgebieten geschieht, so scheint doch sicher, dass Pakistan in den nächsten Jahren ein Schwerpunkt im Kampf gegen den globalen Terrorismus sein wird. Das Ziel aller westlichen Regierungen sollte deshalb sein, die pakistanische Regierung bei der Verbesserung ihrer Fähigkeiten für den Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen, ihre Position gegenüber der pakistanischen Bevölkerung zu stabilisieren, die Beziehungen zu Indien zu normalisieren und zu verhindern, dass nukleare Materialien in die Hände von Terroristen oder ausländischen Regimes fallen.

Koordination gemeinsamer Maßnahmen von Pakistan und westlichen und regionalen Mächten – Bei der Vertiefung des internationalen Engagement in Pakistan ist eine enge Abstimmung der deutschen Maßnahmen mit den zwei Mächten wichtig, die aus gegenwärtigen und historischen Gründen die engsten Beziehungen zur Regierung in Islamabad unterhalten, also mit den USA und Großbritannien. Dies ist für Deutschland nicht nur auf Grund der Zunahme an Ressourcen vorteilhaft, sondern auch da es so auf potentiell nachteilige Interventionen Einfluss nehmen kann. Wenn möglich und sinnvoll, sollten auch multilaterale Institutionen eine Rolle spielen. Allerdings darf deren Fähigkeit, schnellen und positiven Wandel hervorzubringen, nicht überschätzt werden.

Bürger- und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit – Das zweite Szenario erfordert eine stärkere Konzentration auf lokale Aspekte, da hier die Bedrohung hauptsächlich von ortsansässigen Netzwerken ausgehen wird. Das setzt voraus, dass Regierungen eine bessere Kenntnis ihrer Gesellschaften haben. Das Investieren in eine Bürger- und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in den Gemeinden – dazu gehört auch die Rekrutierung von Polizeibeamten aus ethnischen Minderheiten – sollte neben dem Aufbau von Sozialkapital innerhalb von Minderheiten Vorrang haben, so dass reale und wahrgenommene Missstände auf dem demokratischen politischen Weg und nicht durch Anwendung von Gewalt angegangen werden können.

Arbeit in den Bereichen Integration und Staatsbürgerschaft – Europäische Regierungen, darunter auch Deutschland, müssen sich Fragen wie der Staatsbürgerschaft und Integration zuwenden und einen positiven Ansatz dafür entwickeln, was es heißt Muslim und deutsch zu sein. Dies sollte innerhalb der Gemeinden als auch auf der Ebene des Internets geschehen. Letztendlich wird die Bedrohung durch den salafitischen Dschihadismus nur schwinden, wenn die westeuropäischen Länder bessere und integrierende Gesellschaften geschaffen haben, in denen Ansätze der Ausgrenzung und Entfremdung keine Resonanz mehr finden.

V.3 Umgang mit zukünftigen Krisen

Vor dem Hintergrund des größeren Kontexts für die Entstehung des „neuen“ Terrorismus, also die späte Moderne und Globalisierung, ist es für die Bevölkerung wichtig zu verstehen, dass das vom Terrorismus ausgehende Risiko zwar minimiert, aber nicht vollständig beseitigt werden kann. Die folgenden Maßnahmen sollten im Umgang mit zukünftigen Krisen ergriffen werden:

Stärkung der Widerstandsfähigkeit – Außer im Fall dramatischer Überreaktionen von Volk und Regierung ist es unwahrscheinlich, dass der Terrorismus trotz seiner zerstörenden und erschütternden Auswirkungen die Demokratie oder unsere Lebensart auslöscht. Demzufolge ist die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie unbedingt erforderlich, mit der Regierungen erklären, dass Terrorismus eine ernste Bedrohung für Recht und Ordnung ist, aber Terroristen nicht die Oberhand gewinnen können, so lange die Menschen auf die Bedrohung in einer angemessenen Weise reagieren. Dabei sollten die Regierungen das verbrecherische Wesen der terroristischen Handlungen unterstreichen (und ihnen somit eine politische Legitimierung absprechen) und betonen, dass sie von einer kleinen Minderheit der muslimischen Bevölkerung verübt werden.

Entwicklung tragfähiger rechtlicher Rahmenbedingungen innerhalb des Rechtsstaats – Terroristen zielen auf die Spaltung von Gesellschaften ab und bei übermäßig repressiven Maßnahmen von Regierungen zur Demonstration ihrer Stärke riskieren diese damit die Entfremdung eines Teils der Gesellschaft, dessen Unterstützung beim Kampf gegen den Terrorismus wesentlich ist. Maßnahmen wie Profiling oder Verhaftungen ohne Anklage, die auf ein bestimmtes Segment der Gesellschaft in scheinbar nicht-diskriminierender Weise abzielen, sind häufig kontraproduktiv und gänzlich negativ und sollten deshalb vermieden werden.

Gerade nach einem Terroranschlag ist der Druck der öffentlichen Meinung nach einer strengen und bestrafenden Politik beträchtlich. Diesem muss jedoch widerstanden werden. Die Geschichte hat gezeigt, dass langfristig eine gute Politik und das Verfolgen von Terroristen mit Hilfe der Gerichte die bei weitem verlässlichsten Mittel zur Abwehr der Bedrohung ohne die Gefahr eines Gegenschlags sind. Die Maßnahmen können und müssen hart sein, sie sollten jedoch immer legitimiert und rechtsstaatlich wahrgenommen werden.

Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit – Der neue Terrorismus überquert routiniert die Grenzen, wodurch seine Bekämpfung auf nationaler Ebene umso schwieriger geworden ist. Aus diesem Grund ist eine Verbesserung der Maßnahmen zur internationalen Kooperation unerlässlich. Dabei muss jedoch pragmatisch vorgegangen werden, gerade wenn es um die Rahmenbedingungen internationaler Lösungen geht. Manchmal wird es möglich sein, internationale rechtliche Rahmenbedingungen zu etablieren oder mit Hilfe von multilateralen Institutionen zu arbeiten. In bestimmten Situationen werden sich jedoch Ad-hoc-Koalitionen von unten nach oben entwickeln, bei denen sich erst zu einem späteren Zeitpunkt formalisiertere Strukturen ausmachen lassen.

Überwachung anderer potentieller Quellen von Terrorismus – Die Bedrohung durch den salafitischen Dschihadismus ist bei weitem die bedeutendste terroristische Bedrohung zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Jedoch müssen die Regierungen auch andere potentielle Quellen des Terrorismus beobachten, insbesondere Terroraktivitäten der extremen rechten Szene. Neonazi-Angriffe auf Muslime und der islamistische Terrorismus mögen sich selbst perpetuieren. Daher darf keinesfalls das eine auf Kosten des anderen in den Mittelpunkt gerückt werden.

Peter R. Neumann ist Direktor des International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (Internationales Zentrum für Studien der Radikalisierung und politischen Gewalt) am King's College in London und Autor von Old and New Terrorism (Polity 2009).

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
- Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
- Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
- Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
- Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
- Ernst Hillebrand, „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007
- Thomas Meyer, „Religion und Politik – ein neu belebtes Spannungsfeld“, April 2007
- Ulrich Golaszinski, „Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents“, Mai 2007
- Stefanie Flechtner, „In neuer Mission – Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik“, Mai 2007
- Michael Ehrke, „Die Europäische Union und der postkommunistische Raum: Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft“, Mai 2007
- Bernd Reddies, „China – Kampf um Augenhöhe und Stabilisierung“, Mai 2007
- Marika Lerch, „Demokratie im Aufwind? – Außenpolitische Strategien der Demokratieförderung“, Juni 2007
- Almut Wieland-Karimi, „Die transatlantischen Beziehungen – Der Westen gemeinsam auf dem Weg zu neuen Ufern“, Juni 2007
- Hermann E. Ott, „Internationale Klimapolitik 2020 – Herausforderung für die deutsche (Umwelt-) Außenpolitik“, Juli 2007
- Dietmar Dirmoser, „Energiesicherheit“, August 2007
- Peter Gey, Matthias Jobelius & Renate Tenbusch, „Indien – Herausforderungen auf dem Weg zur Weltmacht“, September 2007
- Sebastian Bersick & Paul Pasch, „Südostasien – Zur Zukunft der deutschen Außenbeziehungen“, November 2007
- Peter R. Neumann, „Terrorismus im 21. Jahrhundert“, Februar 2009
- Jochen Steinhilber, „Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven“, Oktober 2007

