



Bundeskriminalamt



# Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror

**BKA-Herbsttagung 2004**







## Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror





*Polizei + Forschung*  
Bd. 30  
herausgegeben vom  
Bundeskriminalamt (BKA)  
Kriminalistisches Institut



Beirat:

*Prof. Dr. Wolfgang Heinz*  
Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht der Universität Konstanz

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner*  
Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen

*Waldemar Kindler*  
Ministerialdirigent im Bayerischen Staatsministerium des Innern

*Franz-Hellmut Schürholz*  
Präsident des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg





Bundeskriminalamt

---

Bundeskriminalamt (Hg.)

# Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror

Vorträge anlässlich der Herbsttagung  
des Bundeskriminalamtes  
vom 2. bis 4. November 2004

---

**BKA**

Luchterhand



### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Publikationen der BKA-Reihe *Polizei + Forschung*  
(ausgenommen VS-NfD-eingestufte Bände)  
sind im Internet im PDF-Format unter  
[www.bka.de](http://www.bka.de) (Kriminalwissenschaften/Kriminalistisches Institut)  
eingestellt.

Redaktion:

***Heinrich Schielke***

Bundeskriminalamt  
Kriminalistisches Institut

Alle Rechte vorbehalten  
© 2005 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, München.  
Luchterhand – eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts-  
gesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar.  
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikro-  
verfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektroni-  
schen Systemen.

Umschlaggestaltung: arttec grafik simon & wagner, St. Goar

Satz: Bundeskriminalamt, KI 16-3

Druck:

Printed in Germany, Juni 2005

⊗ Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigen und chlorfreiem Papier



## Inhaltsverzeichnis

### **Begrüßung**

Jörg Ziercke ..... 1

### *Eröffnung und Festvortrag*

#### **Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror**

Otto Schily ..... 5

#### **Wissenschaft und Praxis im Kampf gegen den Terrorismus**

Jörg Ziercke ..... 15

#### **Islamistischer Terrorismus: Ideologie, Organisation und Unterstützungspotential**

Peter Waldmann ..... 31

#### **Die Rolle der Vereinten Nationen und anderer supra-nationaler Organisationen bei der Terrorismusbekämpfung**

Jean-Paul Laborde ..... 45

#### **Betrachtungen zum Islamistischen Terrorismus – die arabische Perspektive –**

Volkmar Wenzel ..... 59

#### **Die wirtschaftlichen Folgen des weltweiten Terrorismus**

Tilman Brück ..... 75

#### **Ziele, Grenzen und Risiken der Finanzkontrolle von Terrororganisationen**

Nikos Passas ..... 85

#### **Der europäische Anti-Terror-Kampf**

Jean-Louis Bruguière ..... 103

V



## Sind unsere Netzwerke gegen den Terrorismus schlagkräftig genug?

*Podiumsdiskussion:*

### **Leitung:**

Jan Philipp Reemtsma

### **Teilnehmer:**

- **Wissenschaft**  
Henner Hess
- **Nachrichtendienst**  
Rüdiger von Fritsch
- **Verfassungsschutz**  
Heinz Fromm
- **Bundeswehr**  
Roland Kästner
- **Polizei**  
Bernhard Falk
- **Datenschutz**  
Peter Schaar ..... 121

### **Zusammenfassung der Diskussion**

Hedwig Risch ..... 139

### **Verabschiedung**

Jörg Ziercke ..... 141

*Über die Referenten* ..... 146

VI



## Begrüßung

Jörg Ziercke

Sehr geehrter Herr Minister, sehr geehrte Abgeordnete des Deutschen Bundestages, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen!

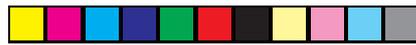
Zur diesjährigen Herbsttagung des Bundeskriminalamtes unter dem Titel „Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror“ heiÙe ich Sie sehr herzlich willkommen.



Der Präsident des Bundeskriminalamtes Jörg Ziercke begrüÙte die Tagungsteilnehmer

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist für die Staatengemeinschaft eine der höchsten Herausforderungen der vergangenen Jahrzehnte. Dies haben uns die fürchterlichen Anschläge in New York und Jakarta, auf Bali und Djerba, von Madrid und Beslan auf grausame Weise vor Augen geführt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser fortdauernden Bedrohung wird die Notwendigkeit sichtbar, nach 2001 den internationalen Terrorismus erneut als Tagungsthema zu behandeln. Wer Sicherheit schaffen bzw. erhalten will, der muss zum einen Gewalt direkt und entschlossen bekämpfen, zum anderen müssen wir genauso entschieden die Wurzeln des Terrorismus ausleuchten und gegen die Ursachen von Gewalt angehen. Hierzu müssen wir auf eine breit gefächerte Kooperation setzen, insbesondere um unsere Arbeitsprozesse weiter zu optimieren und die Anzahl der Schnittstellen zu verringern. Dieses Ziel kann nur durch eine enge und umfassende Kommunikation zwischen allen Beteiligten erreicht werden. Ich denke, auch diese Tagung bietet hierzu ein ausgezeichnetes Forum.





Meine sehr verehrten Damen und Herren, ganz besonders möchte ich Herrn Minister Schily begrüßen. Ich freue mich, Herr Minister, dass Sie in diesem Jahr erneut zu uns sprechen werden und damit der besonderen Bedeutung dieser nunmehr 50. Herbsttagung Ausdruck verleihen. Den starken politischen Rückhalt, den wir von Ihnen, sehr geehrter Herr Minister, erfahren, benötigen wir auch in der Zukunft, um den Terrorismus noch effektiver bekämpfen zu können.

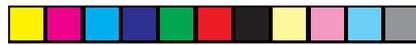
Herzlich willkommen heiße ich auch die Mitglieder des Deutschen Bundestages. Die Frage, wie und in welchem Umfang der Staat auf die Bedrohung reagieren soll, ist natürlich auch eine politische, die rechts- und kriminalpolitische Bewertungen und Maßnahmen erfordert. Stellvertretend begrüße ich Sie, Frau Dr. Sonntag-Wolgast, als Vorsitzende des Innenausschusses. Der Innenausschuss nimmt als parteienübergreifendes Organ des Bundestages eine sehr wichtige und unverzichtbare Aufgabe der Politikberatung für den Bereich der Inneren Sicherheit wahr – u. a. in der Ausländer- und Asylpolitik, im Vereins- und Versammlungsrecht sowie beim Zivil- und Katastrophenschutz. Allesamt Themenfelder, die sich mittelbar auch auf die Sicherheitslage in Deutschland auswirken.

Ein Begriff, meine sehr verehrten Damen und Herren, der die Sicherheitsdebatten der vergangenen Wochen und Monate prägte, ist die enge Kooperation der Sicherheitsbehörden. Ich begrüße deshalb sehr herzlich die führenden Vertreter des Bundesnachrichtendienstes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesgrenzschutzes und des Zollkriminalamtes. Ihr Kommen stellt den Stellenwert der behördenübergreifenden Kooperation, die Bündelung der verfügbaren Kräfte und die Mobilisierung der verfügbaren Potenziale, besonders heraus. Ich denke, unsere Kooperationen auf den unterschiedlichen Ebenen sind richtungsweisend und beiderseitig fruchtbar. Seien Sie herzlich willkommen!

Kooperation – das habe ich eben schon erwähnt – ist das Gebot der Stunde. Nur in enger Zusammenarbeit von Bund und Ländern werden wir dem Phänomen des Terrorismus „Paroli“ bieten können. Ich begrüße deshalb sehr herzlich die Vertreter des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz und der Arbeitsgemeinschaft der Kriminalpolizeien der Länder mit dem Bundeskriminalamt.

Genauso herzlich begrüße ich natürlich die zahlreichen Vertreter aus dem Bereich der Justiz. Effektive Strafverfolgung erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz. Staatsanwaltschaften und Gerichte sehen sich durch die aktuelle Bedrohungslage ebenso herausgefordert wie die Polizei. Ich freue mich, Vertreter unseres wichtigsten Auftraggebers – des Generalbundesanwaltes – heute hier begrüßen zu können.





Dies gilt aber auch für unseren wichtigsten Partner und Diskutanten in Sachen Datenschutz. Ich begrüße sehr herzlich den Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Die kommenden Monate werden uns gemeinsam fordern. Ich sage Ihnen zu, dass das Bundeskriminalamt die rechtsstaatlichen Grundsätze dieser Debatte immer in besonderer Weise würdigen und ihnen Geltung verschaffen wird.

Wenn wir innovative Wege gehen wollen, werden häufig und sinnvollerweise zunächst Sie, meine sehr verehrten Gäste aus der Lehre und aus der Forschung bemüht. Als Basis für neue Bekämpfungskonzepte benötigen wir vielfach ein ineinander greifendes System von Forschung und Praxis auf der Basis eines vertrauensvollen Dialoges. Hierzu leistet die Polizeiführungsakademie einen wertvollen Beitrag. Ich heiße deshalb den Präsidenten der Polizeiführungsakademie herzlich willkommen. Im nächsten Jahr steht die Wandlung der Akademie in eine Hochschule an. Hinsichtlich der damit einhergehenden Veränderungen wird Sie das Bundeskriminalamt nach besten Kräften unterstützen und bleibt als verlässlicher Partner an Ihrer Seite.

In diesem Zusammenhang heiße ich auch den Präsidenten der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung sowie den Präsidenten der Bundesakademie für Sicherheitspolitik herzlich willkommen. Ich bin davon überzeugt, dass die Tagung auch den möglichen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis weiter voranbringt.

Mein besonderer Willkommensgruß geht natürlich an viele Kolleginnen und Kollegen, die aus der Polizei aber auch aus der Wirtschaft, aus den Verbänden und Organisationen heute zu uns gekommen sind. Die Themen, die uns in den nächsten Tagen intensiv beschäftigen werden, betreffen in besonderer Weise das Zusammenwirken der Polizeien des Bundes und der Länder. Da wir aber einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, sind alle Institutionen in diesen Dialog einbezogen. Kooperation und Kommunikation gewinnen Raum und werden getragen von der Erkenntnis, dass durch ein kombiniertes Zusammenwirken Synergieeffekte im gemeinsamen Kampf gegen den internationalen Terrorismus erzielt werden können. Ich hoffe, dass uns die Tagung und die Diskussion über den optimalen Weg zur Erreichung dieses Zieles voranbringt. Ich darf auch bereits heute schon eine ganze Reihe von Referenten der Veranstaltung und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion bei uns begrüßen. Seien Sie uns alle herzlich willkommen!

Ganz besonders möchte ich natürlich erwähnen, dass auch viele ausländische Gäste heute unter uns sind. Als Vertreter der Türkei begrüße ich Herrn Gezer sowie Herrn Acar vom hiesigen Generalkonsulat. Ich glaube, dass das im April dieses Jahres zwischen der Türkei und Deutschland ratifizierte Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität,





richtungsweisend ist und einen Meilenstein für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen unseren Ländern darstellt.

Ich freue mich auch, dass eine Reihe von Vertretern Rumäniens den weiten Weg hier nach Wiesbaden gefunden haben. Seien Sie uns herzlich willkommen! Die rumänische Gesetzgebung hat umfangreiche Gesetzespakete verabschiedet, die unter anderem die Finanzierung terroristischer Akte unter Nutzung des Finanz- und Bankensystems unterbinden sollen. Darüber hinaus hat der oberste Verteidigungsrat im April 2002 eine nationale Strategie zur Vorbeugung und Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet. Dies zeigt, dass der Staatengemeinschaft mit Rumänien ein verlässlicher Kooperationspartner an der Seite steht.

Weiterhin begrüße ich die anwesenden schweizerischen Kollegen. Die Zusammenarbeit mit der Schweizer Polizei bei der Bekämpfung des Linksextremismus kann meines Erachtens ohne Übertreibung als vorbildlich und effektiv bezeichnet werden. Die reibungslose Kooperation in Sachen G8-Gipfel in Evian im Juni 2003 und während des World Economic Forums im Januar diesen Jahres sind dafür gute Beispiele.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Herbsttagung des BKA jährt sich nunmehr zum fünfzigsten Mal. Sie lassen uns die Ehre zuteil werden, mit Ihnen gemeinsam diese Jubiläumsveranstaltung bestreiten zu können. Dafür möchten wir uns bedanken und haben zu diesem besonderen Anlass eine Zusammenstellung aller Beiträge sämtlicher Herbsttagungen seit 1954 auf einer DVD angefertigt. Diese haben Sie bereits am Empfang erhalten. Imposante 12.500 Seiten Herbsttagung BKA, Historisches wie Aktuelles, ein unglaublicher Fundus wartet darauf, von Ihnen erschlossen zu werden. Weiterhin darf ich Sie alle bereits jetzt zu einem Sektempfang einladen, der im Anschluss an die heutige Veranstaltung im hiesigen Kasino stattfindet.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich wünsche uns allen drei interessante und informative Tage hier in Wiesbaden. Ich bin sicher, dass die Arbeitstagung ein konstruktiver Informations- und Meinungsaustausch sein wird. Als Moderator wird uns in bewährter Manier Herr Professor Dr. Stock, seit dem 1. September diesen Jahres zweiter Vizepräsident des Bundeskriminalamtes, durch die Veranstaltung führen.

Der irische Schriftsteller George Bernard Shaw hat einmal gesagt: „Freiheit bedeutet Verantwortlichkeit.“ Ich glaube, die Bedeutung dieser Worte steht in Zeiten des Terrors für sich und bedarf keiner weiteren Kommentierung.

Herr Minister Schily, ich darf das Wort nun an Sie übergeben. Wir freuen uns auf Ihren Vortrag.





## Eröffnung und Festvortrag

### Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror

Otto Schily

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Seit Jahrzehnten kennt Europa die Bedrohung durch den Terrorismus. Ob in Deutschland oder Italien, in Nordirland oder im Baskenland: In vielen europäischen Staaten haben terroristische Anschläge zahlreiche Opfer gefordert. In fast allen Staaten konnte der jeweilige Terrorismus weitgehend zurückgedrängt oder sogar ganz unterdrückt werden. Und doch steht Europa heute vor einer weitaus größeren terroristischen Bedrohung als je zuvor. Die Anschläge von Madrid (und vorher schon in Istanbul) haben uns wieder drastisch vor Augen geführt: Europa dient nicht nur als Vorbereitungs- und Ruheraum für Terroristen, sondern Europa gehört zum Zielspektrum des globalen islamistischen Terrorismus.



Bundesinnenminister Otto Schily eröffnete die Tagung und hielt den Festvortrag

Wir wissen inzwischen, dass der islamistische Terrorismus netzwerkartig organisiert ist. Aber was meinen wir, wenn wir von „Netzwerken des Terrors“ sprechen? Wie sind diese Netzwerke aufgebaut? Wer ist unser Gegner? Die Antwort ist nicht trivial. Der internationale, islamistische Terrorismus lässt sich jedenfalls nicht simplifizierend auf das Stichwort Al Qaida reduzieren.

Ein bekannter, wenn auch nicht unumstrittener amerikanischer Terrorismus-Experte – Richard A. Clarke – verwendet das Bild von „vier konzentrischen





Kreisen“. Im Zentrum stünde demnach Al Qaida, im zweiten Kreis eine weitaus größere Zahl von Terroristen anderer Dschihad-Gruppen. Zum dritten Kreis zählt Clarke alle ideologischen Unterstützer, die bereit sind, gelegentlich auch logistische oder finanzielle Hilfe zu leisten. Der vierte Kreis umfasst dann die gesamte islamische Welt, also mehr als eine Milliarde Menschen.

Wir haben hier also das Bild eines von innen nach außen immer stärker verästelten Netzwerkes. Das deckt sich zum Teil mit unseren Erkenntnissen, vor allem was die finanzielle, logistische und ideologische Unterstützung der eigentlichen Terrororganisation durch andere Gruppierungen betrifft. Durch Änderungen im Ausländer- und im Vereinsrecht (Abschaffung des Religionsprivilegs) haben wir daher nicht nur die Möglichkeit geschaffen, die Aktionen dubioser Spendensammler und Hassprediger mit der gebotenen Entschiedenheit zu unterbinden. Beim Verbot von Al Aqsa, Kalifatsstaat und Hizb ut-Tahrir haben wir diese neuen Möglichkeiten auch sofort genutzt. Das aktive Umfeld der Terroristen muss mit allen rechtsstaatlichen Mitteln ausgeräumt werden.

Zwei Anmerkungen zu dem genannten Vier-Kreise-Modell scheinen mir jedoch erforderlich. Erstens halte ich es für problematisch und sogar gefährlich, alle Muslime pauschal in den Umkreis des Terrors einzubeziehen. Dass der Islam zur Legitimation von Terrorismus missbraucht wird, ist gewiss ein wichtiger Punkt, der in der geistig-politischen Auseinandersetzung eine Rolle spielen muss. Auch die Muslime selbst müssen sich damit stärker als bisher auseinandersetzen. Aber wir dürfen nicht sämtliche Muslime als potentielle Terroristen oder Handlanger von Al Qaida betrachten, wie es das Bild der konzentrischen Kreise suggerieren könnte.

Zweitens erweckt das Bild den Eindruck, als sei Al Qaida das Zentrum oder gar die Zentrale des islamistischen Terrorismus. Das entspricht zwar der öffentlichen Wahrnehmung seit dem 11. September 2001: In den Medien erscheint Al Qaida als Synonym für den islamistischen Terrorismus, personifiziert – wie in dem jüngsten Video – durch Osama Bin Laden. Die Vorstellung, beim internationalen, islamistischen Terrorismus handle es sich um ein zentral gesteuertes Netzwerk, ist aber zu einfach. Zum einen gibt es regionale Strukturen, die durch flexible Netzwerke verbunden sind, wie zum Beispiel „Jemaah Islamiyah“ in Südostasien. Zum anderen mehrten sich die Aktivitäten kleinerer Gruppen, die ihre Anschläge eigenständig planen und bei der Durchführung auf die Unterstützung durch Kleinkriminelle und Organisierte Kriminalität zurückgreifen.

Das Bild konzentrischer Kreise scheint also nur einen Teil der Netzwerke des Terrors angemessen zu beschreiben. Vielleicht sollten wir uns auch gar nicht auf ein einziges Bild festlegen. Zum Netzwerkcharakter des islamistischen Terrors gehört auch, dass diese Netzwerke sehr flexibel sind und sich verän-





derden Bedingungen anpassen (zum Beispiel dem Ende des Taliban-Regimes in Afghanistan).

Was wir allgemein feststellen, sind jedoch bestimmte Merkmale: Der islamistische Terrorismus agiert grenzüberschreitend, er ist transnational organisiert. Die Ziele werden aus einer Fülle von Ländern auf verschiedenen Kontinenten ausgewählt. Auch die Terroristen rekrutieren sich aus unterschiedlichen Ländern. Für diese transnationale Eigenschaft des islamistischen Terrorismus gibt es zwei Gründe: Zum einen ist das ideologische Ziel eines islamistischen Gottesstaates nicht an nationale Grenzen gebunden. Und zweitens hat während des Afghanistankriegs in den achtziger und neunziger Jahren eine große Schar von sogenannten Gotteskriegerern aus einer Vielzahl muslimischer Länder zusammengefunden.

Viele islamistische Terroristen agieren inzwischen in ganz unterschiedlichen Krisengebieten. Ein Beispiel ist der vor einiger Zeit in Saudi-Arabien getötete Al Muqrin, der als Mudjahed die Terroristen in Algerien, Bosnien, Afghanistan und Tschetschenien unterstützt hatte.

Zum islamistischen Terrorismus gehört es aber auch, dass er auf das gesamte Spektrum heutiger weltweiter Mobilität und Kommunikation zurückgreift. Der Terrorismus hat sich so gesehen parallel zur allgemeinen Globalisierung entwickelt. Er ist gewissermaßen ein Teil der sogenannten Schattenglobalisierung, die das Zusammenrücken der Welt, ihre wachsende Vernetzung, zu kriminellen Zwecken missbraucht (z. B. beim Rauschgift- oder Menschenhandel).

Das ist nun selbstverständlich kein Argument gegen die Globalisierung: Schon immer haben Kriminelle versucht, von gesteigerter Mobilität und leichter Kommunikation zu profitieren. Es wäre völlig absurd, die Entwicklung rückgängig machen zu wollen. (Wir wollen ja nicht den Flugverkehr einstellen oder das Internet abschaffen.) Statt dessen sollten wir unsererseits alle Möglichkeiten, die uns global zur Verfügung stehen, zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus umfassend nutzen.

Wir müssen die Netzwerke des Terrors mit unseren eigenen Netzwerken bekämpfen.

Unsere Netzwerke müssen jedoch eine andere Struktur haben als die der Terroristen. Terror-Netzwerke können offenbar auch dann funktionieren, wenn sie nur lose koordiniert sind und nur sporadisch miteinander in Kontakt stehen. Gerade das macht ihre Aufdeckung und Bekämpfung so schwierig. Wir hingegen brauchen dichte Netzwerke mit engen Maschen und starken Verknüpfungen. Anders als die Terroristen können wir uns keine Lücken leisten.





Genau darin liegt ja die gravierendste Asymmetrie in der sogenannten „asymmetrischen Kriegsführung“: Der Terrorismus lebt von der Asymmetrie des Erfolgs. Ein einziges erfolgreiches Attentat wiegt unendlich schwerer als zehn erfolgreich vereitelte Anschläge.

Als 1984 die IRA in Brighton einen Anschlag auf den Parteitag der britischen Konservativen verübte, blieb ihr Hauptziel, Margaret Thatcher, unverletzt. Daraufhin schrieb die IRA in einer Mitteilung: „Today we were unlucky, but remember: We only have to be lucky once; you will have to be lucky always.“ Das ist in doppelter Hinsicht eine zynische Bemerkung: Erstens, weil es bei dem Anschlag durchaus mehrere Tote und Schwerverletzte gab (wenn auch glücklicherweise nicht die Premierministerin). Zweitens legt die Mahnung der IRA den zynischen Charakter jeder terroristischen Aktivität offen: Von allen Anschlagplänen muss nur einer gelingen; wir aber, in staatlicher Verantwortung, müssen sie alle verhindern.

Beim islamistischen Terrorismus hilft uns nicht einmal der massive Schutz bedrohter Ziele. Es ist aussichtslos, alle sogenannten „soft targets“ schützen zu wollen. In vielen Fällen wäre es auch wirkungslos, wie der Anschlag auf Dscherba gezeigt hat. Dass vor der Synagoge zwei Polizisten postiert waren, hat nur dazu geführt, dass sie ebenfalls zu Tode kamen.

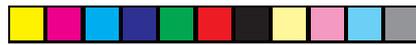
Entscheidend ist also die frühzeitige Aufdeckung von Anschlagsvorbereitungen. Gefahrenabwehr funktioniert nur bei rechtzeitiger Information. Die Vorfeldaufklärung, die Frühaufklärung kann nur erfolgreich sein, wenn alle relevanten Informationen frühzeitig gewonnen, rasch ausgetauscht und ebenso rasch wie effektiv ausgewertet werden. Information ist die entscheidende Ressource in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, wenn wir dem Netzwerk des Terrors ein Sicherheitsnetzwerk entgegenstellen wollen.

Gewiss verfügen wir schon heute über ein effizientes Netz von Sicherheitsbehörden, die zuverlässig und erfolgreich zusammen arbeiten. Es ist nicht so, dass wir bei Null beginnen müssten.

Durch die Zusammenarbeit von fünf EU-Staaten konnten schon vor dem 11. September 2001 die Mitglieder der sogenannten „Meliani-Gruppe“ verhaftet werden. Dadurch wurde ein Anschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt vereitelt. In Düsseldorf wurde ein Angehöriger von Al Tahwid verurteilt, einer terroristischen islamistischen Gruppierung, die Anschläge auf jüdische Einrichtungen in Deutschland plante. Ein Strafverfahren gegen weitere Angehörige von Al Tahwid ist noch im Gang.

Wir haben also mit den bestehenden Strukturen schon beachtliche Erfolge erzielt. Nach unseren Erkenntnissen haben sich auch die Neuerungen in der





Antiterrorgesetzgebung in den vergangenen Jahren bewährt. Wir sind noch dabei, sie im Einzelnen zu evaluieren, aber im Wesentlichen haben sie aus unserer Sicht die erhofften Fortschritte gebracht.

Die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden und ihr Informationsaustausch ist heute so eng wie nie zuvor. Gleichwohl gibt es immer noch Verbesserungsbedarf im nationalen und europäischen Rahmen. Unsere Netzwerke müssen weiter optimiert werden für die Gewinnung, den Austausch und die Auswertung von Informationen.

Dazu brauchen wir eine intelligente Mischung aus dezentralen und zentralen Komponenten. Das ist in unserem föderalen System selbstverständlich. Jedoch muss die Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten im föderalen System ergebnisorientiert sein. In Sicherheitsfragen heißt das: Entscheidend ist, wie die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger am besten gewährleistet wird.

Beim Verfassungsschutz halte ich noch immer ein Bundesamt mit Außenstellen für die beste Lösung. Das wäre konsequent, denn die Aufgabe des Verfassungsschutzes ist der Schutz der Verfassungsstruktur des Grundgesetzes. Gegen eine entsprechende Lösung gibt es jedoch nicht überwindbare Widerstände in den Ländern, die auf ihre Landesämter für Verfassungsschutz nicht verzichten wollen. Die vorliegenden Informationen im Bereich des Terrorismus und seines Umfeldes müssen aber auf jeden Fall zentral zusammengeführt werden. Außerdem muss die Koordinationsbefugnis des Bundes gestärkt werden. (Im Bild gesprochen: Um mit Netzen erfolgreich zu fangen, muss man sie eben nicht nur weiträumig auswerfen, sondern dann auch gemeinsam in eine Richtung ziehen.)

Im polizeilichen Bereich ist die Beibehaltung gut ausgestatteter Landeskriminalämter zusammen mit dem Bundeskriminalamt durchaus sinnvoll. Niemand will die Landeskriminalämter in das Bundeskriminalamt eingemeinden. Wir brauchen jedoch eine Stärkung der Zentrale. Und wir haben zur Zeit ein Ungleichgewicht, das gerade bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus von großem Nachteil ist. Bisher darf das BKA – anders als die Landeskriminalämter – keine präventiven Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergreifen. Das ist eine Schwäche im Gefahrenabwehrsystem, die angesichts der existentiellen Bedrohung durch den Terrorismus nicht länger hinnehmbar ist.

Für eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung muss das Bundeskriminalamt daher mit präventiven Befugnissen analog zu den landespolizeigesetzlichen präventiven Standardbefugnissen einschließlich einer entsprechenden Generalklausel ausgestattet werden, allerdings beschränkt auf die Bereiche Terrorismus und Organisierte Kriminalität.





Zu den erforderlichen Präventivbefugnissen gehören unter anderem polizeiliche Standardmaßnahmen wie Befragung, Identitätsfeststellung, Durchsuchung von Sachen und deren Sicherstellung, Durchsuchung von Personen und Inge-wahrsamnahme etc.; Rasterfahndung; präventive Telekommunikationsüber-wachung; längerfristige Observationen.

Die Forderung nach präventiven Befugnissen für das Bundeskriminalamt beruht nicht auf zentralistischen Vorstellungen. Es handelt sich vielmehr um notwendige Maßnahmen zur Abwehr einer gesamtstaatlichen Bedrohung. Es ist nicht einzusehen, warum die Landespolizeien zur Abwehr terroristischer Ge-fahren mehr präventive Befugnisse besitzen sollen als das Bundeskriminalamt. Ich bin sehr zuversichtlich, dass die Föderalismuskommission in diesem Punkt zu guten Ergebnissen kommen wird.

Zur besseren Vernetzung der Sicherheitsstrukturen und Optimierung des In-formationen-Netzwerks ist auch eine noch engere Kooperation zwischen den verschiedenen Sicherheitsinstitutionen in vertikaler und horizontaler Richtung erforderlich. Das Trennungsgebot wird dabei aufrechterhalten. Es steht einer besseren behördenübergreifenden Zusammenarbeit aber nicht entgegen.

Auf der Bundesebene haben wir das Zusammenwirken von Bundeskriminal-amt, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst bereits in den vergangenen Jahren erheblich effizienter gestaltet. Wir werden dafür aber auch weitere neue Strukturen schaffen.

Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesnach-richtendienst werden in Berlin räumlich und funktional in Informations- und Analysezentren zusammengeführt. Die jeweiligen Zentren sollen funktional verknüpft werden, um einen kontinuierlichen, strukturierten zwischenbehörd-lichen Informationsaustausch, eine anlassbezogene Abstimmung operativer Maßnahmen sowie eine effektive Nutzung aufgabenbezogener Ressourcen zu gewährleisten.

Diese funktionale Verknüpfung vollzieht sich innerhalb des Systems der gesetz-lichen Aufgaben- und Befugniszuteilungen. Die unterschiedlichen Rollen der beteiligten Behörden werden also beibehalten. Wir werden aber die jeweiligen Aufgabenfelder eng verzahnen und dafür sorgen, dass ein umfassender Infor-mationsaustausch und -abgleich gewährleistet ist. Auf diese Weise können die präventiven und repressiven Maßnahmen umfassend aufeinander abgestimmt werden.

Das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz werden hierzu von Dezember an diejenigen Einheiten, die unmittelbar mit der Be-kämpfung des islamistischen Terrorismus befasst sind, schrittweise nach Berlin





verlegen. Diese Einheiten werden in Zukunft die Kernbestandteile der Zentren bilden.

Der Bundesnachrichtendienst hat seine entsprechenden Einheiten bereits nach Berlin verlegt. Er wird sich an den Aktivitäten des nachrichtendienstlichen Informations- und Analyseentrums sowie an der Zusammenarbeit mit dem polizeilichen Informations- und Analysezentrum intensiv beteiligen.

Die Zentren werden zugleich als Relaisstellen der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus fungieren. Die Länder sind eingeladen, sich durch Verbindungsbeamte an diesen Zentren zu beteiligen. Auch die übrigen Bundesbehörden, die für die Terrorismusbekämpfung mit verantwortlich sind, sollen in die Arbeit der Zentren einbezogen werden.

Ich bin überzeugt, dass wir mit diesen Informations- und Analysezentren das Netzwerk der Informationen noch enger knüpfen können als bisher. Die Informationswege in der Frühaufklärung werden kürzer, die Maschen werden kleiner.

Zur gezielten Unterstützung der Analysekompetenz werden wir auch gemeinsame Projektdateien und eine Indexdatei von Polizei und Nachrichtendiensten schaffen. Projektdateien sind wichtig, um bestimmte Problembereiche auszu-leuchten, zum Beispiel das Umfeld terroristischer Ausbildungslager. Das Ziel einer gemeinsamen Indexdatei besteht darin, alle zu einer Person bekannten terrorismusrelevanten Vorgänge rasch auffindbar zu machen. Der Datenabgleich mit einer Indexdatei vereinfacht und beschleunigt den Informationsaustausch der beteiligten Behörden. Im Unterschied zu einer Volltextdatei bleibt aber zugleich gewährleistet, dass die Behörden miteinander kommunizieren müssen. Mit einer Indexdatei können wir außerdem ein hohes Maß an Quellenschutz aufrechterhalten.

Der Informationsaustausch darf sich aber selbstverständlich nicht auf den nationalen Rahmen beschränken. Er muss auch auf europäischer Ebene noch deutlich verbessert werden. Dazu gehört, dass wir zwischen den polizeilichen Dateien auf europäischer Ebene einen Informationsverbund schaffen, für Fingerabdrücke und künftig auch für Iris- und Gesichtserkennung. Auch die bestehenden DNA-Datenbanken sollten in den Informationsverbund einbezogen werden.

Die Voraussetzung für eine gemeinsame Nutzung von Dateien sind aber einheitliche Standards. Wir brauchen erstens gleiche rechtliche Standards für den Zugang zu Dateien und die Verwendung der Daten. Und wir brauchen zweitens auch einheitliche technische Standards. Nur auf der Grundlage gemeinsamer





rechtlicher und technischer Standards ist der grenzüberschreitende Datenaustausch erreichbar.

Das engmaschige System der Sicherheitsbehörden ist nur ein Teil des gesamten Netzwerks, das wir zur erfolgreichen Bekämpfung des Terrorismus brauchen. Weil die Prävention von so entscheidender Bedeutung ist, um Anschläge zu vermeiden, muss sich auch die Wirtschaft noch stärker als bisher gegen Gefährdungen durch Eigenvorsorge wappnen. Die Unternehmen müssen ihrerseits durch eigene Schutzmaßnahmen zur Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in unserem Lande beitragen.

Zwischen den Ebenen der Wirtschaft und der Sicherheitsbehörden gibt es zahlreiche Verknüpfungen, die wir verstärken müssen, damit das präventive Netz noch enger und fester wird. Das gilt insbesondere für den Schutz der kritischen Infrastrukturen, also jener Organisationen und Einrichtungen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe für das Gemeinwesen, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere ernsthafte Folgen eintreten könnten.

In allen wichtigen Branchen, die der kritischen Infrastruktur zuzurechnen sind, werden systematisch gemeinsame Schutzkonzepte mit den Betreibern entwickelt. Hierzu werden in vertraulicher Absprache Schwachstellen identifiziert und analysiert, Sicherheitsmaßnahmen konzipiert und umgesetzt, die Ausfallplanung überprüft und Kommunikationsstrukturen für den Krisenfall verbessert. Die branchenspezifischen Schutzkonzepte werden die Sicherheit der Infrastrukturen noch weiter erhöhen.

Der Schutz der Infrastrukturen liegt zuallererst im Eigeninteresse der Betreiber. Dazu gehören Eigenschutzmaßnahmen wie zum Beispiel bauliche Vorkehrungen, eine sorgfältige Überprüfung der Geschäftsbeziehungen etwa zu Lieferanten und die Schulung des Personals mit Blick auf die Gefährdungen durch terroristische Anschläge.

Das ist zweifellos in vielen Fällen auch mit höheren Kosten verbunden. Es sind aber Kosten, die sich wirtschaftlich auszahlen, denn Sicherheit ist einer der wichtigsten Standortfaktoren. Das gilt in besonderem Maße für einen großen Flächenstaat im Herzen Europas. Viele internationale Unternehmen, nicht zuletzt aus den Vereinigten Staaten von Amerika, folgen nicht den Lockrufen der Billiglohnländer. Sie entscheiden sich für den Standort Deutschland mit seiner modernen, reichhaltigen und vor allem sicheren Infrastruktur. Der Schutz der kritischen Infrastrukturen ist daher nicht nur eine Investition in die Sicherheit, sondern auch in die wirtschaftliche Zukunft unseres Landes.





Zum Schutz der kritischen Infrastrukturen arbeiten die deutschen Sicherheitsbehörden übrigens sehr eng mit ihren internationalen Partnern zusammen, allen voran mit unseren amerikanischen Freunden. Wir haben unter anderem mit dem US-Department for Homeland Security eine Reihe von Expertentreffen durchgeführt und zuletzt in Berlin einen multinationalen Workshop ausgerichtet.

Aber wir müssen den Informationsaustausch zwischen Staat und Wirtschaft zu diesem Thema noch verstärken. Wir brauchen eine echte Partnerschaft für noch mehr Sicherheit, um die Gefahr terroristischer Anschläge weiter zu reduzieren oder zumindest deren mögliche Folgen zu minimieren. Seitens der Wirtschaft erwarte ich, dass die Unternehmen die Möglichkeit von Sicherheitsüberprüfungen in ihren sensiblen Bereichen konsequent und umfassend nutzen.

Im Flugverkehr haben wir gezeigt, wie die gesamte Sicherheit durch ein gestaffeltes System von aufeinander abgestimmten Maßnahmen erhöht werden kann: von strengeren Gepäckkontrollen über die Verstärkung der Cockpittüren bis hin zum Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern. Das alles ist in enger Abstimmung von staatlichen Sicherheitsbehörden und privaten Unternehmen geschehen. Gemeinsam haben sie dafür gesorgt, das Netzwerk präventiver Maßnahmen enger zu knüpfen. Nur so können wir auf Dauer mehr Sicherheit für alle Bürgerinnen und Bürger erreichen.

Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sind jedoch nicht nur Staat und Wirtschaft gefordert. Die gesamte Gesellschaft sollte sich als Teil eines Netzwerks verstehen, das sich im Sinne der wehrhaften Demokratie gegen die terroristische Bedrohung zur Wehr setzt. Denn diese Bedrohung gilt uns allen: unseren Werten, den Menschenrechten, unseren Idealen von einem Leben in Freiheit und in Frieden mit unseren Nachbarn. Es geht um die geistig-politische Auseinandersetzung, in der wir vor allem geistig-politische Stärke auch offensiv beweisen müssen.

Wir dürfen uns aber von barbarischen Taten wie dem Kindermassenmord Beslan oder den schauerlichen Enthauptungen von Geiseln im Irak nicht verleiten lassen, unsere moralischen und rechtsstaatlichen Prinzipien aufzugeben oder auch nur zu relativieren. Wenn wir das täten, hätten die Terroristen schon gewonnen.

Wir wollen und wir werden uns auch nicht in einen Kampf der Kulturen oder gar in einen Religionskrieg zwingen lassen. Das verlangt von uns den Willen zur Unterscheidung: zwischen den Terroristen und ihren ideologischen Unterstützern einerseits, und zwischen der weitaus überwiegenden Mehrheit der friedliebenden Muslime andererseits. Wir brauchen keine Hermeneutik des Verdachts, sondern die Kraft der Unterscheidung.





Allerdings sind auch die Muslime aufgerufen, diese Kraft zur Unterscheidung in der Praxis aufzubringen. In Moscheen und Koranschulen darf kein Platz für Hassprediger und die Verherrlichung von Gewalttaten sein.

Wir müssen uns noch stärker als bisher mit der Frage beschäftigen, wie junge Menschen zu Terroristen werden, mit welchen Methoden sie rekrutiert und manipuliert werden. Wir müssen uns mit den Konfliktfeldern befassen, die die Entstehung von Terrorismus begünstigen. Die strategische Bedrohungsanalyse hat hier ein weit reichendes Aufgabengebiet, das auch Gegenstand dieser Herbsttagung ist.

Das Bundeskriminalamt hat sich in der Bekämpfung des Terrorismus große Verdienste erworben. Seit Jahrzehnten haben dazu auch die Herbsttagungen mit ihrem Austausch von Experten aus Wissenschaft und Praxis beigetragen. Zu dieser fünfzigsten Jahrestagung gilt Ihnen mein besonderer Glückwunsch und allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern schon jetzt ein großer Dank für kompetente und engagierte Beiträge.

Dem Bundeskriminalamt und allen seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danke ich für die überaus erfolgreiche und zuverlässige Arbeit. Herrn Präsident Ziercke wünsche ich weiterhin viel Erfolg in seinem Amt und allen Anwesenden einen guten Verlauf der Jubiläumstagung.



## Wissenschaft und Praxis im Kampf gegen den Terrorismus

Jörg Ziercke

Sehr geehrte Damen und Herren,  
Science fiction wurde Realität! Mit dieser Aussage leitete mein Vorgänger im Amt seinen Redebeitrag zur Herbsttagung 2001 ein, die sich vor dem Hintergrund der Anschläge auf die Trade Towers in New York ebenfalls mit dem islamistischen Terrorismus befasste. Etwaige stille Hoffnungen auf die Singularität dieses Ereignisses wurden in der Folgezeit zerstört: Djerba, Bali, Riad, Casablanca, Madrid, Bagdad und die Sinai-Halbinsel stehen für eine Veralltäglichen von Gewalt, Szenarien des Schreckens, Entsetzen und unermesslichen Leids. Das Massaker von Beslan darf dabei nicht vergessen werden. Trotz massiver Emotionen und Affekte, die solche terroristischen Verbrechen in uns auslösen, bedarf polizeiliches und kriminalwissenschaftliches Handeln der objektiv-distanzierten Analyse, damit wir uns nicht von vornherein Erkenntnisquellen verschließen, die für eine effektive Verbrechensbekämpfung unabdingbar sind.



**DKA-Präsident Jörg Ziercke beschäftigte sich in seinem Vortrag mit dem Spannungsfeld von Wissenschaft und Praxis im Kampf gegen den Terrorismus**

Die objektiv-distanzierte Analyse war und ist ein wesentlicher Charakterzug der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes, die wir nun – ich hatte einleitend bereits darauf hingewiesen – im 50. Jahr veranstalten. Zahlreiche Facetten der Kriminalität und deren Bekämpfung, wie Jugendkriminalität, Eigentums-, Rauschgift- und Wirtschaftskriminalität, Themen der polizeilichen Datenverarbeitung und der Kriminaltechnik und – in jüngerer Zeit schwerpunktmäßig – des Rechtsextremismus und des internationalen Terrorismus, wurden in dieser Zeitspanne beleuchtet.





Ich möchte indes nicht lange in der Rückschau verweilen, weil wir die Zukunft gestalten müssen. Dennoch ist es zunächst erforderlich, den Terrorismus der 70er und 80er Jahre in Erinnerung zu rufen. Denn nicht zum ersten Mal sieht sich die Bundesrepublik Deutschland einer terroristischen Bedrohung gegenüber, die bis zu ihrem jeweiligen Auftreten in dieser Form und Intensität für unvorstellbar gehalten wurde.

Vor nunmehr gut 36 Jahren, am 3. April 1968, begann hierzulande mit der Kaufhausbrandstiftung in Frankfurt durch Baader, Ensslin und andere die Geschichte des Terrorismus. Auch wenn die „RAF“ zu diesem Zeitpunkt noch nicht existierte, war dies der „Startschuss“ für die terroristischen Karrieren der späteren „RAF“-Führungspersonen.

Mit der „RAF“ ist die Entwicklung der Terrorismusbekämpfung in Deutschland untrennbar verbunden, so breit das Spektrum des Terrorismus heute insgesamt auch ist. Die Zeit der „RAF“, ihre Taten und ihr Vorgehen hatten maßgeblichen Einfluss auf polizeiliche Taktik und Strategie – nicht zuletzt auch auf die Entwicklung des Bundeskriminalamtes. Zwischen damals und heute gibt es jedoch so Gemeinsamkeiten und gleichzeitig gravierende Unterschiede:

Als mögliche Gemeinsamkeit, die allerdings noch zu beweisen wäre, möchte ich die fachliche Einschätzung des Psychoanalytikers Horst-Eberhard Richter zur Persönlichkeitsstruktur der RAF-Terroristen erwähnen. Richter beschreibt die Personen im Untergrund der RAF als Menschen, die durch keine kritische Aufklärung mehr zu erreichen waren. Absoluter Gehorsam bestimmte, psychoanalytisch formuliert, eine totale Übereignung des persönlichen „Über-Ichs“. Das Gruppenklima führte ausweglos in eine psychotische Pathologie: Realitätsverlust, Grandiositäts- und Allmachtswahn, absolute Unkorrigierbarkeit des verrückten Denkens. Ursprünglich kritikfähige Köpfe trafen sich in der psychotischen Illusion, eine Hand voll Kämpfer mit Pistolen und Dynamit könnten die unterdrückten Massen außer in Europa auch in Asien, Afrika und Lateinamerika durch Ermordung z. B. von politischen Entscheidungsträgern befreien bzw. zur Selbstbefreiung mobilisieren.

Unabhängig von der Persönlichkeitsstruktur des Einzelnen zielt terroristisches Handeln heute auf eine globale Wirkung und stellt eine deutlich umfassendere Gefährdung dar, als beispielsweise diese sozialrevolutionären Untergrundgruppen in den siebziger Jahren wie eben die RAF oder auch die Roten Brigaden oder der ethno-nationalistische Terrorismus von IRA und ETA. Die Terrorakte des islamistischen Terrorismus zielen heute auch auf die labile psychische Infrastruktur der westlichen Gesellschaften, insbesondere auch auf die sensible Wirtschaftspsychologie.





Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist, dass das Vordringen der globalisierten Wirtschaft im arabischen Raum die Fähigkeit der Nationalstaaten untergrub, eine umverteilende Fiskalpolitik, umfassende staatliche Sozialleistungen und eine makroökonomische Politik der Vollbeschäftigung zu betreiben. Dies führt zu inneren Konflikten, die diese Staaten schwächen. Je größer die Unzufriedenheit der sogenannten Unterschichten, desto größer ist der Resonanzboden für Terroristen. Hinzukommt das demographische Problem in vielen arabischen Staaten: Hohe Bevölkerungsanteile – bis zu 55 Prozent – sehr junger Menschen im Alter bis zu 25 Jahren, Arbeitslosigkeit von bis zu 60 Prozent und eine teilweise hohe Analphabetismusrate. Peter Glotz meint, dass immer in der Geschichte die Staaten mit großen Youth Bulges, also vielen jungen Männern, die keine Beschäftigung fanden und nach einem Auskommen suchen mussten, den Ausweg in Kriegen gesucht haben. Die Youth Bulges könnten zu Rekrutierungsarmeen für den internationalen Terrorismus werden, falls sie es nicht schon längst sind.

Welches sind die wesentlichen grundlegenden Bewertungen zum Phänomen des islamistischen Terrorismus, die für Prävention und Strafverfolgung von Bedeutung sind, die auf wissenschaftlichen Forschungsbedarf hindeuten, und der rote Faden meiner Überlegungen sein sollen?

1. Terroristische Gewalt ist primär eine Angelegenheit der Gebildeteren und Wohlhabenden und wird häufig von diesen Schichten unterstützt. Selbstmordterroristen, weitgehend ohne eine echte soziale Bindung, gehören jedoch in der Regel nicht zu diesen wohlhabenden Schichten und nehmen keine nennenswerten Positionen ein. Seit dem 19. Jahrhundert sind es in der Regel Schüler und Studenten, die als prädestinierte Suizidattentäter gelten.
2. In einer asymmetrischen Bedrohungslage verlieren jene Analyseraster an Bedeutung, die von strukturell und taktisch ähnlich denkenden und handelnden Akteuren ausgehen. Wir müssen deshalb ein umfassendes Spektrum möglicher Gefährdungen erarbeiten, durch das offene und vernetzte Gesellschaftssysteme herausgefordert werden.
3. Al Qaidas netzwerkartige Organisationsstruktur bestreitet regionalen terroristischen Statthaltern weder die politische Definitionsmacht noch strategische Entscheidungsbefugnis. Dadurch kann sich Al Qaida an beliebige Konflikte im globalen Maßstab andocken. Wie schaffen wir es, diese Anpassungsfähigkeit zu neutralisieren?
4. Al Qaida übernimmt mit ihrer netzwerkartigen Struktur eine übergeordnete terroristische Vorbildfunktion. Es wäre falsch, die Anti-Terrorstrategie ausschließlich gegen diese Organisation zu richten, da in verschiedenen





Regionen der Welt unterschiedlich motivierte Terrorgruppen auf ein großes Rekrutierungs- und Unterstützerpotenzial zurückgreifen können.

5. Die historische Marginalisierung der arabischen Region muss beendet werden. Der Kreislauf der Moderne und der Demokratisierung muss diese Region erfassen. Es ist nicht vorstellbar, dass die Grundsätze der Modernisierung, der Aufklärung, das Versprechen von Freiheit und Gleichheit und die Emanzipation der Frauen aus der öffentlichen Debatte in den arabischen Gesellschaften weiterhin heraus gehalten werden.

Unser eigenes Erkenntnisinteresse lässt sich auf dieser Basis weiter konkretisieren:

Wir müssen uns fragen, weshalb radikale Weltbilder Unterstützung erfahren und sich Menschen unter dem Deckmantel der Religion hierfür gewinnen lassen.

Welche Faktoren, welche Milieus sind attraktiv für eine Radikalisierung und fördern eventuell den Terrorismus für Menschen, die z. B. in Deutschland in der Diaspora leben? Wer ist absoluter Feind in den Köpfen der Terroristen? Wer sind Neutrale oder potentielle Alliierte? In welche der von Terroristen konstruierten Bezugsgruppen zerfällt unsere Gesellschaft?

Gibt es Teilprozesse auf dem Weg zum Terroristen? Sind es Diskriminierung und Rückzug aus den üblichen inter- und intraethischen Konflikten und Beziehungen, ist es ein Konversionserlebnis und die Ausschau nach Gesinnungsgenossen oder die gezielte Anwerbung durch andere mit ganz konkreten Terrorvorstellungen? Wir müssen diese Teilprozesse dringend näher untersuchen, um eine präventive Gegenstrategie entwickeln zu können.

Basierend auf den aus der Bekämpfung des RAF-Terrorismus polizeilicherseits gewonnenen Erfahrungswerten vollzog sich die Reaktion auf die Anschläge des 11. September insbesondere auf organisatorischen, polizeistrategischen und -taktischen und gesetzgeberischen Handlungsfeldern. Das Ziel dieser Maßnahmen besteht im Wesentlichen darin, der erkannten Netzwerkbildung auf der Phänomenseite eine nationale wie internationale Vernetzung des sicherheitsbehördlichen Informationsaustausches und Handelns entgegen zu setzen, auf die Komplexität des islamistischen Terrorismus mit einer eben solchen der Bedrohungslage angepassten Komplexität der Maßnahmen zu reagieren.

Diese veränderte Lage erfordert neues Denken, neue Ansätze, neues Handeln!

Daher wurden bei der Abteilung Staatsschutz des Bundeskriminalamtes in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz – insbesondere





mit dem Ziel, neue Ermittlungsansätze im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus zu gewinnen – unter anderem eine Reihe von spezifischen Projekten, so genannte Informationboards unter der Federführung des BKA bzw. Analyseboards unter der Federführung des BfV eingerichtet.

Die empirischen Erkenntnisse dieser Projekte, deren Praxisbezug und Konkretisierungsgrad hoch sind, bilden eine weitere wichtige Grundlage für die später zu erörternden wissenschaftlichen Fragestellungen.

Im Rahmen des Projekts „Ausbildungslager Arabische Mudjahedin“ gelang so beispielsweise die eindeutige Identifizierung von Lagern, die Gewinnung eines genaueren Bildes über Struktur, Inhalte und Abläufe der Ausbildung und die Zuordnung von Personen zu Lagern und Ausbildungsinhalten.

Diese Lager wurden – wie wir wissen – durch die Bombenangriffe in Afghanistan weitgehend zerstört. Nach unseren Erkenntnissen waren die Lager hierarchisch strukturiert. Die Führung der Al Qaida war dort anwesend und motivierte ihre Anhänger durch persönliche Gespräche. Die Lager dienten zum Großteil der militärischen Ausbildung, die zwischen Grund- und Spezialausbildung differenzierte. Eine terroristische Ausbildung setzte in der Regel den Abschluss der militärischen Ausbildung voraus und wurde nicht in allen Lagern durchgeführt. Oftmals ließ daher der Aufenthalt in einem bestimmten Lager Rückschlüsse auf die „Terrorismusrelevanz“ einer Person zu. Vor allem konnte in Einzelfällen der Ursprung eines späteren Netzwerkes in einem gemeinsamen Lageraufenthalt aufgrund der Kennverhältnisse nachgewiesen werden.

Die Rekruten wurden während ihrer militärischen Ausbildung intensiv beobachtet und geprüft. Die Auswahl für terroristische Einsätze erfolgte regelmäßig durch das Al Qaida-Führungspersonal direkt.

Ein weiteres Projekt beschäftigt sich mit den „Islamkonvertiten in Deutschland“. Deren Zahl beläuft sich auf ca. 11.000 dokumentierte Konversionen, insgesamt sollen es ca. 40 000 sein<sup>1</sup>. Insbesondere vor dem Hintergrund der Aktivitäten besonders auffälliger Konvertiten ist diese Personengruppe von Interesse. Die Beweggründe für eine Konversion sind dabei sehr unterschiedlich. Manche geben ein „erleuchtendes Erlebnis“ an, andere entscheiden sich nach jahrelanger Auseinandersetzung mit verschiedenen Religionen für den Islam. Eine weitere Gruppe sucht Sicherheit, Rückhalt und neue Orientierung. Gerade die letztgenannte Gruppe erscheint eher für radikales Gedankengut zugänglich als anders motivierte Personen.

<sup>1</sup> Circa 11.000 Konvertiten haben ihre Konversion mit einer Urkunde im Islamarchiv dokumentiert. An anderer Stelle wird die Anzahl der Konvertiten daher höher, mit ca. 40.000 angegeben.





Die Aussicht auf eine bedeutungsvolle Tat, auf Anerkennung und den Ruhm des Märtyrers scheint insbesondere verlockend für alle jene zu sein, die sonst nur schwer einen Sinn im Leben entdecken können. Der Anteil von Konvertiten im terroristischen Umfeld ist statistisch gesehen zwar gering. Nach dem bisherigen Erkenntnisstand können deutsche Konvertiten als Ausnahme gelten. Allerdings konnten zwei deutsche Konvertiten tiefgründige Kontakte knüpfen, sogar bis zu persönlichen Begegnungen mit Usama bin Laden.

Islamistische Terroristen bedienen sich mit großer Selbstverständlichkeit des Internets als Plattform für ihre Propaganda. Bekennerschreiben, Strategiepapiere und vieles mehr wird über dieses Medium in der ganzen Welt verbreitet. Ziel eines weiteren Projekts ist daher, die bisher vorwiegend anlassbezogen vorgenommene Auswertung des „Internets“ – hinsichtlich dieses Phänomenbereichs – als anlassunabhängige und strukturierte Daueraufgabe – im Rahmen einer Langzeitanalyse zu etablieren. Terrorismusexperten, Islamwissenschaftler und Muttersprachler werden deshalb relevante Seiten mit militantem islamistischem Hintergrund erfassen, analysieren, Linklisten aktualisieren, Prognosen und Trends erarbeiten, um so Lagebilder ergänzen und neue Ermittlungsansätze generieren zu können.

Im Rahmen des international ausgerichteten Projekts „Verdachtschöpfungsindikatoren Islamistischer Terrorismus“ haben wir uns innerhalb der EU das Ziel gesetzt, auf der Basis bereits vorliegender Ermittlungserkenntnisse gemeinsame „Terroristenprofile“ und Verdachtsindikatoren zu erarbeiten. Auf einer Datenbasis von 60 Beschuldigten hat das BKA bereits umfangreiche Lebensläufe rekonstruiert und eine Funktionstypologie (z. B. Attentäter, Anwerber, Finanzier, Logistiker mit der Differenzierung religiös motiviert oder profitorientiert) erarbeitet. Diese Profile gleichen wir mit den Erkenntnissen anderer Sicherheitsbehörden ab. Darauf aufbauend werden wir Fahndungsmaßnahmen im Rahmen unseres ganzheitlichen Ansatzes, insbesondere im Hinblick auf Gefährder und so genannte relevante Personen, gezielter einleiten können.

Zudem gehen wir der Frage nach, welcher Personenkreis, wo, wie und durch wen zur Teilnahme am Djiha d rekrutiert wurde. Ziel ist u. a. die Klärung der Frage, welcher Personenkreis, welche Persönlichkeitsstrukturen besonders anfällig für die Rekrutierungsansprachen zur Teilnahme am Djiha d sind. Wir wollen noch konkreter wissen, an welchen Orten und mit welchen Mitteln diese Kontakte angebahnt werden und ob das Internet dabei eine Rolle spielt oder ob bei diesen Kontakten auch gemeinsame Aufenthalte in Strafvollzugsanstalten in Deutschland von Bedeutung sind.

Im Kern handelt es sich bei den geschilderten Projekten um operative Projekte mit unmittelbarem Phänomenbezug. Diese sind unverzichtbare Bestandteile unserer Strategie, da sie Informationen zu konkreten Ereignissen und Einzel-





phänomenen, aber auch strukturellen Verflechtungen und Abläufen liefern. Sie sichern uns die erfolgreiche Durchführung polizeilicher Maßnahmen, die Initiierung neuer Ermittlungsverfahren und weisen auf den noch offenen wissenschaftlichen Forschungsbedarf hin.

Zwei wichtige Fragestellungen können durch unsere bisherigen Projekte noch nicht hinreichend geklärt werden:

1. Was sind die Ursachen des terroristischen Handelns?
2. Wie gelingt es uns, durch unsere Frühwarnsysteme „vor die Lage“ zu kommen?

Auf Dauer kann der terroristischen Bedrohung – präventiv wie repressiv – nur wirksam begegnet werden, wenn es uns gelingt, deren Ursachen zu reduzieren, wenn nicht zu beseitigen.

Voraussetzung hierfür wäre ein umfassendes Verständnis des Phänomens „Terrorismus“. Aufgrund seiner phänomenologischen Breite und Tiefe besitzen wir dieses indes noch nicht in hinreichender Form. Dies gilt umso mehr für den islamistisch-fundamentalistischen Terrorismus. Denn dieser verschließt sich unseren bisherigen Erkenntnischemata, die sich auf einen politisch motivierten, revoltierenden Terrorismus bezogen.

Wir müssen das terroristische Handeln der Dihadisten vor einem uns weitgehend fremden kulturellen und religiösen Hintergrund analysieren und rekonstruieren.

Ein hinreichendes Verständnis des internationalen, respektive islamistischen Terrorismus setzt an erster Stelle ein international einheitliches Begriffsverständnis voraus. Erkennbar wird daraus auch, dass erst internationale Vergleichsstudien die mögliche Variabilität des Phänomens abbilden können. Dieses Verständnis, und hier beginnt das erste Problemfeld, wird dadurch erschwert, dass der Terrorismus wie kein anderes Kriminalitätsphänomen ein in höchstem Maße politisiertes Feld darstellt, dessen Wahrnehmung und Bewertung vom jeweiligen politischen Standpunkt kaum zu trennen ist.

Soll es uns gelingen, dieses komplexe Phänomenfeld zu erklären, bedarf es zudem einer weitgefassten theoretischen Perspektive. Die Ausgangsfragen müssen lauten:

- Mit welcher Motivation handelt der Täter?
- Warum handelt der Täter zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort?
- Warum bedient sich der Täter bestimmter Mittel, um das von ihm gesteckte Ziel zu erreichen?



- Mit anderen Worten: warum ist der terroristische Straftäter zum terroristischen Straftäter geworden?

Terroristische Verbrechen sind ein komplexes und vielfach bedingtes Kriminalitätsphänomen, das nicht auf monokausale Ursache-Wirkungsbeziehungen zurück geführt werden kann.

Eine rein psychologisch-psychiatrische Perspektive, die terroristische Aktivitäten über die Diagnose einer psychischen Disposition zu irrationaler Gewalt in der Persönlichkeitsstruktur bzw. einem allgemeinen Aggressionstrieb verankert ansieht, läuft häufig Gefahr, den terroristischen Gewalttäter zu pathologisieren. Aber ist es nicht so, dass den terroristischen Taten ein hohes Maß der Rationalität in der vermeintlichen Irrationalität immanent ist, die Diagnose der Irrationalität somit primär ein Produkt der Bewertung dieser Verbrechen am Maßstab unserer herrschenden Wert- und Normvorstellungen darstellt? Vor dem Hintergrund subkultureller Wert- und Normvorstellungen handelt der Terrorist außerordentlich rational.

Ebenso reduktionistisch wäre eine ausschließliche Fokussierung der jeweiligen gesellschaftlichen Gegebenheiten, wie sie mitunter in überakzentuierten anomietheoretischen Begründungsversuchen des Terrorismus bzw. dessen Rückführung auf soziale Desorganisations- und Desintegrationserfahrungen von Straftätern zu finden ist. Neben der Tatsache, dass viele uns bekannte islamistische Terroristen keineswegs aus einem desintegrierten sozialen Kontext stammen, bedarf es selbst bei Vorliegen solcher Umfeldbedingungen bestimmter Persönlichkeitseigenschaften, um als Terrorist aktiv zu werden und bestimmte Aktionsformen auszuüben, die nicht selten mit der einkalkulierten oder gar bewussten Opferung des eigenen Lebens einhergehen. Für die Interpretation des Terrorismus und die Analyse seiner Entstehungsbedingungen ist es notwendig, sozialstrukturelle und politische Bedingungen des Terrorismus als kollektive Bewegung mit den oft verdeckt bleibenden individuellen Motivatoren, Bedürfnissen und Interessen zu verbinden, die den einzelnen zum Gruppenanschluss und zur Mitwirkung an deren Aktivitäten veranlasst haben.

Ein ätiologisches Erklärungsmodell muss von daher zumindest die Faktoren

- Person des Täters
- Ideologie
- soziales Umfeld Gruppenerfahrungen

reflektieren, wobei diese Größen nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern eng miteinander verzahnt sind. Sie sind zudem in Bezug auf die konkrete Tauslösung und -begehung nur mit Blick auf situative Gegebenheiten, d. h. Merkmale der Tatgelegenheitsstruktur, erklärungskräftig.





Prämisse dieses Modells – und diesbezüglich recurriere ich auf die Erkenntnisse der RAF-Terrorismusforschung – ist die Auffassung, dass die menschliche Entwicklung ein lebenslanger Prozess der Auseinandersetzung mit der Umwelt, mit Bezugspersonen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist, terroristisches Handeln folglich am Ende einer Karriere steht, die zwar bestimmte charakterliche Merkmale und intellektuelle Voraussetzungen hat und an eine bestimmte soziale Situation gebunden ist, aber sich doch in einer Vielzahl von „Zufällen“, Aktionen und nur teilweise prognostizierbaren Reaktionen entfaltet.

### Zur Person des Täters

Wesentlich im Zusammenhang mit dem Phänomenfeld des islamistischen Terrorismus sind die Einstellungen und Werthaltungen sowie die allgemeine Persönlichkeitsstruktur potentieller Täter, wie sie sich im Zuge seiner biographischen Entwicklung in der Auseinandersetzung mit Umweltfaktoren verfestigt haben. Biographische Entwicklungsstufen und Übergänge sind hierbei mit wechselnden Hypothesen zu konfrontieren, um eine Rekonstruktion lebensgeschichtlicher Bedingungsfelder und Verläufe, die eine Affinität zu progressiven oder regressiven Utopien entstehen lassen, zu ermöglichen. Unvermeidbare Mängel solcher Rekonstruktionen bestehen darin, dass familien- und psychodynamische Vorgänge der Frühentwicklung nicht aufzuklären und die eskalierenden Wirkungen von Umweltreaktionen auf die individuelle Entwicklung nicht hinreichend analysierbar sind.

Ein Ansatzpunkt für die personenbezogene Forschung ist eine auf den amerikanischen Soziologen Thomas zurückgehende These. Danach wird eine von einer Person als real empfundene Situation entsprechend der subjektiven Situationsdeutung handlungsleitend. Dieses Theorem verweist auf die Tatsache, dass Realität einer gesellschaftlichen und – in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse – subkulturellen Konstruktion unterliegt. Es ist von daher unabdingbar zu versuchen, die Formation bzw. Deformation der subjektiven Realität eines Kollektivs nachzuzeichnen. In diesem Zusammenhang kommt der (Gruppen-)Ideologie eine besondere Rolle zu.

### Zur Ideologie

Hierunter ist das vorherrschende Überzeugungssystem zu verstehen, dem Personen anhängen und aus dem heraus sie die Motivation für ihre terroristischen Gewalttaten ableiten. Das ideologische Bezugssystem ist Legitimationsbasis für terroristisches Handeln und dient als Sinnstiftung. Aus der RAF-Forschung wissen wir, dass der „Kriegsanalogie“ für die Veränderung des individuellen





wie kollektiven Wert- und Normenbewusstseins im Verbund mit dem subkulturellen ideologischen Überbau eine zentrale Bedeutung zukam. Diese Kriegsanalogie ist für die Jihadisten offenkundig programmatisch. Ideologie und Kriegsanalogie dehumanisieren den Anderen, den „Feind“, schwächen und eliminieren Hemmungen und Schuldmechanismen, und sind kollektivpsychologisch betrachtet wesentliche Katalysatoren terroristischen Handelns.

Wenn auch die Ideologie einer Gruppe offensichtlich und offen zugänglich erscheint – schließlich sind die terroristischen Gruppierungen darum bemüht, ihre Ziele zu kommunizieren – stellt dieser Eckpunkt des theoretischen Modells sich nicht selten höchst problematisch dar. Denn hinter einem vermeintlich einheitlichen Ideengebäude – wie es nicht selten etwa mit dem Namen Al-Qaida assoziiert wird – verbergen sich häufig höchst unterschiedliche Auslegungen und politische als auch ökonomische Interessenlagen, sowie damit legitimierte terroristische Strategien.

Diesen Aspekt berücksichtigend ist beispielsweise zu fragen, inwieweit der islamistische Terrorismus nur vordergründig „religiösfundamentalistisch“ motiviert ist und sich dahinter nicht vielmehr ein Aufbegehren gegen die politisch-ökonomische Dominanz der westlichen Welt, allen voran der USA, verbirgt. Offenbar verschwimmen hier die Grenzen zwischen religiös und politisch-ökonomisch motiviertem Terrorismus. Interessenallianzen zwischen einzelnen Gruppierungen, Regionen und Nationen sind daher nur sehr schwer nachzuvollziehen.

### **Zum sozialen Umfeld einschließlich subkultureller Gruppenerfahrungen**

Über den Sozialisationsprozess vermitteln sich Einstellungen und Werthaltungen; die Person wird so in gesellschaftliche Institutionen und Funktionserfordernisse integriert. Dieser lebenslange Prozess vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen. Relevante Umwelten sind dabei u. a. die Familie, die Schule, der Freundeskreis und peer-groups, die Nachbarschaft sowie die gesellschaftlichen Institutionen und in einigen Fällen auch extremistische Milieus oder gar terroristische Gruppierungen. Es muss nicht besonders betont werden, dass die Sozialisation ein äußerst komplexer Prozess ist, in dem unterschiedliche – teils stark widersprechende – Einflussinstanzen aufeinandertreffen. Um hier ein näheres Verständnis zu erschließen, ist es notwendig, die kulturellen und subkulturellen Grundmuster einer Gesellschaft näher zu betrachten. Aus der RAF-Forschung ist bekannt, dass die Sozialisation der Mitglieder terroristischer Gruppen sich als ein Wechsel soziokultureller Bezugssysteme darstellt, als Prozess der Herauslösung aus der Mehrheitskultur und Integration in eine Gegenkultur mit abweichenden Verhaltensmustern, Wert- und Loyalitätsvorstellungen und rigiden Konformitätszwängen. Gruppenzwänge immunisieren, schotten gegen





Einflüsse und Kritik von außen ab, isolieren von der Umwelt und normieren Standards von richtig-falsch, gut-böse, Freund und Feind. Eine solche dualistische Weitsicht ermöglicht, dass „Dinge einfach und nicht komplex sind“; „sie sind klar und sichtbar. Es gibt keine Probleme der Analyse, der Theoriebildung und der Erkenntnis. Es gibt nur ein Problem der Praxis, d. h. der Entscheidung für den bewaffneten Kampf“, so Reiche 1978 „Zur Kritik der RAF“. Viele uns aus den bisherigen Ermittlungsverfahren gegen islamistische Terroristen vorliegende Erkenntnisse zeigen zu diesen genannten Aspekten ein hohes Maß an Vergleichbarkeit auf; ich erinnere in diesem Kontext nur an Prozesse der Isolation und Radikalisierung der Hamburger Terrorzelle um Atta.

Das hier skizzierte theoretische Modell wirft viele Fragen auf, die angesichts der gegenwärtigen Lage auf Antworten drängen. Sicher ist, dass wir die Werte der freien, demokratischen Gesellschaft in einer globalen politischen Auseinandersetzung vermitteln müssen, um den terroristischen Gruppierungen den ideologischen Nährboden zu entziehen, soweit dies angesichts subkultureller Gegen-Kulturbildung möglich ist.

Polizei, auch im Zusammenspiel mit anderen Strafverfolgungsbehörden, ist mit dieser Aufgabe sicherlich überfordert. Im Zusammenspiel aller gesellschaftlichen Kräfte und in Kooperation mit internationalen Partnern und Institutionen sind diese Ziele in einem ganzheitlichen Ansatz anzugehen.

Das Bundeskriminalamt wird im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben seinen Teil beitragen. So hat das Kriminalistische Institut des Bundeskriminalamts mit dem Aufbau einer Forschungsstelle begonnen, die aus primär sozialwissenschaftlicher Perspektive den Phänomenbereich „Terrorismus und Extremismus“ fokussiert. Von dieser Forschungsstelle wird derzeit ein Forschungsvorhaben mit der wichtigen Frage vorangetrieben, was den islamistisch-fundamentalistisch, religiös motivierten Terrorismus von anderen Erscheinungsformen eines vorrangig politisch motivierten Terrorismus unterscheidet.

Sind die unterschiedlichen Formen des Extremismus durch spezielle Sozialisationsverläufe ihrer Akteure gekennzeichnet oder verbindet die jeweiligen Biographien und Verlaufsmodelle doch mehr Gemeinsames als Trennendes? An dieser Stelle wage ich die These, dass jenseits der divergierenden ideologischen Verbrämung, des anders gearteten kulturellen Überbaus sowie der weltweiten Dimension und Vernetzung es bei biographischen Karrieren, gruppendynamischen Radikalisierungen, Mechanismen der Neutralisierung und Rationalisierung sowie der Rationalität der Tatplanung und -begehung durchaus Vergleichbares gibt. Aufbauend auf Erkenntnissen dieses Projekts wollen wir Präventionsmodelle initiieren, die unter Einbindung aller gesellschaftlichen Kräfte potentiell gewaltbereiten Terroristen in Deutschland den Nährboden entziehen sollen.





Neben der Entwicklung derartiger Präventionsmodelle muss es unser vorrangiges Ziel sein, weitere Anschläge zu verhindern und den Schutz gefährdeter Personen und Einrichtungen sicherzustellen.

Wir dürfen nicht die Augen davor verschließen, dass sich Deutschland und deutsche Interessen im Ausland im Aktionsfeld der islamistischen Terroristen befinden.

Auch wenn es keinen hundertprozentigen Schutz gegen Anschläge geben kann, sind wir – nach meiner Überzeugung – gut aufgestellt. Die Bündelung und Vernetzung der bei den Sicherheitsbehörden vorliegenden Informationen auf nationaler und internationaler Ebene schreitet stetig voran.

Ich denke hier auf nationaler Ebene beispielsweise an die Erkenntnisse aus den Information- und Analyseboards, an den Aufbau eines Informations- und Analysezentrum in Berlin, und an eine Intensivierung des Informationsaustausches und gemeinsame Bekämpfungsstrategien auf europäischer und internationaler Ebene.

Der Früherkennung von Gefahren und konkreten Gefährdungen kommt hierbei die entscheidende Bedeutung zu.

Wie schaffen wir es nun, wie wir sagen „vor die Lage zu kommen“, wie können wir die Früherkennung stärken bzw. unsere Prognosen sicherer machen?

Eine wirksame Früherkennung muss auf eine verlässliche und breite Datenbasis gestellt werden. Zu diesem Zweck ist die strategische Analyse der zukünftigen Kriminalitätsentwicklung zu stärken. Diese ist ohne die zuvor referierte Ursacheerklärung terroristischen Handelns nicht denkbar: liefert doch die ex post Betrachtung diejenigen Indikatoren, an denen sich die Frühaufklärung zumindest in Teilen ex ante zu orientieren hat.

Das Phänomenfeld des Extremismus/Terrorismus zeichnet sich aufgrund der bereits angesprochenen engen Bindung an gesellschaftliche und kulturelle Entwicklungen durch eine besondere Dynamik aus. Dies erschwert – zu den ohnehin bestehenden Problemen der Prognostik im allgemeinen – eine langfristige Konzeption und die Erarbeitung insbesondere solcher sicherheitspolitischer Strategien, die auch einen praktischen Mehrwert entfalten.

Das BKA wird zu dieser Problemstellung Anfang des kommenden Jahres ein Kolloquium abhalten. Hier wird der Frage nachgegangen werden, inwieweit ein Prognoseinstrumentarium im Phänomenfeld des Extremismus und Terrorismus implementiert werden kann. Ist es prognostizierbar, wer aufgrund welcher Umstände zukünftig in welcher Intensität agieren wird? Was sind die Möglich-





keiten, was sind die Grenzen einer derartigen Prognose, wie sind die Unsicherheitsmargen einzuschätzen?

Diesen Fragen wird ein zwanzigköpfiger Expertenkreis im Rahmen des Kolloquiums nachgehen. Die Experten kommen aus verschiedenen Bereichen der universitären Forschung, aus dem BND, dem BfV und dem BKA.

Neben der Intensivierung der Kontakte zwischen universitärer Forschung und polizeilichen Forschungsstellen sollen die Ergebnisse dieser Expertenrunde in weitere Forschungsinitiativen und konkrete Forschungsprojekte münden. Aufgrund polizeistategischer und polizeitaktischer Erwägungen ist es wichtig, die Zukunft so weit wie möglich zu antizipieren, um besser auf künftige Entwicklungen vorbereitet zu sein. Vor allem: Wie werden die zukünftigen Formen des Terrorismus aussehen? Cyberterrorismus? Bioterrorismus? Dirty bombs? Unser Ziel ist es, eine internationale Vernetzung entsprechender Wissensträger auch zu diesen Themen zu forcieren.

Wir werden im BKA prüfen, ob wir unsere Forschungsstelle zu einer Wissenskordinationsstelle in Terrorismusfragen ausbauen. Dazu bedarf es der wissenschaftlich empirischen Generierung eines umfassenden Wissens und dessen Zusammenführung mit den in den Abteilungen Organisierte und allgemeine Kriminalität und Staatsschutz/Terrorismus im BKA vorhandenen phänomenbezogenen Erkenntnissen. Grundlage dafür sind vielfältige Forschungs- und Auswertungsprojekte.

Höchste Priorität hat die proaktive Abwehr der globalen terroristischen Gefahren. Im Bundeskriminalamt haben wir daher im vergangenen halben Jahr mit hoher Intensität daran gearbeitet, unsere internationale polizeiliche Zusammenarbeit noch stärker auch im Hinblick auf eine Vorverlagerungsstrategie neuen Zuschnitts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auszubauen. Wir werden die Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit in einer einzig zu diesem Zweck einzurichtenden Abteilung konzentrieren. Neben der multilateralen Kooperation des Bundeskriminalamtes, der Begleitung internationaler Projekte und Koordination operativer Auslandseinsätze wird der Auf- und Ausbau eines Systems der Früherkennung, Frühwarnung und Frühaufklärung ein wesentlicher Baustein dieser Abteilung „Internationale Koordinierung“ sein. Als Beschaffer strategisch wichtiger Informationen kommt in dieser Abteilung auch dem weltweiten Netz der Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes eine zentrale Rolle zu.

Bereits Mitte Dezember wird eine Kopfstelle der neuen Abteilung „Internationale Koordinierung“ ihre Arbeit in Berlin, wo wir in räumlicher Nähe zu den Ressorts der Bundesregierung und den korrespondierenden Organisationseinheiten der nationalen Sicherheitsbehörden unsere Kräfte zur Bekämpfung





des internationalen Terrorismus bündeln werden, ihre Arbeit aufnehmen. Zu Beginn des nächsten Jahres wird dann die Abteilung „Internationale Koordination“ aufgebaut und sukzessive in den Wirkbetrieb gehen.

Das Ziel dieser Anstrengungen muss eine Strategie der Eindämmung des Phänomens Terrorismus sein – durch die Konzentration auf die logistischen Ressourcen terroristischer Gruppierungen einschließlich ihrer Finanzierung, aber auch im Sinne der von Walter Laqueur geforderten Containment-Politik; nämlich eine Soft-Power-Strategie, die an den ideologischen motivationalen Strukturen und Zusammenhängen der terroristischen Umfeldern ansetzt. Besonders betroffen sind davon die Rechtspolitik, die Innen- und Migrationspolitik sowie die Wirtschafts- und Entwicklungshilfepolitik. Das BKA kann seinen Beitrag im Rahmen der beschriebenen Forschungsstelle zur Informations- und Wissensgenerierung leisten.

Praktische Containment-Politik kann Hinweise liefern zum Beispiel im Bereich der Bildungspolitik für den Islamunterricht an Schulen, die Sprachförderung, gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu Gunsten muslimischer Jugendlicher im In- und Ausland, zur Integration von Muslimen in öffentliche Ämter, zum dringend erforderlichen Dialog mit Muslimen, um Feindbilder abzubauen und endlich einen Dialog der Toleranz zu beginnen. Verhindern müssen wir den Rückzug von Muslimen in die Isolation. Wir brauchen den offenen Dialog. Wir brauchen eine Aufklärung der Mehrzahl der Muslime, die nicht zum radikalen Lager gehören. Dieser offene Dialog ist keine Einbahnstraße.

Die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus muss auch aus der Mitte der Muslime selbst erfolgen. Zu diesem Dialog muss auch die Polizei fähig sein. Hierzu ist die Schulung von Polizeibeamten zum Erwerb interkultureller Kompetenzen ein wertvoller Beitrag. Im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes gilt dies aber auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden, Arbeitsämtern, Sozialbehörden und Justizvollzugsanstalten.

Der islamistische Terrorismus wird getragen von einem fanatischen (Irr-)Glauben an die Mission einer Religion, eines Nationalismus oder einer politischen Religion. Diesem Glauben werden wir mit Vernunftgründen, Zureden und Kompromissen nicht beikommen können. Wir müssen uns darauf einrichten, die über Generationen gespannten zeitlichen Perspektiven des islamistischen Terrorismus als Dauer Gefahr zu erkennen und unsere Bekämpfungsstrategien daran zu orientieren. Dürfen wir darauf hoffen, dass der Fanatismus der jungen Radikalen sich durch die Versuchungen der westlichen Gesellschaften abnutzt? Sie sind sicherlich nicht immun dagegen. Insbesondere im Hinblick auf die Zukunft, von der wir nicht wissen, welche Art von Waffen sich in einigen Jahren möglicherweise in den Händen von Terroristen befinden könnten, dürfen wir





den Dialog nicht vernachlässigen und müssen unsere Frühwarnsysteme verbessern.

Die Qualität der zu entwickelnden Frühwarnsysteme hängt entscheidend auch von der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Sicherheitsbehörden ab.

Die Schwierigkeiten für diese Kooperation liegen insbesondere in unterschiedlichen Kulturen, Handlungslogiken und Mentalitäten. Gerade dies sollten wir indes als Chance verstehen – Vertrautes aus einem neuen Blickwinkel zu sehen, um zu neuen Eindrücken und Einsichten zu gelangen.

Polizei darf nicht ausschließlich praktisch handhabbare „Wenn ... dann-Beziehungen“ erwarten; Wissenschaft wiederum muss den Praxisbezug suchen und sich an den polizeilichen Erfordernissen ausrichten.

Ich bin davon überzeugt, dass auf der Basis des Erfahrungswissens der Sicherheitsbehörden, gepaart mit wissenschaftlichen Methoden und Erkenntnissen, es gelingen kann, wirkungsvolle Prognose- und Handlungsinstrumentarien im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus zu entwickeln.







## **Islamistischer Terrorismus: Ideologie, Organisation und Unterstützungspotenzial**

Peter Waldmann

Wer vor dem BKA über Terrorismus spricht, läuft Gefahr, Eulen nach Athen zu tragen. Es gibt in diesem Hause Spezialisten, die vermutlich weit besser über bestimmte Aspekte des Themas Bescheid wissen als ich. Außerdem verfügt das BKA als Institution über einen Datenspeicher, mit dem sich die Erfahrung und das Wissen eines Einzelnen nicht messen können. Aus diesem Grunde werde ich in der folgenden Skizze nicht auf spezielle Probleme eingehen, sondern einige generelle Überlegungen anstellen. Der Akzent wird dabei weniger auf der Zusammenfassung von bereits Bekanntem als vielmehr der Infragestellung gängiger Thesen und scheinbar gesicherter Einsichten, wie sie sich aus der Literatur ergeben, liegen.



**Der bekannte Terrorismusexperte Professor Waldmann im Gespräch mit dem Tagungsleiter Professor Stock**

Bei der Erwähnung der Literatur zu dem Thema muss ich indes sogleich eine Einschränkung machen: Wer sich zum islamistischen Terrorismus äußert, vor allem über dessen ideologische Grundlagen, sollte eigentlich die Quellen im Original lesen können, d. h. des Arabischen mächtig sein. Leider bin ich das nicht, und ich räume gerne ein, dass dieser Mangel nur partiell dadurch ausgeglichen wird, dass ich nicht nur auf deutsche bzw. englische Literatur angewiesen bin, sondern auch spanische und französische Texte – in Frankreich gibt es vorzügliche Kenner Nordafrikas und des Nahen Orients – herangezogen habe.





Folgende Gliederung: Zuerst wird auf die geistig-religiösen Hintergründe des militanten Islamismus' einzugehen sein, dann dessen potenzielle und reale Unterstützung zu behandeln und schließlich die Frage der Organisationsstrukturen zu erörtern sein. Ich beginne mit zwei Fragen zur „Ideologie“.

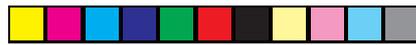
## Ideologie

Ist der religiös motivierte Terrorismus opferträchtiger, blutiger als der sozialrevolutionäre oder ethnisch-nationalistische Terrorismus? Und stellt der islamische Terrorismus unter den verschiedenen Spielarten des religiösen Terrorismus nochmals eine besonders gefährlichere Variante dar?

Das sind schwierige Fragen die sich nicht auf Anhieb beantworten lassen. Zweifellos ist die Zahl der Opfer je Anschlag seit Beginn der letzten terroristischen Welle, die primär unter einem religiösen Vorzeichen steht, in die Höhe geschwellt. Es ist aber nicht sicher, ob dies ausschließlich oder in erster Linie dem religiösen Charakter der Anschläge zuzuschreiben ist. Man könnte auch argumentieren, dass in einer zunehmend mit Gewalttättern erfüllten Welt nur noch jene terroristische Gruppe einer breiten Resonanz gewiss sein kann, die besonders brutal zuschlägt (was in der Form des Anschlags und/oder der Zahl der Opfer seinen Niederschlag finden kann), dass also gewissermaßen ein Steigerungszwang immanent in die jüngste Welle eingebaut ist, weil jede Zelle bzw. Gruppe mit sämtlichen anderen um das Augenmerk der Weltöffentlichkeit konkurriert. Das wiederum hängt mit der Globalisierung des Terrorismus', d. h. der Zunahme von transnational operierenden Gruppen zusammen, von der ebenfalls ein Gewalt enthemmender Zug ausgeht. Denn bei diesen internationalen terroristischen Gruppen entfällt die soziale Rückkoppelung an ein bestimmtes Milieu oder politisches Projekt, von der im Allgemeinen ein dämpfender, bremsender Effekt ausgeht. Auf diesen Punkt wird nochmals zurückzukommen sein; worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, ist, dass die fehlende Anbindung an eine Bezugsgruppe als solche, unabhängig davon, ob die Terroristen religiös motiviert sind oder nicht, eine gewalteskalierende Wirkung entfaltet.

Muss somit bis auf weiteres offen bleiben, ob das religiöse Engagement im Vergleich zu anderen Formen des Terrorismus' einen besonders hohen Blutzoll fordert, so zeigt sich inzwischen, dass auch die Erklärungen, die ursprünglich für die Bereitschaft religiöser Terroristen, viele Menschen mit in den Tod zu reißen, gegeben wurden, nur bedingt greifen. So hat mein nordamerikanischer Kollege Bruce Hoffman vor etwa zehn Jahren die Vermutung geäußert, religiös motivierte Attentäter stünden gewissermaßen mit einem Fuß bereits im Jenseits; ausschließlich auf ihr persönliches ewiges Heil konzentriert, hätten sie die Brücken zu dieser Welt abgebrochen und deshalb keinerlei Hemmungen, beliebig viele Menschen mit in den Tod zu nehmen. Es liegt auf der Hand, dass





derartige Überlegungen nicht auf die terroristischen Organisationen anwendbar sind, welche die religiösen Attentäter rekrutieren, schulen und abrichten; denn Organisationen, auch religiös orientierte, verfolgen stets Ziele in dieser Welt. Das gilt auch und insbesondere für Al Qaida, wie der Berliner Orientalist, Thomas Scheffler in einer sehr sorgfältigen Studie deutlich gemacht hat. Aber auch der einzelne religiös gesonnene Terrorist denkt bei seinem Anschlag, wie man inzwischen weiß, nicht nur ans Jenseits, sondern wird zu ihm auch durch irdische Beweggründe motiviert: Beweggründe, die sich auf seine persönliche Ehre beziehen – falls er ein entsprechendes Versprechen geleistet hat –, seinen Ehrgeiz und Wunsch, als ruhmreicher Märtyrer im Gedächtnis der Gemeinschaft fortzuleben, aber auch auf das Ansehen und den Unterhalt seiner Familie.

Was die zweite Frage betrifft, ob sich der Islam, verglichen mit den beiden anderen monotheistischen Religionen, dem Judentum und dem Christentum, durch eine besondere Aggressivität auszeichnet, so möchte ich sie mit einem Gedankenexperiment beantworten. Nehmen wir einmal an, diese Konferenz und viele andere mit einer ähnlichen Thematik hätten vor ungefähr 450 Jahren, um 1550 herum, stattgefunden. Es war dies die Zeit, als die Spanier, nachdem sie die Mauren von der iberischen Halbinsel vertrieben hatten, mit Feuer und Schwert im Namen der katholischen Könige Südamerika eroberten und das christliche Europa generell im Begriff war, seinen Einfluss weltweit auszudehnen. Kann man bezweifeln, dass das allgemeine Urteil damals genau umgekehrt ausgefallen wäre, die christliche Religion als militant und kriegerisch gegolten hätte, der auf dem Rückzug befindliche Islam als weich und pazifistisch?

Dass sich das Christentum als Liebesreligion versteht, während der Glaubenskampf im Islam explizit bejaht wird und viele Religionen von Gewaltmetaphern förmlich strotzen, wird man in diesem Zusammenhang nicht überbewerten dürfen. Denn wie Psychologen schon seit langem herausgearbeitet haben, sind Ideologie und praktisches Tun, Rhetorik und Verhalten zweierlei. Ungeachtet seines kämpferischen Pathos war der Islam über lange Zeiten hinweg eine Religion der Mäßigung und des Verantwortungsbewusstseins, scheuten sich christliche Herrscher dagegen nicht, ihre Ziele mit höchst unchristlichen Methoden durchzusetzen. In der Gesamtbilanz, so der bekannte britische Islamwissenschaftlicher Bernard Lewis, sind sich beide Glaubensgemeinschaften nichts schuldig geblieben, beide können auf eine ähnlich durchwachsene Geschichte von Friedensförderung und Gewalterzeugung, Verteidigung des Rechts und Anstiftung zu manifestem Unrecht zurückblicken.

Was hier herausgestellt werden soll, ist der zutiefst ambivalente Grundzug aller drei monotheistischen Religionen. Sie können Eintracht und Versöhnung stiften, aber auch die treibende Kraft von Verfolgung, Unterdrückung und sozialer Ausgrenzung sein. Die Frage lautet nicht, welche von ihnen insoweit letztlich besser abschneidet, sondern wann und vor allem unter welchen Umständen je-





weils der eine oder andere Pol überwiegt. Denn offenbar kennen sämtliche Religionen Phasen, in denen ihre zivilisatorische, Frieden und Ausgleich betonende Komponente überwiegt, und andere Phasen, in denen sie zur Quelle von Hass und Entzweiung werden.

Soweit ich sehen kann, sind zwei Antworten auf diese Frage gegeben worden, die leicht unterschiedliche Situationen betreffen. Die erste stammt von dem nordamerikanischen Fundamentalismus-Forscher Scott Appleby – Notre Dame –, der zu erklären sucht, warum religiöse Bewegungen, die an sich ein friedliches Verhältnis zu ihrer sozialen Umwelt anstreben, plötzlich zur Gewalt greifen. Die von ihm vorgeschlagene Erklärungsformel ist die des „exceptionalism“: Wenn sie sich aufs Äußerte in die Enge gedrängt, in ihrer Existenz bedroht sehen, kann für fundamentalistische Glaubensgemeinschaften eine Ausnahmesituation eintreten, in welcher die gängigen Werte und Verhaltensorientierungen gewissermaßen auf den Kopf gestellt, in ihr Gegenteil verkehrt werden. Leben sie grundsätzlich nach der Devise, es gelte Solidarität und Toleranz gegenüber den Mitmenschen und anderen Gruppen zu üben, so werden im Lichte des Ausnahmezustandes Mitbürger und die Obrigkeit plötzlich zu Verrätern oder Feinden, die man mitleidlos angreifen und vernichten müsse. Auf diese Weise kann Appleby erklären, warum fundamentalistische Gruppen wie Gush Emunim in Israel, Teile der christlichen Milizen in den USA, aber auch islamistische Gruppen in Ägypten in Regierungsvertretern plötzlich die Inkarnation des Bösen sahen, gegen das mit aller Schonungslosigkeit vorzugehen, eine heilige Pflicht war. Der Vorteil des Ansatzes von Scott Appleby besteht darin, dass er sich nicht in vagen Spekulationen darüber ergeht, welche verborgenen dämonischen Potenziale in Religionen schlummern, sondern in Form der „Ausnahmesituation“ ein konkretes, empirisch nachprüfbares Kriterium dafür benennt, wann mit einer vehementen, gegebenenfalls gewaltsamen Reaktion von Seiten einer Religionsgemeinschaft zu rechnen sei. Freilich handelt es sich um ein Kriterium, das nicht primär an äußeren Umständen ablesbar ist, sondern zu dessen Verifizierung man sich damit auseinander setzen muss, was in den Köpfen der Gläubigen vorgeht.

Appleby weist in seinem Buch „The Ambivalence of the Sacred“, auf das ich mich hier stütze, zugleich darauf hin, dass genuin fundamentalistische Bewegungen relativ selten seien, es hingegen weit häufiger vorkomme, dass das religiöse Engagement sich mit anderen Motivationselementen vermische, diese verstärke und radikalisiere. Dies ist die zweite hier interessierende Konstellation. Marc Juergensmeyer hat sie in die Frage übersetzt, wann die Gefahr besteht, dass weltliche Konflikte, etwa ethnisch-nationalistischer oder sozialer Natur, religiös überhöht werden und zum „Kosmischen Krieg“ entarten. Er nennt drei Umstände, die eine solche religiöse Aufladung wahrscheinlich machen: Erstens, wenn es bei dem Konflikt um elementare Güter wie die Verteidigung der Identität und kollektiven Würde geht. Zweitens muss es sich um einen Kampf handeln,





bei dem eine Niederlage inakzeptabel, im Grunde undenkbar ist; und schließlich muss drittens auf der Hand liegen, dass dieser Kampf unter den gegebenen Bedingungen, in dieser Welt, in absehbarer Zeit, in keinem Fall zu gewinnen ist; unter diesen Umständen liegt seine Verlagerung in eine jenseitige Sphäre nahe, wo der Ausgang des Konfliktes von Gottes Willen abhängt und das Verhältnis von Siegern/Besiegten sich umkehren kann. Man findet unschwer Beispiele, welche die Annahmen von Juergensmeyer belegen. Zu denken ist etwa an die Palästinenser, deren Widerstand gegen Israel jahrzehntelang unter einem sozialistischen Vorzeichen stand und die erst in den vergangenen 10 Jahren vor allem im Rahmen der 2. Intifada, einem verzweifelten Unternehmen, größtenteils auf einen islamistischen Kurs einschwenkten; oder an die Tschetschenen eine ursprünglich primär ethnisch-nationalistische Bewegung, die vermutlich erst – u. a. – aufgrund der Aussichtslosigkeit ihres Befreiungskampfes diesen religiös zu verklären begonnen haben.

Im Rahmen beider Varianten, dem Umschlagen genuin religiöser, prinzipiell friedfertiger Bewegungen in Gewalt und der Aufladung und Anheizung weltlicher Konflikte durch religiöse Heilsvorstellungen, kommt religiösen Führern eine Schlüsselbedeutung zu. Sie sind es, welche die heiligen Texte interpretieren, daraus die eine oder andere Schlussfolgerung ableiten und die Masse der Gläubigen entsprechend beeinflussen. Damit sind wir beim zweiten Punkt, dem Unterstützungspotenzial religiöser terroristischer Bewegungen generell und insbesondere islamistischer Bewegungen angelangt.

### **Unterstützungspotenzial**

Das soziale Milieu, die Muttergruppen, aus denen terroristische Zellen hervorgehen und von denen sie unterstützt werden, ist für ihr Überleben zentral. Zwar gilt für die Terroristen nicht dasselbe wie für den Guerillero, nämlich dass er als Voraussetzung eines erfolgreichen Widerstandes sich in der Bevölkerung bewegen muss wie „ein Fisch im Wasser“ (Mao Tse Tung), gleichwohl ist festzuhalten: Ohne einen Bevölkerungsteil, eine engere Bezugsgruppe, die hinter den Terroristen steht und aus der sie ihren Nachwuchs rekrutieren können, ist es um die mittel- und längerfristige Zukunft einer terroristischen Organisation schlecht bestellt.

Im Hinblick auf den islamistischen Terrorismus kommen vor allem zwei Großgruppen als Unterstützungsmilieu in Betracht. Das ist zum einen die muslimische Bevölkerung in Nordafrika sowie den Ländern des Nahen und Fernen Ostens, und sind zum anderen die muslimischen Diasporagemeinschaften, die in zahlreichen westlichen Industriegesellschaften durch Zuwanderung entstanden sind. Was die Situation in den zum islamischen Kulturkreis zählenden Ländern- und Bevölkerungsgruppen betrifft, so wird man sich vor einem vorschnellen



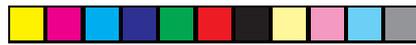


pauschalisierenden Urteil hüten müssen. Viel hängt hier von den konkreten sozialen und politischen Verhältnissen ab, ob etwa die Muslime die Mehrheit bilden oder nur eine Minderheit darstellen, das betreffende Regime autoritär und repressiv oder eher offen-liberal ist, ob es sich religionspolitisch neutral verhält, islamische Elemente in seine Verfassung aufgenommen hat oder sogar – Beispiel Iran – quasi theokratische Züge aufweist.

Der Pulverqualm periodischer Anschläge in diesen Ländern, von Marokko bis hin zu den Philippinen, vernebelt die Sicht und erschwert die Orientierung, wie es um die Gesinnung der betreffenden Bevölkerungsgruppen bestellt ist. Schenkt man den Aussagen der militanten Islamisten Glauben, so befinden sie sich überall auf dem Vormarsch. In Saudi-Arabien etwa kündigen sie den baldigen Übergang zum Guerillakrieg als Vorstufe eines Massenaufstandes an. Das Internet ist voll von islamistischen Triumphgesten und Siegesgeschrei. Eine genauere Lektüre der einschlägigen Zeitungsberichte stimmt einen dagegen skeptisch. Da ist davon die Rede, dass ein Großteil der marokkanischen Bevölkerung Scham über die mörderischen Anschläge ihrer Landsleute am 11. März in Madrid empfand; dass die Terroristen in Saudi-Arabien, weit davon entfernt, zum Guerillakampf übergehen zu können, im Gegenteil zunehmend in die Isolierung geraten; dass der jüngste Anschlag religiöser Fanatiker auf die australische Botschaft in Djakarta bei der Bevölkerung Wut und Empörung ausgelöst habe, da dabei auch viele Indonesier zu Schaden kamen. Und es wurden die ägyptischen Terroristen, die vor etlichen Jahren in Luxor einen Anschlag auf Touristen verübten, anschließend von der lokalen Bevölkerung verfolgt, gestellt und den Behörden ausgeliefert.

Offenbar, so mein vorsichtiger Schluss, hält sich die Unterstützung der Terroristen und ihrer Aktivitäten durch die muslimische Bevölkerung in diesen Ländern in Grenzen. Es wiederholt sich insoweit, was als generelles Charakteristikum zahlreicher terroristischer Gruppen gelten kann: Diese täuschen sich meist weniger in ihren Feinden und deren Reaktion auf ihre Anschläge als in ihren mutmaßlichen Sympathisanten, den angeblich interessierten Dritten, wie sie H. Münkler einmal bezeichnet hat, die sie für ihre Ziele aufstacheln und mobilisieren wollen. Die Gründe für die Zurückhaltung der angeblichen Sympathisantengruppen liegen auf der Hand. Terroristische Anschläge ziehen regelmäßig repressive Regierungsmaßnahmen nach sich, unter denen die ganze Bevölkerung leidet; kommt es zu einem bewaffneten Dauerkonflikt, so bleibt die betreffende Region, in der dieser ausgetragen wird, wirtschaftlich zurück. Nur in Ausnahmefällen, vor allem wenn die Regierung sich besonders ungeschickt verhält, ist mit einer Solidarisierung breiterer Bevölkerungskreise mit den Gewaltaktivisten zu rechnen. Im Übrigen pflegt die Einstellung ihnen gegenüber eher ambivalent zu sein oder geht die Bevölkerung sogar offen auf Distanz zu ihnen. Die terroristischen Gruppen wiederum sehen sich dadurch gezwungen, entweder auf einen moderaten Reformkurs einzuschwenken oder ins Ausland





auszuweichen. Tatsächlich halten Terrorismusexperten die Bedrängnis, in die terroristische Gruppen auf nationaler Ebene geraten sind, für einen der Hauptgründe für die Zunahme des internationalen Terrorismus‘.

Es gibt jedoch eine Konstellation, die in geradezu idealtypischer Weise geeignet ist, terroristische Gruppen populär zu machen und vereinzelte Anschläge in eine breite aufständische Gewaltkampagne münden zu lassen. Sie liegt dann vor, wenn externe Herrschaftsträger die politische Macht übernehmen und in einer Weise ausüben, welche sich als Neokolonialismus brandmarken lässt. Dabei ist zweitrangig, wie diese Konstellation zu Stande kommt, ob der externen Einmischung humanitäre Gründe zugrunde liegen, etwa die Beseitigung eines despotischen Unrechtsregimes oder durchsichtige machtpolitische bzw. wirtschaftliche Eigeninteressen des intervenierenden Staates. Die Erfahrung lehrt, dass Befreiungstruppen im Handumdrehen als Besatzer wahrgenommen werden und entsprechende Widerstandsreaktionen wachrufen. Offenbar ist der Nationalismus in der Dritten Welt immer noch stark genug, um unterschiedliche Ziele verfolgende Gruppen im Kampf gegen ein Regime zu vereinen, das entweder als Oktroi von außen empfunden wird oder mit einiger Plausibilität als Handlanger einer fremden Macht hingestellt werden kann. Es ist kein Zufall, dass der militärisch-politische Aufschwung der bis dahin schwachen schiitischen Organisation Hisbollah im Libanon in eine Phase fiel, da der Süden des Landes militärisch von den Israelis besetzt war. Der von den Palästinensern als Besatzungsregime betrachtete Staat Israel sowie in jüngster Zeit natürlich der Irak bieten sich als weitere Beispiele für ein keineswegs neues Phänomen an.

Die zweite Großgruppe, die als Unterstützungspotenzial für den islamischen Terrorismus infrage kommt, die muslimischen Diasporagemeinschaften in den westlichen Industrieländern, ist zwar vom Umfang her kleiner, jedoch von größerer Relevanz für uns als die Bevölkerung in den Ländern des islamischen Kulturkreises. Leben doch über 3 Mio. Muslime allein in der Bundesrepublik Deutschland. Die Diasporagemeinschaften stellen für den israelischen Terrorismusexperten Paz Reuven die gefährlichere der beiden genannten Großgruppen dar. Paz Reuven beklagt die Blauäugigkeit der Politiker und Medien in Westeuropa, die nicht wahrhaben wollten, dass ihre großzügige Einwanderungspolitik zur Entstehung radikaler muslimischer Enklaven inmitten dieser Gesellschaften führten, die eines Tages deren rechtsstaatlich-demokratische Grundordnung aushebeln könnten. In der Tat gibt es in Deutschland, Frankreich und Großbritannien nicht wenige islamistische Prediger, die gegen die Gesellschaft, die ihnen ein Gastrecht einräumt, mit aller Vehemenz zu Felde ziehen. Ähnlich wie Lateinamerika in den 70er und 80er Jahren das bevorzugte Betätigungsfeld für linksradikale europäische Priester war, so zieht offenbar heute Europa radikale Imame an, die in ihrer Heimat nicht offen sprechen dürfen oder wenig Gehör finden. Sie hoffen in der Diaspora auf mehr Resonanz zu stoßen. Ist diese Hoffnung berechtigt?





Wie etliche Studien belegen, stellt die Einwanderungssituation in einem westlichen Land den Migranten aus dem islamischen Kulturkreis vor eine doppelte Herausforderung. Er sieht sich als Angehöriger einer ethnischen, teils auch rassischen Minderheit zum Ersten durch die Mehrheitsbevölkerung diskriminiert. Und er ist zweitens mit einer Gesellschaft konfrontiert, die hochgradig säkularisiert ist, in der religiöse Praktiken und Riten also nicht etwas Selbstverständliches sind. Beide Problemlagen begünstigen von seiner Seite eine verstärkte Hinwendung zu seinem angestammten Glauben. Diesem kommt, wie man von anderen Einwandererkolonien weiß – die Iren in den USA, Deutsche in Chile – in dieser exponierten Lage eine Funktion des Schutzes und der Identitätsvergewisserung zu. Die Religiosität, wie sie nun gelebt wird, ist bewusster, absichtsvoller als in der Herkunftsgesellschaft. Impliziert dies auch die Bereitschaft, ihr mit Gewalt Gehör zu verschaffen?

Soweit wir den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen trauen können, in der Regel nicht. Zwar gibt es auch Muslime, die in der Fremde zu fanatischen Glaubenseiferern werden, doch sie stellen eher die Ausnahme als die Regel dar. Die empirischen Daten deuten im Gegenteil darauf hin, dass diejenigen, die fest im Glauben ruhen (z. B. regelmäßig die Moschee besuchen und den religiösen Pflichten sorgfältig Folge leisten), relativ tolerant gegenüber den Deutschen sowie ihrem säkularisierten Lebensstil sind und religiösen Terrorismus als mit den Glaubenssätzen des Islam unvereinbares Verhalten ablehnen.

Man muss sich vergegenwärtigen, dass Terrorismus einem frontalen Angriff auf eine Gesellschaft gleichkommt, zu welchem nur jene imstande sind, die sich innerlich gänzlich von dieser gelöst haben, sodass sie in ihr das schlechthin Böse, den „Feind“ sehen. Diese innere Distanzierung und die damit verbundene Ansammlung von Wut und Hass ist im Allgemeinen nur jenen möglich, die nicht von klein auf in einer Gesellschaft aufgewachsen sind. Die so genannte zweite oder dritte Einwanderungsgeneration, die in Deutschland groß geworden und hier zur Schule gegangen ist, mag gelegentlich aufbegehren und ihrer Unzufriedenheit sogar gewaltsam Luft machen. Doch haben Proteste dieser Art im Allgemeinen wenig mit Terrorismus zu tun. Sie zielen nicht auf die Zurückweisung und Bekämpfung der bestehenden Ordnung ab, sondern signalisieren eher Gefühle der Kränkung und des beleidigten Stolzes, weil man nicht ernst genommen, nicht besser in die Gesellschaft integriert wird.

Ich sehe, mit anderen Worten, keinen Grund, von meiner vor etwa zwei Jahren aufgestellten Behauptung abzurücken, wonach die Wahrscheinlichkeit, mit der ein junger Mann in der Diaspora sich einer terroristischen Gruppe anschließt, von drei Kriterien abhängt:





- Erstens ist dies weniger wahrscheinlich bei Zuwanderern der zweiten und dritten als bei Zuwanderern der ersten Generation, die noch eine vom Gastland unabhängige Identität bewahrt haben (können);
- Zweitens kommen dafür weniger im islamischen Glauben Gefestigte und Verankerte in Frage als innerlich gespaltene und zerrissene Personen, die nicht selten nach einer Experimentierphase, in der sie den westlichen Lebensstil erprobten, durch eine Art von Rekonversion wieder zu ihrem ursprünglichen Glauben zurückfinden;
- Drittens bilden sich derartige radikale Zellen eher an den Rändern der muslimischen Glaubensgemeinschaften als in den zentralen Institutionen derselben.

Konkret vollzieht sich der Prozess der Annäherung an eine radikale islamistische Gruppe meist in drei Schritten: Am Anfang steht die Erfahrung persönlicher Diskriminierung und sozialer Isolierung; ihr folgt eine Phase religiöser Rückbesinnung, die meist unter dem Einfluss eines Führers, u. U. auch eines Verwandten, in ein Engagement in einer bestimmten Gruppe, evtl. auch für ein bestimmtes „Projekt“ mündet.

Die drei eben genannten Kriterien reichen sicher nicht aus, um gefährliche islamistische Gruppen rechtzeitig zu orten bzw. ihrer Entstehung zuvorzukommen. Es kann aber ebenso wenig angehen, dass man sämtliche Muslime, d. h. eine Bevölkerungsgruppe von mehreren Millionen unter Dauerverdacht stellt und ständig überwacht. Abgesehen von rechtsstaatlichen Bedenken und dem ungeheuren Aufwand, den dies bedeutete, spricht gegen ein solches Vorgehen, dass es sich kontraproduktiv auswirken, erst das Monster schaffen könnte, das man klein halten und kontrollieren möchte. Angesichts dieses Dilemmas gebe ich zu bedenken, ob es nicht sinnvoll wäre, einen Perspektivenwechsel vorzunehmen und die Muslimgemeinschaft, vor allem deren gemäßigte Gruppen, als Informationsquelle anstatt als Gefahrenquelle zu betrachten. Alles deutet darauf hin, dass es verfehlt wäre, ihr generell Sympathie oder gar Solidarität mit den Gewaltaktivisten zu unterstellen. Wie man der jüngsten Erfahrung in Frankreich entnehmen kann, sind islamistische Organisationen in der Stunde der Gefahr durchaus bereit, sich hinter den westlichen Gaststaat zu stellen und mit ihm einen Pakt zur Erhaltung der freiheitlich-rechtsstaatlichen Grundordnung zu schließen. Ähnliches dürfte für die BRD gelten. Man sollte den Mut aufbringen, diese Ressource zu nutzen, die gemäßigte Mehrheit der in diesem Lande lebenden Muslime stärker als bisher gegen die radikalen Außenseitergruppen dieser Glaubensgemeinschaft zu mobilisieren.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sowohl in den arabischen Ländern, als auch in den Diasporagemeinschaften durchaus radikale Milieus gibt, die





hinter den Terroristen stehen, dass ihr Umfang und ihr gesellschaftlich-politisches Gewicht aber keineswegs überschätzt werden sollte. Unter dem Gesichtspunkt der Forschung sind sie interessant, weil sie zugänglich sind, d. h. weil es prinzipiell möglich ist, mit ihnen in Kontakt zu treten, ihre Ziele, Bestrebungen und Frustrationen zu erkunden, die weithin mit den Vorstellungen der Terroristen übereinstimmen (welche man im Regelfall erst nach dem Ende ihrer Gewaltkarriere, im Gefängnis, interviewen kann).

### **Exkurs zum internationalen Terrorismus, insbesondere Al Qaida**

Die Frage liegt nahe, woher die Gruppen des internationalen islamistischen Terrorismus, insbes. Al Qaida, ihre Unterstützung beziehen, wenn sie weder in den islamischen Ländern selbst noch in den Diasporagemeinschaften auf eine breite Anhängerschaft zählen können. Die Antwort lautet, dass zum internationalen Terrorismus im Regelfall die „doppelt Versprengten“ stoßen: Das heißt jene, die sich nicht nur, im Gegensatz zum Gros der muslimischen Gläubigen, einer radikalen islamistischen Strömung angeschlossen haben, sondern zusätzlich innerhalb derselben nur eine randständige Position einnehmen, ohne Einfluss und Bedeutung sind (F. Neidhardt: doppelte Marginalität).

Diese fehlende Bedeutung darf aber selbstverständlich nicht auf Ungefährlichkeit schließen lassen, im Gegenteil: Gerade weil die Zellen des internationalen islamistischen Terrorismus an keine konkrete Bezugs- und Sympathisanten-gruppe zurückgebunden sind, die sie einerseits trägt, und vor der sie andererseits ihre Anschläge vertreten müssen, sind sie besonders bedrohlich. Nur untereinander in Kontakt stehend und sich gegenseitig in wahnwitzigen Anschlagplänen bestärkend und überbietend, sind ihren zerstörerischen Projekten keine Grenzen gesetzt.

Dies lässt sich gut an den mörderischen Anschlägen vom 11. März in Madrid veranschaulichen, die ursprünglich der baskischen ETA in die Schuhe geschoben wurden. Tatsächlich hätte sich die ETA einen derartigen Megaanschlag, der fast 200 Todesopfer unter einfachen Menschen, die frühmorgens mit dem Vorortzug zur Arbeit fuhren, forderte, nie leisten können. Es hätte ihr politisches Aus und Ende bedeutet, da selbst der fanatischste baskische Patriot eine derartige Untat unmöglich hätte rechtfertigen können.

Bei international oder gar global operierenden Gruppen und Zellen ist das anders, mangels einer konkreten politischen Rechenschaftspflicht gegenüber einer bestimmten Bevölkerungsgruppe sind sie zu den zerstörerischsten Anschlägen (selbst der Einsatz von ABC-Waffen, sofern sie in ihrer Reichweite sind, ist nicht auszuschließen) fähig. Das ist das Unheimliche und eigentlich Gefährli-





che an ihnen, mehr als der Umstand ihrer transnationalen Vernetzung oder ihrer Rückgriffe auf transnationale Finanzströme.

## Organisation

Hinsichtlich dieses letzten zu behandelnden Punktes kann ich mich kurz fassen. Es geht mir im Wesentlichen darum, einige kritische Bemerkungen zu der gegenwärtig in der Terrorismusforschung dominierenden Netzwerktheorie zu machen. Seit ihrer Konzipierung vor etwa fünf Jahren ist diese Theorie zum unhinterfragten führenden Interpretationsschema für jüngere terroristische Bewegungen aufgestiegen. Als Prototyp einer dezentralen Netzwerkkonstruktion gilt vor allem Al Qaida, daneben werden andere islamistische Organisationen als Beispiel genannt. Auch die nordamerikanischen, einer rechtslastigen christlichen Ideologie verhafteten „milicias“ werden dem Netzwerkparadigma zugeordnet. Netzwerke werden als organisatorische Antwort auf die Anforderungen verstanden, die mit dem „neuen“, transnational operierenden Terrorismus verbunden sind. Ihnen werden die Organisationen des sog. „alten“ Terrorismus, der nordirischen IRA oder der baskischen ETA, gegenübergestellt, vergleichsweise geschlossene, auf ein begrenztes geographisches Operationsfeld konzentrierte Verbände, die streng hierarchische aufgebaut gewesen seien.

An dieser Typologisierung ist manches auszusetzen, vor allem die allzu holzschnittartig geratene Differenzierung zwischen altem und neuem Terrorismus. Selbst wenn man zugesteht, dass mit dem religiösen Terrorismus Mitte der 80er Jahre eine neue, von vornherein stark transnational orientierte terroristische Welle eingesetzt hat, bedeutet das nicht, dass von den Organisationsstrukturen her alles neu war. Wer die IRA und die ETA genauer studiert hat, weiß, dass es sich zwar in der Theorie um hierarchisch strukturierte Verbände handelte, die jedoch in der Praxis häufig von dem Sollmodell abwichen. Im terroristischen Alltag wurde die Befehlskette „von oben nach unten“ relativ locker gehandhabt, weil sich unter den Bedingungen des Untergrundkampfes bei einer geographisch verzweigten Organisation strikte Disziplin und ein entsprechender Führungsstil nur schwer durchhalten lassen. Ein Großteil der Verantwortung und auch der Initiative liegt zwangsläufig bei den lokalen Unterführern, die oft auf eigene Faust Aktionen durchführen. Der Organisationsspitze bleibt oft nichts anders übrig, als diese im Nachhinein zu billigen und nach außen hin zu vertreten. Gerade von der ETA (die übrigens stets ein kollektives Leitungsgremium hatte – auch insofern stimmt das Bild von der hierarchischen Spitze nicht) ist aus den ersten Jahrzehnten ihrer Existenz bekannt, dass die in den Leitungsgremien geführte Diskussion über den weiteren militärischen und politischen Kurs der Organisation wiederholt dadurch unterbrochen wurde, dass eine Unterabteilung durch einen Anschlag das Gesetz des Handelns an sich riss und die Verbandsspitze vor vollendete Tatsachen stellte.



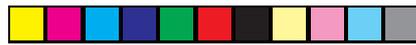


Andererseits kommen einem bei der Lektüre von Berichten über Hamas, Hisbollah, Dschihad, aber auch Al Qaida Zweifel, inwieweit diese konsequent netzwerkartig aufgebaut sind. Wird bei den Analysen, die sich dieses Modells bedienen, nicht oft die breite Bewegung mit dem engeren Kern des Verbandes verwechselt? Um in den engeren Zirkel von Al Qaida aufgenommen zu werden, bedarf es immerhin eines Eides als Initiationsritual, auf das bei den der Organisation lose angegliederten Gruppen verzichtet wird. Hisbollah hat einen Generalsekretär, Hamas einen stabilen Führungskern. Sicherlich gibt es zwischen den verschiedenen Fraktionen und Sektionen dieser Organisationen Dissens und Reibereien, doch man versucht regelmäßig sich zu einigen und eine gemeinsame Marschroute festzulegen. Von einer weitgehenden Autonomie der Unter- und Teilorganisationen, die nur fallweise ihre Aktionen koordinieren und im Übrigen durch ein gemeinsames ideologisches Band zusammengehalten werden, wird man schwerlich sprechen können. Eher dürfte das Bild einer vergleichsweise stabilen, konsolidierten Kernstruktur am Platze sein, um die herum und unter der ein breiter Kranz von losen Zellen mit einem kontinuierlich fluktuierenden Mitgliederstamm angesiedelt ist.

Die einzige konsequent nach dem Netzwerkprinzip aufgebaute Bewegung scheinen die nordamerikanischen Milicias zu sein. Hier gibt es tatsächlich keine klare Führungsspitze, sondern nur dezentrale, locker miteinander verbundene Strukturen. Doch die milicias machen zugleich die Anfälligkeit und Schwächen dieser Form der Organisation deutlich. In den 90er Jahren als mächtige und bedrohliche Bewegung dargestellt, die zu etlichen warnenden Publikationen Anlass gab, ist es in jüngster Zeit auffällig still um sie geworden. Könnte dies auch daran liegen, dass Netzwerke dieser Art, mangels fester Organisationsstrukturen, in ihrer Existenz ständig gefährdet sind, sich ebenso schnell auflösen und zerfallen können wie sie entstanden sind, an Macht und Einfluss gewonnen haben?

Man darf, um es mit anderen Worten zu sagen, die operativen Vorteile von Netzwerkstrukturen nicht isoliert sehen. Ihre Flexibilität und schwere Fassbarkeit ist erkaufte mit dem Mangel einer fehlenden Bestandsgarantie. Vermutlich ist davon auszugehen, dass für terroristische Organisationen eine Mischstruktur am günstigsten ist. Diese wird, unabhängig von modebedingten Strömungen, im Wesentlichen diktiert durch die spezifischen Bedingungen eines Kampfes im Untergrund und aus dem Untergrund heraus. Diese erfordern zum einen, dass einzelnen Gruppen und Zellen eine gewisse Autonomie zugestanden, sie am langen Zügel geführt und nur lose miteinander verknüpft werden, damit die Aufdeckung einer Zelle nicht zur Zerschlagung des gesamten Verbandes führt. Aber sie implizieren andererseits, dass auf einen festen Stamm von zentralen Kadern nicht verzichtet werden kann, welcher die Kontinuität des Kampfes verbürgt, die übergeordneten politisch-militärischen Ziele nicht aus dem Auge





verliert und verhindert, dass die Formation sich in beliebigen Einzelaktionen verzettelt oder auflöst.

### Schlussbemerkung

Der religiöse, vor allem der islamistische Terrorismus, der als Inbegriff des „neuen Terrorismus“ gilt, ist zugleich die älteste Form dieser Art von Gewalt. Denn vor der großen Französischen Revolution, also vor 1800, war die Anwendung terroristischer Gewaltmethoden um anderer als religiöser Ziele willen undenkbar. Insofern stellt sich die Entwicklung des Terrorismus in den beiden letzten Jahrhunderten als ein großer Zyklus dar, in dem die anderen Varianten, der ethnisch-nationalistische, der antikoloniale und der marxistische Terrorismus, nur Zwischenetappen bilden und wir schließlich wieder an jenem Punkt ankommen, bei dem die Entwicklung eingesetzt hat, beim religiösen Terrorismus.

Was die nähere und fernere Zukunft betrifft, so sind zwei Szenarien denkbar, für welche die beiden bekannten Terrorismusforscher David Rapoport und Marc Juergensmeyer stehen. Entweder man betrachtet den Terrorismus mit Rapoport als ein wellenförmiges Phänomen. Jede Welle dauert etwa 40 Jahre lang, sie zerfällt in eine Aufschwung- und eine Abschwungsphase. Auf eine Generation, die eine bestimmte Idee mit aggressiver Begeisterung aufgreift und in Gewalt umsetzt, folgt die nächste, die sich dafür nicht mehr erwärmen kann und insbesondere nicht mehr bereit ist, dafür Gewalt zu üben. Gemäß dieser Auffassung würde der religiöse Terrorismus in 10 bis 15 Jahren an Schwung verlieren und sich gewissermaßen von selbst erledigen.

Dem steht die Gegenthese von Juergensmeyer gegenüber, der religiöse Terrorismus sei Ausdruck der und zugleich Antwort auf die Sinnkrise der Moderne. Da diese Sinnkrise aller Voraussicht nach noch geraume Zeit anhalten wird, eine Lösung nicht in Sicht ist, würde das bedeuten, dass wir auf unabsehbare Zeit weiterhin mit der Geißel des Terrorismus‘ werden leben müssen.





## Literatur

- Appleby, R. Scott*: The ambivalence of the Sacred. Religion, Violence, and Reconciliation, Lanham u. a. 2000.
- Arquilla, John, David Ronfeldt u. Michele Zanini*: Networks, Netwar, and Information-Age Terrorism, in: Countering the New Terrorism, Rand report 1999, S. 39 – 84.
- Hoffman, Bruce*: „Holy Terror“: The Implications of Terrorism Motivated by a religious Imperative, in: Conflict & Terrorism, Vol. 18 (1995), S. 271–284.
- Juergensmeyer, Marc*: Terror in the Mind of God. The Global Rise of Religious Violence, Berkeley 2000.
- Ein Gespräch mit dem Islam-Wissenschaftler *Bernard Lewis* über die Assassinen des Mittelalters und die Selbstmordattentäter von heute, in: TAZ v. 15. Dez. 2003, S. 15.
- Mayntz, Renate*: Organizational Forms of Terrorism. Hierarchy, Network, or a Type sui generis?, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 04/4.
- Münkler, Herfried*: Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategie und Organisationsstruktur, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden 2004, S. 29 – 43.
- Rapoport, David*: The four Waves of Modern Terrorism, in: Current History (Dec. 2001), S. 419 – 425.
- Reuven, Paz*: Middle East Islamism in the European Arena, in: MERIA, Vol. 6, No 3 (Sept. 2002), S. 67–76.
- Scheffler, Thomas*: Apocalypticism, Innerworldly Eschatology, and Islamic Extremism, in: Orientwissenschaftliche Hefte, 10/2003, S. 43–80.
- Schiffauer, Werner*: Religion und Identität. Eine Fallstudie zum Problem der Reislamisierung bei Arbeitsmigranten, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 2 (1984), S. 485–516.
- Waldmann, Peter*: Der internationale Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch der Eingrenzung des Täterspektrums aus soziologischer Sicht, in: W. Weidenfeld (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus, Wiesbaden 2004, S. 44–54.
- Waldmann, Peter*: Die Bundesrepublik Deutschland – Nährboden des radikalen Islamismus?, in: Ders. Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis, München 2003, S. 90–108.





## Die Rolle der Vereinten Nationen und anderer supra-nationaler Organisationen bei der Terrorismusbekämpfung<sup>1</sup>

Jean-Paul Laborde

Um die Wahrheit zu sagen: Ich glaube, dass die Vereinten Nationen nicht unbedingt die praktischste Organisation sind, die man weltweit finden kann, aber wenigstens können wir Ihnen ein rechtliches Rahmenwerk an die Hand geben. Ich weiß, für die Polizeibeamten bedeutet dieses rechtliche Rahmenwerk zunächst, dass man Einsatzanforderungen bekommt, man bekommt dies und das, aber am Ende des Tages muss man einsatzbereit sein.



Jean-Paul Laborde kam von den Vereinten Nationen aus Wien

„Be operational“, das ist das Schlagwort des 21. Jahrhunderts. Aber bevor wir einsatzbereit sein können, glauben Sie mir, müssen wir uns auf weltweitem Niveau erst einmal gegenseitig verstehen können. Und im Moment, d. h. in der Funktion, die ich gerade ausübe, kann ich sehen, dass die internationale Kooperation in Bezug auf strafrechtliche Angelegenheiten, insbesondere in Bezug auf Terrorismus – da ich Diplomat bin, muss ich das jetzt sagen – eben nicht besonders gut funktioniert.

Ich glaube, dass wir Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit einrichten müssen, die es Ihnen als Praktikern erlauben, gute Verfahren in Sachen Auslieferung, gegenseitiger Unterstützung in kriminaltechnischen Angelegenheiten und Kooperation bei der Anwendung von Gesetzen zu haben. Die UN möchte Ihnen hierfür den Rahmen vorgeben. Nun, es ist ähnlich wie bei einem

<sup>1</sup> Redaktionell überarbeitete Übersetzung.





Musikstück. Ich gebe Ihnen die – wie wir im Französischen sagen – „la partition“, also die Partitur in die Hand, und Sie müssen spielen.

Ich möchte hierzu anmerken, dass diese Art von Regeln zwar nicht besonders aufregend sind, aber man braucht sie einfach. Wenn Sie sie nicht haben, können Sie das Musikstück nicht spielen. Ich glaube, dass es äußerst wichtig ist, dass die Welt versteht, dass Sie mit dieser Art von Mechanismen gut ausgestattet sind. Ich gebe Ihnen den Schlüssel zum Haus, und danach können Sie frei darüber verfügen.

Ich möchte hierzu noch einen weiteren Standpunkt anführen. Sie gehören zur EU mit Europol und Eurojust sowie anderen Gemeinschaftseinrichtungen. Aber selbst wenn Sie ein gutes Instrumentarium zur Verbrechensbekämpfung haben, glaube ich nicht, dass wir den Terrorismus ausschließlich innerhalb der Grenzen der europäischen Union bekämpfen können. Wir sind nicht ausreichend geschützt, wenn wir die Vision haben, den Terrorismus nur auf EU-Ebene zu bekämpfen.

Sie wissen sehr gut, dass z. B. die Terrorfinanzierung ein Bereich ist, der sich über die ganze Welt erstreckt. Sie wissen besser als ich, dass man innerhalb von zwei bis drei Minuten Geld überall in der ganzen Welt verteilen kann. Ich möchte sogar noch weiter gehen: einige Klischees oder Bilder sind nicht sehr real, wenn mit ihnen gesagt werden soll, dass wir die Terrorfinanzierung mit den gleichen Werkzeugen bekämpfen wie die Geldwäsche. Aber glauben Sie, dass die Geldwäsche im Anschluss an ein Vergehen das gleiche ist, wie die Terrorfinanzierung, die vor dem Vergehen stattfindet? Glauben Sie, dass die Geldmenge im Zusammenhang mit Terrorangriffen die gleiche Menge gewaschenen Geldes ist, wie sie von der organisierten Kriminalität gewaschen wird? Wir müssen bei all diesen Themen unterscheiden.

Für die oben genannten Felder gibt es einen zentralen, kritischen Bereich: Was tun wir, wenn wir Informationen des Nachrichtendienstes vor Gericht als Beweis einbringen wollen? Wann starten wir eine Ermittlung – vor einem Verbrechen oder nach einem Verbrechen? Wie nutzen Sie das Konzept der proaktiven Ermittlung? Wann wird der Richter Ihnen die Genehmigung erteilen, eine Durchsuchung durchzuführen, wann die Erlaubnis, Gelder zu beschlagnahmen oder einzufrieren? Vor dem Angriff der Terroristen oder danach?

Alle diese Themen sind erfolgskritisch für die Leute, die im Zentrum der Operationen agieren. Wie bereits erwähnt, müssen wir Ihnen zuerst die Werkzeuge an die Hand geben, die auch verständlich sind. Sie müssen nicht nur von Ihnen, sondern von allen Beamten, Polizeibeamten, Richtern und Staatsanwälten in der ganzen Welt verstanden werden. Das ist eine echte Herausforderung und es ist nicht das Ende der Geschichte.





Steigen wir nun tiefer in die Materie ein.

## Die Rolle der Vereinten Nationen

- Einrichtung internationaler Rechts- und Verhaltensnormen;
- Unterstützung und Stärkung internationaler Zusammenarbeit und Koordination;
- Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, neue Herausforderungen zu bewältigen.

Was ist die Rolle der UN? Das zur Verfügungstellen von internationalen Rechtsnormen – nicht nur Verhaltens- sondern klare Rechtsnormen. Innerhalb kurzer Zeit haben wir für die Terrorismusbekämpfung universell gültige Normen geschaffen und damit ein duales System etabliert, weil neben der nationalen Terrorismusbekämpfung die internationale hinzutritt. Innerhalb Europa besteht bereits jetzt die Möglichkeit, Auslieferungen zu beantragen und gegenseitige Unterstützung zu erhalten, ohne dass das gleiche Verbrechen zur Gesetzgebung des jeweiligen Landes passen müsste.

Auf weltweiter Ebene funktioniert dies allerdings nicht. Man benötigt regelmäßig spezifische, nationale Tatbestandsmerkmale für einen Auslieferungsantrag. Das bedeutet, dass wir international gleichlautende Konventionen benötigen. Genau das wollen wir durch die Konventionen zur Terrorismusbekämpfung erreichen.

Der zweite Punkt ist – wie bereits gesagt – die internationale Kooperation bei der Verbrechensbekämpfung. Ich sprach hierzu bereits über die Auslieferung und gegenseitige Unterstützung.

Der dritte Punkt ist – und der ist für Sie bedeutsam – sowohl die Verbesserung als auch die Sicherheit in der Kommunikation. Das betrifft zwar nicht alle Mitgliedstaaten, aber doch die Entwicklungsländer bzw. Länder und Wirtschaftssysteme, die sich in einem Übergangsstadium befinden, so z. B. die osteuropäischen Länder.

Wir müssen nicht nur das gegenseitige Verständnis verstärken, sondern auch das Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern. Ein weiterer Punkt ist die Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedsländer bei der Implementierung dieser neuen Instrumente und internationalen Kooperationen. Dies ist schon bei „gemeinen“ Verbrechen, also „normalen“ Verbrechen schwierig genug.

Wenn wir über Korruption sprechen wird es schwieriger. Wenn wir über die organisierte Kriminalität sprechen, wird es noch komplizierter. Und wenn wir über Terrorismus sprechen, wird es sehr, sehr schwierig, um dieses Zutrauen





und Vertrauen in die operationellen Behörden aufzubauen. Dieses Vertrauen ist aber eminent wichtig – es gibt keinen anderen Weg. Deshalb versuchen wir, wenigstens den Rahmen für die Vertrauensbildung festzulegen.

### **Hauptorgane der VEREINTEN NATIONEN, die mit Problemen des Terrorismus zu tun haben**

Wie arbeiten wir nun bei der UN an den vielschichtigen Themen betreffend des Terrorismus? Nun, wie jede Regierung haben wir gesetzgebende Behörden, die UN-Generalversammlung, den Sicherheitsrat, den Wirtschafts- und Sozialrat und die Kommission zur Verbrechensprävention und für Strafrecht.

Die Kommission zur Verbrechensprävention und für Strafrecht arbeitet in Wien/Österreich. Die UN betreiben in Wien/Österreich ein Büro gegen Drogen, Verbrechen und Terrorismus. Hinzu kommt dort die CND – Commission of Narcotic Drugs (Kommission für Rauschgifte). Dort werden Empfehlungen für Praktiken und Verhaltensweisen sowie für die technische Unterstützung in den einzelnen Ländern erarbeitet.

Dann gibt es noch die beiden Einrichtungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates. Die Generalversammlung ist üblicherweise zuständig für eine Reihe von Resolutionen, die nicht ganz so bindend sind. Es ist aber auch die Körperschaft, die im Namen der Länder die Konventionen genehmigt. Viele der Konventionen, zumindest die Resolution zum Terrorismus, die unter der Aufsicht der UN stehen, wurden von der Generalversammlung genehmigt. Das ist der Ort wo die Verhandlungen stattfinden. Terroranschläge dagegen werden hauptsächlich vom Sicherheitsrat behandelt, da es sich hierbei um ein konkretes Sicherheitsproblem handelt.

Im Rahmen des internationalen Strafrechts werden normalerweise Komitees eingerichtet, die eine Konvention entwerfen. Dieser Konventionsentwurf kommt dann in die Generalversammlung. Dies braucht Zeit – zwei Jahre, drei Jahre. Am Ende hat man einen Text des internationalen Strafrechts.

### **Verpflichtende Resolutionen**

Resolutionen des Sicherheitsrates, die nach Kapitel VII der UN-Charta verabschiedet werden, sind für alle Staaten bindend.

Derartige Resolutionen unterliegen einem anderen Rechtssystem. Es ist von besonderer Wichtigkeit, dass Sie wissen, dass der Sicherheitsrat die Macht hat, bindende Resolutionen zu beschließen. Das bedeutet, dass jedes Mal, wenn der





Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta eine Entscheidung trifft, diese Resolution bindend für jeden Staat ist, also weltweit Wirkung entfaltet. Das ist ein enormes Vorrecht des Sicherheitsrates. Wenn Resolutionen verabschiedet werden – wie z. B. für Angelegenheiten des ehemaligen Jugoslawiens – bzw. wenn Sie eine Peacekeeping-Operation irgendwohin entsenden, also Streitkräfte, an denen auch die Deutschen beteiligt sind, dann fällt dies unter Kapitel VII – Frieden und Sicherheit. Zum ersten Mal seit Bestehen der Vereinten Nationen hat der Sicherheitsrat nach dem 11. September diese Resolution 1373 verabschiedet. Dies ist eine der Säulen im Kampf gegen den Terrorismus. Sie ist im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta verabschiedet worden. Das bedeutet, dass erstmalig seit Bestehen der Vereinten Nationen wegen eines Verbrechens eine Entscheidung getroffen wurde, die jeder Staat, jedes Mitglied der UN in vollem Umfang anwenden muss.

Das gab es vorher noch nie. Auch für Leute, die mit kriminaltechnischen Dingen zu tun haben, ist dies sehr neu. Ich erläutere das an einem Beispiel: Beim Terrorismus gibt es viele Dinge, die mit politischen Ausnahmeregelungen zusammenhängen. Wenn Sie z. B. eine Auslieferung beantragen oder gegenseitige Unterstützung erbitten, könnte ein Land sagen: „Nun, sehen Sie, ... derjenige, den Sie fangen wollen, ist ein Freiheitskämpfer, er ist kein Krimineller“, usw. Mit der Resolution 1373 gibt es jetzt keine Möglichkeit mehr, eine derartige Auslieferung aus politischen Gründen zu verweigern. Selbst wenn vorher eine politische Ausnahmeregelung akzeptiert wurde, hat die Resolution 1373 nun Vorrang.

Es geht noch weiter: Sie wissen vielleicht, dass – da wir sehr häufig über Terrorismus im Mittleren Osten sprechen – es immer einige Staaten gibt, die sagen: „Bitte, verwechseln Sie nicht die Freiheitskämpfer mit den Terroristen“ usw. Deshalb gibt es auch verschiedene Konventionen. Es gibt die Konvention der Liga der arabischen Staaten gegen den Terrorismus, die Konvention der Organisation der Islamischen Konferenz oder die Konvention der Afrikanischen Union gegen Terrorismus. Alle beinhalten eine derartige Klausel. Aber für den Akt des Terrorismus funktioniert das nicht mehr, und wir müssen mit diesen Organisationen zusammenarbeiten. Deshalb lautet der Titel dieses Vortrages: die Rolle der Vereinten Nationen und supranationaler Organisationen bei der Terrorismusbekämpfung. Die Vereinten Nationen müssen mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten und konsensual mit ihnen zusammenarbeiten. Das bedeutet – und das ist unglaublich –, dass bis zum Jahre 2001 die typischen politischen Ausnahmeregelungen dafür verwandt wurden, nicht einmal über Terrorismus zu sprechen.

Nun wird nach den letzten beiden Resolutionen, die Terrorbombenresolution der UN und die Terrorfinanzierung, von der UN eine politische Ausnahmeregelung nicht mehr akzeptiert. Das ist etwas, das Sie als Praktiker wissen müssen.





Wenn Sie das Mittel der Auslieferung und der gegenseitigen Unterstützung im Zusammenhang mit Ihrem Tagesgeschäft bei der Terrorismusbekämpfung einsetzen – entweder in der Position als beantragender Staat oder in der Position des angefragten Staates. Es hat sehr praktische und direkte Auswirkungen auf Ihre tägliche Arbeit.

### **Resolution 1373 plus neueste Resolution 1566**

- Neuer Ansatz des Sicherheitsrates;
- verbindliche Instrumente gemäß Kapitel VII der UN-Charta;
- Verpflichtungen;
- Überwachungsmechanismus für die Anwendung der 12 Universalinstrumente;
- der Weg zu einer neuen Definition;
- Prüfung der Best Practices.

Nach den Ereignissen von Beslan hat der Sicherheitsrat eine neue Resolution verabschiedet – die Resolution 1566. Im engeren Sinne ist diese Resolution keine eigenständige, jedoch nicht weit davon entfernt. Sie ruft die Mitgliedstaaten auf, den Terrorismus (eine Definition, was genau unter Terrorismus verstanden wird, wird noch formuliert) zu bekämpfen.

Wie Sie wissen, geht es mit den üblichen UN-Konventionen wie folgt: Die Konvention wird verabschiedet, und dann tun alle Mitgliedsländer weiter das, was sie tun wollen. Sie ratifizieren und ratifizieren, sie akzeptieren und akzeptieren, und keiner kümmert sich wirklich um die Umsetzung der Konventionen. „Ich möchte nichts hinsichtlich dieser Konvention unternehmen“, sagt z. B. ein Land. Und das ist es dann. Ende.

Was jedoch die Resolution 1373 des Sicherheitsrates gegen den Terrorismus angeht, ist die Situation jetzt völlig anders. Für keine der Konventionen, die vor der Resolution 1373 verabschiedet wurden, wurde je ein Überwachungsmechanismus eingerichtet, d. h. keine Konferenz der Parteien, keine Expertengruppe – nichts davon!

Alles, was die Umsetzung der Resolutionen betraf, wurde dem Gutdünken der Mitgliedstaaten überlassen. Können Sie sich das vorstellen? Ergebnis: die Resolution 1373 wurde zu einer Art von Monster auf rechtlicher Ebene. Das Counter-Terrorist-Committee ist die Überwachungsinstitution von 12 Folge-Konventionen. Unglaublich, aber wahr.

Das Counter-Terrorist-Committee hat seit mehr als 3 Jahren das Recht von den Ländern zu verlangen, dass sie nachweisen können und wissen müssen, wo sie





mit ihren Ratifizierungen der Folge-Konventionen stehen. Jetzt geht man sogar so weit, dass die Staaten sich konkret zur Umsetzung der Konvention äußern müssen. Was machen Sie? Haben Sie ratifiziert? Wie machen sie es? Wie wenden Sie die Mechanismen zur Auslieferung und gegenseitigen Unterstützung an? Und die Staaten müssen diese Fragen beantworten, da sie unter das Kapitel VII der UN-Charta fallen. Falls das nicht erfolgt, wird der Sicherheitsrat sehr unangenehm werden. Es gibt derzeit einen solchen Fall, wobei ich natürlich das betroffene Land nicht nennen kann. Es handelt sich um ein kleines Land. Aber der Sicherheitsrat wollte bereits einen Brief an dieses Land schicken. Das Land sagt: „Nein, wir können die Konvention gegen die Finanzierung des Terrorismus nicht ratifizieren, weil das Parlament dagegen ist.“

Schauen wir uns einmal die Sanktionen durch den Sicherheitsrat an. Ist das noch das normale Geschäft der UN? Nein, es ist nicht das normale Geschäft der UN. Aber die Bedrohung, der wir uns stellen müssen, ist auch kein normales Geschäft mehr. Und es gibt auch ein paar interessante Gesichtspunkte im Sicherheitsrat. Hintergrund sind die Debatten über 1566 – vor der Verabschiedung und nach der Verabschiedung. Es gibt einen gemeinsamen Ausgangspunkt, der sich herauskristallisiert hat.

Es handelt sich um das, was wir mit „undiskriminierten Terrorismus“ bezeichnen. Es bedeutet, dass der „undiskriminierte Terrorismus“ alle Elemente des internationalen Terrorismus gemäß der Resolution 1373 enthält. Fein! Aber das Gerangel um die Freiheitskämpfer in Tschetschenien, Palästina usw. existiert nach wie vor.

Wenn man die Reden und Berichte des Sicherheitsrates genau betrachtet, wird sinngemäß darin gesagt: „Wir können verstehen, dass es einen Kampf gibt. Aber es gibt keinen Grund, unschuldige Menschen zu töten, in Beslan, in Sharm el Sheik, in Madrid, in Amerika, etc.“. Mit anderen Worten: die Putzfrau umzubringen, die morgens zur Arbeit geht und dann durch einen „undiskriminierten Terrorismus-Angriff“ getötet wird, entspricht genau der Ratio, auf deren Grundlage die Länder beschlossen haben, dass der Terrorismus bekämpft werden soll.

Vielleicht ist dies ein Weg, um an einem Punkt anzukommen, an dem neue umfassende Definitionen entstehen könnten. Derzeit müssen wir uns und müssen Sie sich immer noch in den zehn der zwölf Konventionen diejenigen Elemente des Verbrechens zusammensuchen, das Sie bekämpfen wollen. Aber dann haben Sie noch immer kein einzelnes Instrument, auf das Sie sich in der Praxis verlassen können.

Das Counter-Attack-Comitee prüft des Weiteren die „Best Practices“, und die falschen Vorgehensweisen bei der internationalen Kooperation. Das ist etwas





wirklich Wichtiges und Interessantes. Da Deutschland derzeit Mitglied des Sicherheitsrates ist, sind Sie selbst auch an dieser Aufgabe beteiligt, ein Gesetz für die Welt auf dieser Ebene zu schaffen.

Der Punkt ist, dass für Strafverteidiger die allgemeinen Bedingungen der Resolution optimaler angelegt sind als üblicherweise.

Dies hat zur Konsequenz, dass die Flexibilität, die Sie (als Strafverfolgungsorgane) in dieser Resolution haben, problematisch wird, wenn es um die Themen des legalen Vorgehens geht.

Nun werde ich Ihnen kurz erläutern, welche Akte nach der Liste der Konventionen als Terrorakte einzustufen sind:

- Flugzeugentführung;
- Flugzeugsabotage;
- unrechtmäßige Gewalt an Flughäfen;
- unrechtmäßige Handlungen gegen die maritime Navigation;
- unrechtmäßige Handlungen gegen die Sicherheit von fest installierten Plattformen, die sich auf dem Kontinentalsockel befinden;
- international geschützte Personen, wie das Kidnapping von Diplomaten;
- unrechtmäßige Herstellung und Anwendung von Nuklearmaterial;
- Geiselnahme;
- terroristische Bombenlegung;
- Unterstützung durch Fonds, die als Finanzierungsmittel für Terrororganisationen dienen.

Bereits mit den beiden letztgenannten Konventionen werden ca. 90 Prozent aller Terrorakte abgedeckt. Natürlich träumt jeder Diplomat von einer noch umfassenderen Definition des Terrorismus. Machen Sie sich darüber keine Sorgen. Wir haben zwei Instrumente in den letzten 4 Jahren verhandelt: die Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität und die Konvention gegen Korruption – und niemand kümmert sich um die Definition der transnationalen organisierten Kriminalität oder um die Definition von Korruption. Wir haben genug mit den Akten der Korruption, die als Delikte aufgelistet sind, und den Akten der organisierten Kriminalität, die als Beteiligung an kriminellen Gruppen aufgelistet sind, Geldwäsche, und andere Delikte, die wir aufgeführt haben.

Aber auch die Konzepte zur konsequenten Terrorbekämpfung, zur Korruption oder organisierten Kriminalität, sind Konzepte, die eher kriminologisch als rein rechtlich einzuordnen sind. Man muss diese an die weltweit vorhandenen Rechtssysteme anpassen. Wenn Sie ausreichende und präzise Definitionen ge-





gen Terrorakte haben, können Sie mit diesen arbeiten. Das ist es, was wir mit all diesen Konventionen beabsichtigen.

Offensichtlich wurden diese Konventionen jeweils nach einem oder einem zweiten Terrorakt verabschiedet. Ich glaube, eine Konvention wurde nach einem Angriff in München verabschiedet. Dann gibt es noch eine zur maritimen Sicherheit, die nach der Entführung der Achille Lauro verabschiedet wurde, und dann gibt es noch eine weitere Konvention, die aufgrund eines Terrorbombenangriffs irgendwo in der Welt entstanden ist, usw.

Natürlich kamen die jeweiligen Instrumente nach einem Ereignis und unter dem Druck dieser Ereignisse zustande. Trotzdem haben wir als Dach die Resolution 1373, die die überwachenden Mechanismen festlegt.

Ich habe einige Elemente hinsichtlich der an den Konventionen beteiligten Parteien für Sie aufgeführt. Von 191 Ländern haben etwa 50 Länder alle Instrumente der UN ratifiziert. Das bedeutet, dass drei Jahre nach den Ereignissen vom 11. September jeder proklamiert, den Terrorismus zu bekämpfen. Aber wir haben bis jetzt noch nicht das internationale rechtliche Rahmenwerk, das für Sie notwendig ist, um umfassend arbeiten zu können.

50 von 191 Staaten im Hinblick auf alle Konventionen sind nicht ausreichend. Bei den Terrorbombenanschlägen sind es 123 Staaten, die nicht ratifiziert haben. Bei der Finanzierung von Terrorismus sind es 117. Was ist mit den restlichen Staaten? Schließlich haben wir noch zwei Konventionen, die derzeit in Verhandlung sind. Es wird noch dauern, bis diese verabschiedet werden.

### **Internationale Rechtsstaatlichkeit und Souveränität**

- Länder haben das Rahmenwerk verhandelt;
- Länder sind zuständig für die Umsetzung der Konventionen;
- Schützt die Souveränität Bürger oder Kriminelle?

Ein weiterer Punkt, den ich hier ansprechen will, ist das Thema der Anwendung und Umsetzung dieser Konventionen im Verhältnis zum Prinzip der Souveränität von Staaten. Wir haben Glück, dass es die Resolution 1373 gibt. Üblicherweise dient die Souveränität von Staaten dazu, die Sicherheit der Bürger zu schützen. Das Prinzip der Souveränität dient generell dazu, organisierte Kriminalität einzudämmen. Natürlich bedeutet die Souveränität eine Art von Schutz vor internationalen Kooperationen. Es gibt aber eine Art von Mikrostaaten, die entstehen und dann die Souveränität beanspruchen. Tatsächlich bedeutet dies, dass diese Staaten eine Menge Geld aus der organisierten Kriminalität erhalten





können. In solchen Staaten werden leicht Geldmittel angesammelt, die für Terrorangriffe eingesetzt werden können.

Wir müssen über derartige Souveränität sprechen. Etwas muss sich hier in unserem Verständnis ändern. Wenn man über Souveränität spricht, meint man sehr häufig die Ehre eines Staates, souverän zu sein. Durch die neu entstandenen Bedrohungen werden jetzt die Dinge umgekehrt. Jedenfalls darf die Souveränität kein Hindernis darstellen, die Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung auszuschöpfen.

### **Auslieferung und gegenseitige Unterstützung**

- Kein Paradies für Terroristen, während ihre Rechte respektiert werden;
- keine Bankgeheimnis;
- spezielle Ermittlungstechniken werden definiert und koordiniert;
- Kooperation bei der Polizeiarbeit wird ermöglicht.

Was wir jetzt in den Konventionen und in der Resolution 1373 geregelt haben, das für Sie selbstverständlich ist, was aber nicht für viele Staaten gilt: Kein Bankgeheimnis bei Terrorangriffen, spezielle investigative Techniken und die Kooperation bei der Polizeiarbeit.

Wenn ich über Kooperation bei der Polizeiarbeit spreche, meine ich nicht nur die gegenseitige Unterstützung unter der Kontrolle oder Überwachung durch den Richter sondern auch die direkte Kooperation. Direkte Kooperation ist möglich und wird zu Beweisen führen, die bei Gericht vorgebracht werden können.

Ziel sollte es sein, die Beweise bereits durch die polizeiliche Zusammenarbeit zu erhalten. Natürlich kann die gegenseitige Unterstützung und Auslieferung hierbei dienlich sein. Es gibt Partner, wie z. B. den Internationalen Verband der Staatsanwälte (International Association of Prosecutors), aber auch Interpol und Eurojust.

### **Polizeiliche Zusammenarbeit**

- Neue Techniken;
- neue investigative Techniken;
- gemeinsame Ermittlungen.

Ich möchte noch etwas über die polizeiliche Zusammenarbeit sagen. Die UN-Konventionen sind hierzu sehr ärmlich. Deshalb muss man sich auf die Resolution 1373 stützen. Aber wenn Sie beispielsweise im Auftrag der Regierung mit





anderen Staaten über Vereinbarungen verhandeln, die kritisch für den Staat sein können, sollten Sie Ihrem Außenministerium mitteilen, dass sie sich wirklich auf die transnationale Konvention für die organisierte Kriminalität beziehen, in der die Techniken detailliert aufgeführt sind. Es geht Fall nach Fall. Wegen der gemeinsamen Ermittlungen müssen Sie natürlich wissen, mit wem Sie zusammenarbeiten müssen. Und Sie müssen sicherstellen, dass der Staat, mit dem Sie eine Vereinbarung getroffen haben, als Polizeibehörde auch ausreichend sicher für Sie ist, um einvernehmlich zusammenzuarbeiten. Letztendlich entscheiden Sie, ob eine Bedrohung wirklich auf weltweiter Ebene anzusiedeln ist.

### Neuer Ansatz

- Proaktive Ermittlungen;
- Wann sollten die Ermittlungen beginnen?
- Rechtsstaatlichkeit und Ermittlungen gegen den Terrorismus.

Schließlich möchte ich mit Ihnen über proaktive Ermittlungen sprechen. Wie ich bereits sagte, ist es wirklich ein Dilemma für mich. Der Punkt ist: Wann setzen wir Tonbänder ein, besondere investigative Techniken, verdeckte Ermittlungen, kontrollierte Lieferungen usw.? Vor oder nach dem Vergehen? Es ist wirklich ein Dilemma, da wir einerseits verdeckt arbeiten müssen, andererseits arbeiten wir im Rahmen der Humanität und Rechtsstaatlichkeit.

Es geht um Schutzgüter und unsere gemeinsamen Werte. Das bedeutet, dass wir das Gleichgewicht zwischen Menschenrechten und den verdeckt eingesetzten Techniken finden müssen. Das ist nicht so leicht zu finden und oft Phraseologie. Aber wir müssen das tun und wir wissen, dass wir es tun müssen. Wir müssen durch diese Schwierigkeit hindurch. Beim Terrorismus ist es noch komplizierter. Dies ist wirklich eine Obsession von mir. Ich werde hierzu eine Studie durchführen und ich wäre wirklich glücklich, wenn das Bundeskriminalamt mich hierbei unterstützen könnte. Ich habe bereits andere Organisationen angesprochen, mir hierbei zu helfen.

Wenn man ein Delikt hat, ein normales Verbrechen, beginnt man natürlich mit der Untersuchung, nachdem das Verbrechen stattgefunden hat, z. B. bei einem Raub: Sie nehmen die Aussage auf und fangen an zu ermitteln.

Bei der organisierten Kriminalität sieht das etwas anders aus, insbesondere beim Drogenhandel, mit verdeckten Ermittlungen, kontrollierter Lieferung etc. Aber es geht immer um die gute Sache. Sie wissen, dass vielleicht eine Straftat vorher oder nachher begangen wurde. Aber das lässt sich trotzdem bewältigen. Beim Terrorismus ist es wirklich ein Alptraum. Aber wenn wir nicht präventiv tätig werden, bedeutet das, dass etwas in die Luft fliegt und Menschen getötet





werden. Was ist mit der Rolle der Polizei und des Justizsystems, wenn wir nur Feststellungen treffen, nachdem 300 oder 1000 Menschen umgekommen sind? Andererseits: wann fangen wir denn nun an, ohne die Menschenrechte zu verletzen? Das ist etwas, auf das wir unser Augenmerk richten müssen.

Ich sage das zu Ihnen, weil wir das Problem haben, einem Richter oder dem Staatsanwalt Beweise bringen zu müssen. Aber was werden Sie bei einem Richter tun, wenn Sie mit Geheimdienstinformationen zu ihm gehen, die Sie erhalten haben – wie werden Sie das tun? Wie werden Sie das präsentieren, um eine richterliche Genehmigung zu erhalten?

Aber um den Nachweis und die Beweise ins Gericht zu bringen, um jemanden zu erwischen und auszuweisen, haben Sie immer andere Optionen, die ich nicht noch einmal erwähnen will. Wir müssen Verbrecher fangen und vor Gericht bringen, und dadurch ein Exempel statuieren. Dies ist der Punkt, an dem wir arbeiten müssen. Wann werden wir mit einer Ermittlung beginnen? Wann setzen wir spezielle Ermittlungstechniken ein, usw.? Daran müssen Sie arbeiten und das ist die wirkliche Herausforderung.

Um alle diese Arbeiten zu erledigen, müssen wir selbstverständlich trainieren, unterstützen, austauschen usw., was auch die Rolle meines Dienstes ist, oder wenigstens die Länder dabei unterstützen, dies zu tun. Wir haben eine gewisse Methodik. Wir gehen nicht nur in ein Land, um eine Runde zu machen, eine Bewertung abzugeben. Zuerst brauchen wir das Gesetz. Übrigens, falls Sie dies nutzen möchten: in meinem Büro gibt es eine riesige Datenbank mit sämtlichen Gesetzen zum Terrorismus und auch die Strafgesetzbücher der ganzen Welt. Mehr oder weniger haben wir jetzt die Gesetze von 150 Ländern erfasst. Wenn Sie also Bedarf an solchen Informationen haben, bevor Sie eine Auslieferung beantragen, oder etwas in der Art, können wir Sie dabei bei Bedarf gerne unterstützen.

### **Operationale Partnerschaften zur Verstärkung der Wirkung**

- Gemeinsame Aktivitäten mit anderen UN-Behörden:
- zur Steigerung der Effektivität und der Wirkung der Arbeit;
- zum Multiplikatoreffekt.

Ich komme zum letzten Punkt: Wir können nicht alleine arbeiten. Was bedeutet das? Sehr häufig sagen internationale Organisationen einschließlich der UN: „Wir bekämpfen den Terrorismus und... wir kämpfen nicht.“

Es sind die Staaten, die für die Bekämpfung des Terrorismus oder das Verbrechen zuständig sind. Aber auf internationaler Ebene haben sich die Anstrengun-





gen des internationalen Komitees sehr ausgezahlt. Mit dem Counter-Terrorist-Committee gibt es die Möglichkeit, alle Organisationen, die den Terrorismus bekämpfen, zusammenzubringen, um wenigstens die wichtigen Informationen auszutauschen und zu sehen, welche Unterstützung den Ländern gewährt wird.

Wir haben sogar die Organisation Sicherheitskooperation in Europa eingesetzt, die in Wien zusammenkam, unglücklicherweise am 11. März, dem Tag des Angriffs auf Madrid. Gleichwohl, diese Kooperation funktioniert gut. Wenn Sie in ein Land gehen, um es dabei zu unterstützen, ein Gesetz zu erlassen und die Auslieferungsverfahren zu erarbeiten, oder wenn wir mit dem Internationalen Währungsfond erscheinen, dann sagen die, die wir besuchen: „Ach, da kommt die UN mit diesen Leuten vom IWF.“

Normalerweise reagieren so solche, die nicht wollen, dass die internationalen Konventionen umgesetzt werden. Die Einlassungen lauten oft wie folgt: „Sehen sie, uns wurde von dieser Organisation geraten, dies zu tun, von einer anderen, das zu tun, und von der nächsten wieder jenes zu tun, und dann waren wir vollkommen verwirrt, und wussten nicht mehr, was wir nun tun sollten.“ Nun gut. Zusammenarbeit bedeutet, dass man seine Fähigkeiten verstärkt, um Wirkung zu erreichen. Zusammenarbeit bedeutet nicht nur, Unterstützung zu liefern.

Wir haben inzwischen direkte Unterstützung für 45 Länder geliefert, und indirekte Unterstützung für – wenn ich indirekte Unterstützung sage, meine ich, dass wir die Konventionen für subregionale Auslieferung etc. zusammengestellt haben – 95 Länder geleistet. Aber das Problem ist noch das Follow-up. Wenn Sie z. B. eine Deklaration verfasst haben oder etwas Ähnliches, dann kommt das Follow-up. Dann muss man schauen, was der Staat getan hat, wie er etwas getan hat, was ihm aufgetragen wurde, und ob wirklich der berühmte Rahmen eingerichtet wurde.

### **Adresse des Terrorist Prevention Branch**

Das ist meiner Meinung nach die Herausforderung an uns für die nächsten Jahre. Natürlich hätte ich auch über eine sehr spezielle Resolution des Sicherheitsrates reden können – die Resolution 1267. Es handelt sich hierbei um die Anti-Taliban-Resolution, eine wirklich gute Resolution.

Der Punkt ist, dass dieses Komitee einige Terroristen aufgelistet hat sowie einige Mitglieder von Al Qaida. Ich bin nicht sicher, ob Sie ähnliche Probleme hatten. Häufig sind diese Listen nicht ausreichend fundiert. Das Land liefert eine Liste mit Namen von Personen, und wenn das Land dann aufgefordert wird, weitere Informationen zu liefern, kommt nichts mehr. Wir müssen dieses





Problem sorgfältig behandeln und detailliertere Informationen über die dem Sicherheitsrat auf diesen Listen genannten Personen bereitstellen. Ich erinnere mich noch sehr gut an einen Fall, als ich in die Vereinigten Arabischen Emirate reiste. Es ging um den Namen einer Person. Es war – glaube ich – vor fünfzehn Tagen, und wir haben dieses Thema mit dem dortigen Direktor der Zentralbank besprochen. Auf einer Liste der Al Qaida erschien der Name Mohammed Ali. Sie froren also die Konten von über 1000 Personen ein, denn in den VAE gibt es natürlich sehr viele Personen mit dem Namen Mohammed Ali. Sie froren also viele, viele Konten ein – auch das eines Taxifahrers. Das klingt heute vielleicht lustig, aber zu dem Zeitpunkt war es für die betroffenen Leute nicht so lustig.

Wir müssen also präziser vorgehen, wenn wir Daten in Listen aufnehmen. Es gibt immer Möglichkeiten der Verbesserung.

Ich möchte meine Rede gerne mit einem Vergleich beenden. Ich möchte Ihnen als Franzose nun eine Geschichte erzählen. Wir hatten einen sehr guten Mann namens La Fontaine. Vielleicht kennen Sie ihn ja. Er lebte im 17. Jahrhundert und hat eine Geschichte über die Schildkröte und den Hasen geschrieben. Der Hase war sehr froh, da er wusste, dass die Schildkröte das Rennen gegen ihn nicht gewinnen konnte, da die Schildkröte so schwer ist und so langsam. Aber am Ende des Tages, am Ende der Geschichte, hat die Schildkröte mit ihren sehr langsamen Bewegungen das Spiel doch gewonnen. Vergleichen wir doch einmal – wir könnten die Schildkröte sein und das Spiel gegen diese Terroristen gewinnen, die so schnell sind. Ich überlasse Ihnen die Antwort.



## Betrachtungen zum Islamistischen Terrorismus – die arabische Perspektive<sup>1</sup> –

Volkmar Wenzel

Thema dieses Vortrags ist die Entwicklung des islamistischen Terrorismus in der arabischen Welt. Ich wurde gebeten, den Schwerpunkt auf die subjektiven Realitäten in dieser Region zu legen, also auf Hoffnungen und Ängste, Meinungen und Weltbilder sowie auf mögliche Ziele und Strategien der Terroristen.



Volkmar Wenzel vom Auswärtigen Amt stellte die arabische Perspektive des islamistischen Terrorismus dar

Zunächst möchte ich einige kurze Bemerkungen über die allgemeine Lage in der arabischen Welt machen, dann auf die politischen Stimmungen in der arabischen Welt eingehen. In einem dritten Schritt soll dargestellt werden, wie terroristische Islamisten an der Lage und den Stimmungen in der arabischen Welt anknüpfen und sie für ihre eigenen Zwecke ausnutzen. Abschließend will ich kurz einige wenige Aspekte der Auseinandersetzung mit dem islamistischen Terrorismus beleuchten.

### *Ein Blick aus der Perspektive der Dialogarbeit*

Wer im Gespräch mit der arabischen Welt steht, wird zwangsweise auch mit dem Thema islamistischer Terrorismus konfrontiert. Die arabischen Gesellschaften sind geprägt von ihren Erfahrungen mit heftigen Ausbrüchen islamistischer Gewalt. Es gibt hitzige innerarabische Diskussionen über Ursachen und Ziele der Gewalt, über ihre verschiedenen politischen Auswirkungen im

<sup>1</sup> Dieser Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Vortragenden wieder.





Inneren, wie im Äußeren. Und es wird darüber gestritten, was die moralischen und religiösen Normen zu den verschiedenen Formen der Gewalt sagen. Die Terroristen selbst haben sich in Kampfschriften und Selbstzeugnissen geäußert, so dass man ihr Weltbild und ihre Absichten in einigen grundlegenden Linien bestimmen kann.

## 1 Wo steht die arabische Welt heute wirtschaftlich und sozial?

Erlauben Sie mir zunächst einen kurzen Blick darauf, wo die arabische Welt heute wirtschaftlich und politisch steht. Die Region selbst ist riesig und äußerst heterogen. Im Osten haben es die Vereinigten Arabischen Emirate fast geschafft, ein Singapur des Mittleren Ostens zu sein. Im äußersten Westen kämpft Mauretanien den Kampf afrikanischer Staaten um Fortschritt und Entwicklung; zur Zeit wütet dort eine Heuschreckenplage. Wenn man also von Trends in der arabischen Welt redet, handelt es sich um eine Abstraktion. Die unzweifelhaft vorhandene Einheit der Region in Sprache und Kultur wird durch große Vieltätigkeit im Einzelnen gebrochen. Zu Recht legen die einzelnen arabischen Länder Wert darauf, dass wir ihre jeweiligen historischen und regionalen Perspektiven wahrnehmen, ihre Unterschiedlichkeit in Größe und Wirtschaftskraft in Rechnung stellen. Meine folgenden Aussagen dürfen in diesem Sinne nicht jeweils eins zu eins auf ein bestimmtes arabisches Land übertragen werden.

### *Wirtschaftliche Lage perspektivisch schwierig*

Die Bevölkerung der südlichen Mittelmeeranrainer und des Mittleren Ostens wird im Zeitraum 2000 bis 2030 von 240 Mio. auf ungefähr 480 Mio. Menschen anwachsen. Man muss kein Ökonom sein, um diese Herausforderung zu begreifen. Unglaublich viele Ausbildungs- und Arbeitsplätze werden in den nächsten Jahrzehnten zusätzlich gebraucht. Nötig wäre ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum, wie wir es in Deutschland in unseren Wirtschaftswunderjahren hatten oder wie es heute die asiatischen „Tigerstaaten“ erreichen. Von einer solchen Dynamik ist die Region aber weit entfernt. Ob armer Agrarstaat oder Ölexporteur – alle arabischen Länder haben große und wachsende Probleme, ihre Jugend auszubilden, ihr einen Einstieg in den Beruf zu bieten und ein nach den örtlichen Maßstäben anständiges Einkommen zu garantieren.

### *Bevölkerungswachstum und Auswanderungsdruck*

Im Kontrapunkt zum alternden Europa verjüngen sich die Gesellschaften der arabischen Welt. Die Hälfte der Bevölkerung ist unter zwanzig Jahre alt, in manchen Ländern sogar nur siebzehn oder darunter. Die Folge ist ein ungeheurer Druck auf Regierungen und Gesellschaften.

Ein Aspekt dieses Drucks ist der Migrationswunsch junger Menschen. Gelegentliche Umfragen, ob junge Menschen nach Europa oder Nordamerika gehen





würden, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten, enthüllen eine verblüffend große Bereitschaft zur Emigration. Experten vermuten, dass ungefähr die Hälfte der jungen Menschen in der Region den Wunsch zur Auswanderung verspürt oder mit dem Gedanken spielt. In einigen Ländern – zum Beispiel in den nordafrikanischen Maghrebstaaten – sind dies sogar mehr. Da nur wenige Menschen aus purer Abenteuerlust auswandern, kann man diesen Trend auch als Ausdruck der Frustration und der Verzweiflung junger Menschen an ihren Heimatländern werten. In der Realität ist das gesellschaftliche und politische Sicherheitsventil Auswanderung nur so wenig geöffnet, dass keine Entlastung stattfindet.

#### *Schwindende Legitimation arabischer Regierungen*

Vor dem wirtschaftlichen und demographischen Hintergrund überrascht es nicht, dass praktisch alle Regierungen in der Region mit schwindender Legitimation kämpfen. Dies gilt für traditionell regierte Länder, also für Emire oder Könige, genauso wie für die Präsidenten der arabischen Republiken. Die Bevölkerung leidet jedoch nicht nur unter den düsteren wirtschaftlichen Perspektiven. Sie ist auch mit zahlreichen ungelösten politischen und sozialen Problemen beschwert. Demokratie, Menschen- und Frauenrechte, Minderheitenschutz, Religionsfreiheit sind nur schwach entwickelt. In keinem Land gibt es nennenswerte politische Partizipation, geschweige denn Volkssouveränität und demokratischen Machtwechsel. Als Konsequenz sind Gefühle der Machtlosigkeit gegenüber den Regierungen weit verbreitet.

#### *Was sind Islamisten?*

Wie kommt der Islamismus in dieses schmucklose Bild der arabischen Welt? Die Großideologien arabischer Nationalismus und arabischer Sozialismus scheiterten bereits in den 60er und 70er Jahren. Danach konnte sich der Islamismus als bedeutendste Alternativideologie überall in der arabischen Welt etablieren.

Lassen Sie mich zunächst einige Worte zu dem Begriff Islamismus sagen, wie er von der Wissenschaft und den Medien verwendet wird. Am einen Rand des Spektrums werden Osama bin Laden und seinesgleichen als Islamisten bezeichnet. Am anderen Ende – so kann man es oft in unseren Zeitungen lesen – sei auch die Regierungspartei der Türkei islamistisch. Also eine Partei, die ihr Mandat auf demokratischem Weg gewonnen hat und ihr Land auf einen klaren europäischen Kurs führt und die als ihr Staatsideal die Demokratie europäischer Ausprägung nennt. Wenn das Spektrum, das mit dem Begriff „Islamismus“ eingefangen werden soll, so weit reicht, darf man sich fragen, ob dieser Terminus nicht den Blick auf die Realitäten mehr verstellt als erleichtert. Mir scheint der Begriff „islamistisch“ ohne nähere Bestimmung nur beschränkt nützlich, vielleicht vergleichbar mit „rechts“ oder „links“ in unserer politischen Topographie. „Islamistisch“ in diesem breiten Sinne bedeutet wohl lediglich, dass sich eine politische Strömung oder Kraft zum Handeln in Politik und





Gesellschaft inspirieren lässt von den religiösen und kulturellen Traditionen muslimischer Länder und Völker.

*Islamisten zwar stärkste Oppositionskraft, aber nirgendwo an der Macht*

Zurück zur arabischen Welt. Wichtig ist festzuhalten, dass Islamisten in keinem arabischen Land je die Regierungsgewalt erringen konnten, weder auf friedlichem Wege, noch mit Gewalt. Die politische Einstellung friedlicher islamistischer Gruppen kann von äußerst radikal bis demokratisch reichen. Überall in den arabischen Ländern, wo es Wahlen gibt und Islamisten als Kandidaten zugelassen werden, stellen sich Parteien und Einzelpersonlichkeiten aus diesem Spektrum zur Wahl. Daher gibt es unabhängige sowie organisierte Islamisten in vielen arabischen Parlamenten, etwa in Marokko, Algerien, Ägypten oder Jordanien. Die demokratischen Elemente in den politischen Systemen der arabischen Welt sind aber beschränkt. Daher kann man von den Wahlerfolgen von Islamisten auch nur eingeschränkt darauf schließen, wie relevant ihre politischen Programme für die Gesamtbevölkerung sind. Vereinfachend und vergrößernd kann man dennoch feststellen, dass in den meisten arabischen Ländern die legalen Islamisten verschiedenster Couleur zusammengenommen die wichtigste und größte Oppositionskraft gegen die regierenden Parteien und andere herrschende Machtstrukturen darstellen. Es gelang ihnen meist, sich als Alternative darzustellen, als Vertreter der authentischen Interessen der Bevölkerung an einer besseren Regierungsführung und als entschlossene Kämpfer gegen widrige internationale Einflüsse.

Dennoch ist die Lage von Land zu Land anders, unterscheidet sich von Gruppe zu Gruppe. Zum Beispiel unterstützt in einigen Ländern das konservative und traditionelle Bürgertum islamistische Parteien, um seine wirtschaftliche Stellung zu sichern und seine Vorstellungen von Sitte und Moral durchzusetzen. Andere Organisationen, die sich stärker auf die ärmeren Bevölkerungsschichten stützen, haben eine eher sozialpolitische Agenda als Schwerpunkt. Im Einzelfall kann eine solche Bewegung sozialrevolutionäre Züge aufweisen.

Aus unserer europäischen Sicht stellen wir an alle diese Gruppen vor allem die Frage, wie sie es mit der Demokratie und den Menschenrechten halten. Man wird hier zu differenzierten Einschätzungen im konkreten Fall kommen müssen. Insgesamt erscheint eine große Portion Skepsis sicher angebracht. Eindeutige Antworten auf unsere europäischen Fragen kann es aber nicht geben, da alle gewaltlosen Islamisten auf Demokratie setzen müssen, um an die Regierung zu kommen. Radikale haben dabei sicher die Formel „one man, one vote, one time“ im Sinn. Die den demokratischen Pfad einschlagenden Islamisten können aber ihre politischen Überzeugungen nicht unter Beweis stellen, da es in der Region keinen demokratischen Machtwechsel gibt.





### *Islamistische Gewalt in der arabischen Welt: politisch marginal und bisher erfolglos*

Kommen wir zu den gewalttätigen Strömungen des Islamismus. Beobachter innerhalb und außerhalb der arabischen Welt sind sich einig, dass in allen arabischen Ländern die „Dschihadisten“ oder die „dschihadistische Fraktion der Islamisten“, wie man die gewalttätigen Gruppen in jüngerer Zeit auch oft nennt, zahlenmäßig klein sind und nur einen schmalen Rand des islamistischen Spektrums besetzen. In der Vergangenheit konnten islamistische Gewaltstrategen nie in die Nähe der Regierungsübernahme kommen. In der Regel scheiterten sie schon im Vorfeld. Ihre Anhängerschaft erreichte niemals eine politisch relevante Größe. Die angegriffenen arabischen Regierungen und Gesellschaften mobilisierten ausreichend Widerstandskräfte. Ägypten, das größte arabische Land, das auch die erste bedeutende islamistische Bewegung, nämlich die Muslimbrüder, hervorgebracht hat, ist auch Ursprungsland der ersten radikalen Gewaltprediger und der ersten Terrorgruppen in der arabischen Welt. Dennoch konnten die Ägypter – Staat und Gesellschaft – in den letzten drei Jahrzehnten alle islamistischen Gewaltausbrüche immer wieder einhegen, trotz gefährlicher und blutiger Situationen und Phasen. Der schlimmste Fall war Algerien, wo in den neunziger Jahren vorübergehend bürgerkriegsähnliche Zustände herrschten und Opferzahlen wie in Kriegen zu beklagen waren. Als Fazit kann man festhalten, dass die arabische Welt schon früh Opfer islamistisch-terroristischer Gewalt wurde. Sie musste einen gewaltigen Blutzoll entrichten und ist weiterhin eines der Hauptopfer dieser Gewalt.

Weil aber alle Versuche von Dschihadisten zur Machtübernahme scheiterten, kam es zu einer anderen gefährlichen Entwicklung. Die aktivsten Elemente wichen oft ins außerarabische Ausland aus und kämpften in Afghanistan und anderswo. Die Rückkehrer waren mit ihren Erfahrungen und Enthemmungen gefährlicher als vorher. Diejenigen, die im Ausland blieben, fanden zusammen mit Gleichgesinnten aus der ganzen Welt den Weg zum internationalen Terrorismus.

## **2 Politisches Weltbild und Stimmungslage arabischer Gesellschaften**

Kommen wir zum politischen Weltbild des arabischen Bürgers zurück. Ihm ist nur zu deutlich bewusst, dass seine Region im internationalen Vergleich zurückfällt. Er ist unzufrieden damit und richtet diese Unzufriedenheit vor allem und an erster Stelle an die Adresse seiner eigenen Regierung. Besonders viel Unzufriedenheit und Ärger erregt, wenn sich die arabischen Regierungen bei zwei Dingen als unfähig erweisen. Nämlich erstens, wenn sie das Bedürfnis nach Sicherheit nicht erfüllen können und zweitens – damit zusammenhängend und genauso wichtig – wenn die Bewahrung der kulturellen und religiösen Identität in Gefahr erscheint. Die Verbitterung des Bürgers steigt, wenn die





gleiche Regierung, die seine legitimen Ansprüche nicht erfüllen kann, dagegen bei der Sicherung ihrer Herrschaft energisch und effizient vorgeht.

Das Verhältnis der Menschen im Nahen und Mittleren Osten zum Westen ist zwiespältig. Einerseits schauen die meisten Menschen mit Bewunderung auf die westliche Konsumgesellschaft, schätzen westliche Technik und wünschen sich vergleichbare Freiheitsrechte. Viele können sich vorstellen, im Westen eine bessere Zukunft als zuhause zu finden. Traditionell, d. h. vor dem 11. September 2001, waren die USA beliebter als die EU als Studien- und Auswanderungsziel, weil man jenseits des Atlantik das überzeugendere Modell einer multiethnischen und multireligiösen Gesellschaft vermutete.

Andererseits enthüllt jedes banale Kaffeehausgespräch in der Region, dass der „Westen“ im pauschalen Sinn bei einer großen Mehrheit – nicht bei allen! – ein Gefühl der Bedrohung erzeugt. Was das genau bedeutet, muss kurz erläutert werden.

*Arabische Bedrohungsperzeption: „Widerstand“ gegen westliche Gewalt*

Die meisten Europäer sind überrascht, wenn sie zum ersten Mal von dem diffusen Gefühl der Bedrohung durch westliche Gewalt hören, das auch solche Menschen in der arabischen Welt oft äußern, die weit entfernt von einem der heißen Konflikte leben. Wahrscheinlich können wir in Europa nur unvollkommen nachvollziehen, wie die täglichen Medienbilder über die Gewalt in der Region – genauer die täglichen Bilder von den zahlreichen Opfern – Gefühle der Machtlosigkeit, Angst und auch Wut erregen. Bis vor wenigen Jahren filterten Zensur und gelenkte Medien Nachrichten aus, die zu viel Mitgefühl oder gar aktive politische Reaktionen hätten auslösen können. Heute versorgen zahlreiche unzensurable arabische Satellitenkanäle, Fax, E-Mail, Internet und eine überregionale arabische Presse fast alle arabischen Haushalte mit Informationen und Kommentaren zur Gewalt zwischen Israelis und Palästinensern, zu den Kämpfen und Anschlägen in Irak, über die anderen Konfliktherde in der arabischen und muslimischen Welt.

Fatal ist dabei, wie die zwei virulentesten Konflikte, nämlich Nahost und Irak, das Bild bestimmen. Weil der Kampf der Palästinenser um einen eigenen Staat als legitim erachtet wird und vor allem auch populär ist, weil die Politik der USA in der Region höchst kritisch gesehen wird und unpopulär ist, handeln Intellektuelle, Oppositionelle, manchmal auch Regierende und insbesondere die Journalisten der neuen arabischen Medienwelt die Konflikte in Irak und Nahost unter dem Begriff „Widerstand“ ab. Dieser gesamtarabische Sammelbegriff trifft die Gefühlslage. Die Problemsicht der direkt betroffenen Iraker oder Palästinenser spielt kaum eine Rolle, wird wenig reflektiert. Das Etikett „Widerstand“ verschleift nationalistische mit islamistischen und weiter mit





terroristischen Positionen, vernebelt die Unterscheidungen zwischen legitimen und illegitimen politischen Zielen und Mitteln.

Wozu dies führt, ist offensichtlich, aber schwer quantifizierbar. Nur wenige arabische Länder erlauben Meinungsumfragen. Die wenigen Umfragen, die es gibt, stehen methodisch auf schwachen Beinen. Zwei Länder, die offen genug sind, um Umfragen zu erlauben, nämlich Marokko und Jordanien, wurden im Frühjahr von einem amerikanischen Institut untersucht. Eine große Mehrheit der Befragten in beiden Ländern wollte sich nicht distanzieren von Selbstmordattentaten gegen Israelis und gegen westliche Truppen im Irak, als gefragt wurde, ob diese Taten gerechtfertigt werden könnten. Umgekehrt lehnt eine Mehrheit Selbstmordattentate in den USA, Europa und anderen arabischen Ländern ab, auch wenn der Bodensatz an Befürwortern deprimierend groß bleibt. Der Nahost- und der Irakkonflikt sind im öffentlichen Bewusstsein mit einer Vielzahl von symbolischen Bedeutungen so aufgeladen worden, dass religiöse, säkular-nationalistische, anti-amerikanische, anti-westliche, anti-israelische und anti-jüdische Motive sich verbinden und zu einer weit verbreiteten politischen und moralischen Verwirrung führen.

*Arabische Bedrohungsperzeption: „kulturelle Aggression“ gegen die Identität*  
Noch überraschter und nachgerade befremdet sind Europäer, wenn sie damit konfrontiert werden, wie tief die Furcht in der arabischen Welt vor einer kulturellen Invasion des Westens ist. Wir Europäer sind gewohnt, politische Eiszeiten durch als harmlos betrachteten Kulturaustausch anzutauen. Schauen wir auf islamische Religion und Kultur, fällt uns üblicherweise nicht Schwäche, sondern Vitalität auf. Aber viele Menschen in der Region, auch besonnene, fürchten seit langem, der „Westen“ wolle ihre Identität, ihre Werte und ihre Religion zerstören. Die perzipierte „kulturelle Aggression“ dringt nach dieser Sicht auf vielen Wegen vor. Das Internet und westliches Satellitenfernsehen, aber auch Kulturaustausch, die Förderung von freien Medien, die Bemühungen zum interkulturellen und interreligiösen Dialog tragen für viele – natürlich nicht für alle! – die Fratze des Kulturimperialismus. Es geht der arabischen Welt nicht nur um die Bewahrung ihrer kultureller Besonderheiten und ihres kulturellen Reichtums, wie es in Zeiten der Globalisierung für jede Kultur oder Nation geraten scheint. Nein, viele konservativ und traditionell Eingestellte befürchten von der Globalisierung empfindliche Schläge gegen Religion und Moral und letztlich die Grundlagen der Gesellschaft. Diese Konservativen wünschen sich zwar meist intensive Beziehungen zum Westen in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, aber möglichst wenig in den Bereichen Kultur und Medien. Westliche Fernsehserien – man muss dabei gar nicht an „Sex and the City“ denken –, unzensurierte Bücher, manchmal auch Gesang und Ballett gelten als gefährlich für den islamischen Lebensstil. Für Leute mit dieser Haltung erscheinen westliche Bemühungen für Demokratie und Menschenrechte als Teil einer Strategie der kulturellen Invasion.





### *Politische Sicht auf den Westen: kein Verbündeter für Fortschritt und Frieden*

Vor dem Hintergrund dieser Bedrohungsperzeption erscheint vielen Menschen in der arabischen Welt der Westen nicht als Verbündeter im Kampf gegen Konflikte, schlechte Regierungsführung und wirtschaftliche Nöte. Ganz im Gegenteil glaubt die überwiegende Mehrheit in der arabischen Welt, dass ihre schlechte Lage und ihre düsteren Perspektiven ursächlich auch auf westliche Politik zurückgehen. Der oft zu hörende Vorwurf der doppelten Standards, die der Westen anwende, heißt ausbuchstabiert, er verfolge seine Interessen ohne Rücksicht auf die Menschen in der Region. Konkret werden unter anderem genannt, dass billiges Öl, die Öffnung der regionalen Märkte, die Sicherheit Israels und andere strategische Interessen dem Westen wichtiger seien als Demokratie und Recht. Viele meinen, ihre ungeliebten einheimischen Regierungen könnten nur überleben, weil sie vom Westen gestützt würden.

### *Sicht auf USA und Europa: Zwar Unterschiede, aber letztlich nicht entscheidend*

Insbesondere an die USA richtet sich der Vorwurf, der Region die Demokratie sogar absichtlich vorzuenthalten. Die unpopulären Wünsche amerikanischer Regierungen könnten nur von autoritären Regimen umgesetzt werden. Widersetze sich eine arabische Regierung zu sehr amerikanischen Wünschen, so diese Sicht, drohten Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Intervention. Europa wird in realistischer Einschätzung seiner Macht zwar etwas weicher gesehen. Kleine, kundige Eliten in der arabischen Welt zollen der Europäischen Union durchaus Anerkennung für eine ausgewogene Haltung gegenüber dem Nahostkonflikt, für ihr langfristiges und partnerschaftlich angelegtes Engagement in der Region. Wenn man aber das Bild der Europäer in der breiteren Bevölkerung untersucht, muss sich auch die EU eher dem „Westen“ zurechnen lassen.

### *Verhärtung nach Irakfeldzug*

Seit dem letzten Irakkrieg ist die Glaubwürdigkeit westlicher Politik allgemein und amerikanischer Politik im Besonderen in dieser Region auf einen historischen Tiefstand gefallen. So wird von den meisten Meinungsführern das öffentliche Bekenntnis der USA zur demokratischen Transformation der Region, das im Zuge des Irakfeldzuges vorgestellt wurde, weniger als Verheißung, denn als zusätzliche Bedrohung empfunden. Die verstärkte amerikanische „public diplomacy“ gegenüber der arabischen Welt stößt bis jetzt auf wenig Resonanz und kämpft mit einem Glaubwürdigkeitsproblem. Die wichtigen Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen, die zur Entwicklung einer funktionierenden arabischen Zivilgesellschaft unentbehrlich sind, können von auswärts kaum noch unterstützt werden, weil illegitime westliche Einflussnahme vermutet wird.





### Zwischenfazit:

#### *Antiwestliche Stimmung verhindert Anpacken eigener Probleme*

Als Zwischenfazit kann man feststellen, dass die heißen Konflikte in der Region die Menschen so sehr bewegen, dass der innerarabische Diskurs verengt bleibt auf die Themen Sicherheit der arabischen Nation und Bewahrung der nationalen, religiösen und kulturellen Identität. Politische Reform und Demokratie erscheinen vor dem medial verbreiteten Hintergrund von Besatzung und Krieg weniger dringend, können in die zweite Reihe abgedrängt werden. Liberal eingestellte Gesprächspartner aus der Region klagen häufig, es sei für sie praktisch unmöglich geworden, sich gleichzeitig als Patriot und als Demokrat politisch zu positionieren.

### 3 Die Weltsicht gewaltbereiter Islamisten

Terroristen im Namen des Islam knüpfen an diese Frustrationen der arabischen Völker mit ihren Regierungen an und versuchen, die allgemein verbreitete Erbitterung über Nahost und Irak für ihre Zwecke zu nutzen. In ihren Selbstzeugnissen behaupten sie, Araber – aber auch Muslime weltweit – müssten aus einer Position äußerster Schwäche eine Aggression des „Westens“ abwehren. Der Westen umfasst in diesem Sprachgebrauch Nordamerika, ganz Europa einschließlich Russlands, aber auch Israel und die Vereinten Nationen. Dieser Westen greife auf globaler Front militärisch, politisch und kulturell an. Er versuche, die Länder der Muslime auszubeuten und wolle, um sie besser unterjochen zu können, ihre Lebensart und Religion zerstören. Die Regierungen der muslimischen Länder seien korrupt und dem Westen hörig. Daher seien die Regierungen der muslimischen Länder mit dem Westen und seiner Gottlosigkeit gleichzusetzen. Diesen vermeintlichen globalen Abwehrkampf versuchte Bin Laden in einem Aufruf im Jahr 1998 auf die Formel einer „weltweiten islamischen Front des Dschihad gegen die Juden und die Kreuzfahrer“ zu bringen.

#### *Globale Stoßrichtung der Dschihadisten: Der Westen soll sich zurückziehen*

Das öffentlich geäußerte Ziel der Dschihadisten ist – jedenfalls zunächst – der Rückzug des Westens aus der arabischen und islamischen Welt, damit Gottesstaaten nach dem Muster des Taliban-Staats errichtet werden können. Osama bin Laden hat dies verschiedentlich formuliert. Auch sein letztes Video-Band, das wohl auf die Wahl in Amerika gezielt war, enthält diese Botschaft. Dieser Kampf ist von seiner Natur her transnational. Er kann nach Auffassung islamistischer Terroristen überall gekämpft werden, muss aber gegen eine erdrückende Übermacht des Feindes geführt werden.





*Pseudo-religiöse Fundierung des terroristischen Dschihad und Heilsgewissheit*

Gegen diese Übermacht mobilisiert man daher zunächst geistige Kräfte, und zwar durch eine fundamentalistische politisch-religiöse Rückbesinnung auf die Frühzeit des Islam. Es geht dabei nicht nur um spirituelle Erneuerung im engeren Sinne, wie sie etwa auch Fundamentalisten suchen, deren Ziel lediglich Frömmigkeit ist. Dschihadisten ziehen aus der Rückbesinnung auch direkte politische und militärische Inspirationen, und zwar aus der Tatsache, dass sich eine anfangs kleine und schwache Glaubensgemeinschaft erst auf der arabischen Halbinsel rasch etablieren und dann in historisch kurzer Zeit im Weltmaßstab ausbreiten konnte. Heute aber sei der Feind noch übermächtig. Daher müsse zum Mittel des Terrors gegriffen werden.

Der Terror hat dabei zwei schwierige moralische Schranken zu überschreiten, die selbstverständlich auch in der Weltreligion des Islam verankert sind. Auch eine fundamentalistische Interpretation des Islam kann nicht einfach weg-schieben, dass sein Prophet die Tötung von Frauen und Kindern ablehnte, dass Selbstmord in der islamischen Tradition Sünde ist. Beide Überschreitungen müssen daher besonders begründet und eingeübt werden. Dies geschieht mit religiös verbrämten Ideologie-Versatzstücken, die Unbeteiligte, Frauen und Kinder zu Kriegführenden umdefinieren sollen. Beispielsweise muss ausgerechnet der demokratische und partizipatorische Charakter von westlichen Gesellschaften dazu herhalten, alle ihre Mitglieder als schuldig anzusehen und als vermeintliche Kombattanten in Anspruch zu nehmen. Die Selbstmordbereitschaft und Enthemmung gegenüber den Opfern scheint von Anstiftern und Tätern mit einer Mischung aus etablierten religiösen Praktiken und selbst erfundenen Ritualen eingeübt zu werden.

Ein grausiges Beispiel ist das Kehle-Durchschneiden bei Geiseln. Es weist alle Anzeichen eines rituellen Menschenopfers auf, es scheint von der rituellen Tier-schlachtung des Islam inspiriert. Die schriftliche Wegweisung für den Todesflug, die man bei einigen Attentätern des 11. September gefunden hat, empfiehlt den Attentätern, beim Töten der Passagiere das Schlachtopfer Vater und Mutter zu widmen. Der uns unbekannt Verfasser will offensichtlich eine vermutete Tötungs- und Selbsttötungshemmung der jungen Männer durch den Rückgriff auf bekannte religiöse Rituale und verankerte Gefühle gegenüber der Familie überwinden.

Ich möchte noch einmal darauf zurückkommen, wie sich islamistische Terroristen auf die islamische Frühzeit zurückbesinnen. Bei Leuten wie Osama bin Laden ist manchmal eine Art Heilsgewissheit zu verspüren, dass sie nicht nur einen Verteidigungssieg gegen den Westen für möglich und wahrscheinlich halten, sondern – nach ihrer Weltsicht – auch einen späteren Sieg des Islam im bereits ausgebrochenen Kampf der Zivilisationen erwarten.





Die Annahme einer globalen Selbstverteidigungssituation gegen den „Westen“ erlaubt islamistischen Terroristen, lokal beliebige Gewaltformen zu wählen und mit fast jeder Kraft ein taktisches Bündnis einzugehen. Da es im Augenblick nirgendwo eine legitime muslimische Regierung gebe, also auch nicht in der arabischen Welt, sei es jedem einzelnen erlaubt, sei sogar jeder einzelne verpflichtet, den so genannten „Dschihad“ selbst in die Hand zu nehmen.

*Gibt es eine bestimmbare Dschihad-Strategie für die heutige arabische Welt?*

Islamistische Gewalt in der arabischen Welt hat wie erwähnt eine lange Geschichte und setzte immer an bestimmten politischen Konstellationen an. Die ideologischen Versatzstücke des internationalen Dschihad, die vage Globalstrategie und die international zirkulierenden Gewaltmethoden flottieren nicht einfach frei in der arabischen Welt und schlagen zufällig hier oder dort zu. Es waren und sind individuelle Menschen, die in konkreten Situationen zum Terror greifen und ihrer Tat einen subjektiven Sinn beilegen. Ein Hamas-Attentäter in Israel sieht seine Tat vermutlich überwiegend im Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts. Der im Irak gesuchte Abu Mus‘ab al-Zarqawi, ein Jordanier, hat wahrscheinlich andere regionale Prioritäten als ein – angenommener – saudischer Terrorist im Irak. Zarqawi beschäftigte sich mit Jordanien, wie seine gescheiterten Pläne für massive Attentate in Amman beweisen. Ein Saudi würde vermutlich eher überlegen, ob und wie er als Terrorist nach Saudi-Arabien zurückkehrt. In Marokko bleibt erklärungsbedürftig, warum das Land erst so lange von der Geißel des islamistischen Terrors verschont wurde und dann doch in Casablanca Anschläge nach dem international verbreiteten Muster erleiden musste.

Besonders gefährliche und langlebige Konflikte sind in der Vergangenheit dort entstanden, wo islamistische Terroristen Bündnisse mit anderen politischen Kräften eingingen, wichtige innenpolitische Themen übernahmen oder sich politische Ziele in ihre Agenda einverleibten, die an sich legitim sind. In der arabischen Welt haben sich islamistische Terroristen in der Vergangenheit mit sozialrevolutionären Kräften verbündet – so in Algerien – und nationalistische Positionen übernommen – z. B. in den palästinensischen Gebieten. Heute scheint Irak der Hauptanziehungspunkt für arabische Dschihadisten zu sein. Aber die Lage dort ist zu unübersichtlich, es gibt zu wenig gesichertes Wissen, um zu seriösen Aussagen zu kommen, welche Rolle in- und ausländische Dschihadisten im komplizierten Kräftefeld des Landes spielen, mit wem sie zusammenarbeiten, welche Strategie sie verfolgen. Beunruhigen muss jedenfalls die große Zahl der Selbstmordattentate im Irak und die Perfektionierung bestimmter terroristischer Methoden.

Man kommt also nicht umhin, die Strategien von islamistischen Terroristen immer wieder konkret an den örtlichen Verhältnissen in der arabischen Welt und dem persönlichen Werdegang des einzelnen festzumachen. Als gemeinsames





Oberziel kann man lediglich feststellen, dass islamistische Terroristen den Westen aus den arabischen Ländern vor allem deshalb herausdrängen wollen, um dort leichter die Regierungen beseitigen zu können und dort zunächst Taliban-ähnliche Gottesstaaten zu errichten. Von einer ausgearbeiteten Ideologie oder gar Theorie kann man aber nicht sprechen. Die spärlichen Selbstzeugnisse der Terroristen weisen eine Richtung, zeichnen aber kein klares Bild, etwa welcher ideale islamische Staat arabischer Prägung angestrebt würde.

Es gibt ähnlich undeutliche Hinweise darauf, dass manche arabischen Dschihadisten eine besondere Rolle für die arabische Halbinsel und die Länder um den Golf sehen, den sie gerne den islamischen nennen. Es ist bekannt, dass viele Saudi-Araber die Präsenz amerikanischer Truppen im Land als Entweihung der Geburtsstätte des Islam ablehnten, obwohl man diese Truppen zur Verteidigung gegen Saddam Hussein brauchte. Osama bin Laden selbst zerstritt sich über diese Frage endgültig mit seinem Heimatland Saudi-Arabien.

Extremistische Propaganda von bestimmten arabischen Dschihadisten, die bruchstückhaft zu uns dringt, entwirft die Vorstellung eines arabischen Kalifats, eines Gottesstaates, der die heutigen nationalen Grenzen überschreitet. Er soll ungefähr dort errichtet werden, wo die heiligen Stätten des Islam und wo 60 Prozent der Welterdölreserven liegen. Aber hier sind wir im Bereich der Wünsche und Visionen von einigen religiösen Extremisten.

Für heutige Dschihadisten, die etwa im Irak oder in Algerien ihrem terroristischen Geschäft nachgehen, spielt vielmehr die Konfrontation mit ihrer einheimischen Regierung oder dem Gegner „Westen“ die entscheidende Rolle.

#### **4 Die Auseinandersetzung mit dem islamistischen Terrorismus**

Zwar haben nirgendwo in der arabischen Welt islamistische Terroristen die politische Marginalität verlassen können. Aber in den meisten arabischen Ländern fallen nach wie vor zu viele Männer von der Jugend in die Arbeitslosigkeit, fehlt zu vielen jungen Leuten die Perspektive, wie sie nach den gesellschaftlichen Normen ihrer Heimat ein gutes Leben für sich erreichen können. Die Religion ist in dieser Situation für viele ein Halt. Kommt Zorn dazu, steigt die Verführbarkeit des Einzelnen.

Die arabischen Gesellschaften haben bereits zähe Widerstandskräfte gegen die dschihadistischen Ideologen und den Terrorismus im eigenen Lande entwickelt. Sie bleiben aber noch zu oft blind gegenüber der Art Terrorismus, der sich außerhalb ihres Landes als Widerstand und Selbstverteidigung auführt.





Politische Führer und die mit ihnen verbundenen religiösen Autoritäten nehmen zwar gegen den Terrorismus Stellung. Ihr Wort gilt aber oft nicht viel bei der Bevölkerung, die wenig Vertrauen in sie setzt. Auch aus Rücksicht auf ihre Popularität lassen es viele politische und fast alle religiösen Führer daran fehlen, die moralischen Verwicklungen von Widerstand und Terrorismus, die außerhalb ihrer Heimatländer stattfinden, ihren Mitbürgern und Glaubensbrüdern eindeutig und klar auseinanderzusetzen.

Viele Menschen in der arabischen Welt sind überzeugt, in der einen oder anderen Weise Opfer des Westens zu sein. Daher genießt Osama bin Laden erschreckend große Popularität, sozusagen als jemand, der sich stellvertretend wehrt. Das trifft paradoxerweise auch oft bei Leuten zu, die sich gegen einen Gottesstaat im eigenen Lande aussprechen und Akte des internationalen Terrorismus nach Art des 11. September oder 11. März ablehnen.

Die Selbstheilungsprozesse in der arabischen Welt, die es gibt, bleiben durch innere und äußere Faktoren gehemmt. Schlechte Regierungsführung im Land, der von den Medien verbreitete Eindruck, schutzlos der Gewalt von externen Interventionen preisgegeben zu sein, das Misstrauen gegenüber den Motiven westlicher Politik in der Region, all dies verbindet sich in noch zu vielen Köpfen zu einem Bild von einem unerbittlichen Kampf der Zivilisationen, das islamistische Dschihad-Ideologen gerne aufgreifen. Der dschihadistische Terrorismus in der arabischen Welt wird erst dann aufhören nachzuwachsen, wenn alle Hemmnisse der Selbstheilung gefallen sind und ein trennschärferer und tieferer Graben als heute die wenigen Gewalttäter vom Rest der arabischen Gesellschaften trennt.

#### *Das europäisch-arabische Verhältnis*

Was können wir Europäer tun? Den besten Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Dschihad-Terrorismus in der arabischen Welt leistet letztlich eine gute Außenpolitik, die an den harten Realitäten der Region arbeitet und ihre heißen Konflikte befriedet. Um die Herzen und Köpfe in der arabischen Welt zu gewinnen, erscheinen mir zwei Dinge am wichtigsten. Erstens ein engagierter Beitrag Europas und der ganzen internationalen Gemeinschaft zur Konfliktlösung und Friedenssicherung in der Region und zweitens die Eröffnung günstiger wirtschaftlicher Perspektiven für ihre Menschen. Aber das wäre ein Thema für einen weiteren, ganz anderen Vortrag.

#### *Die Rolle des Dialogs*

Lassen Sie mich zum Schluss kurz auf den zweiten Teil des Rahmenthemas dieser Herbsttagung des BKA direkt eingehen, nämlich die Netzwerke gegen den Terrorismus. Das Auswärtige Amt ist einerseits Teil dieser Netzwerke, etwa durch die BKA-Verbindungsbeamten an den Botschaften oder durch die Vertretung der Positionen der Bundesregierung in den Foren der Vereinten Nationen.





Andererseits verfügen wir im Rahmen von Netzwerkbildung durch internationale Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit über komplementäre Instrumente. Zwar bedarf es vor allem der richtigen Sachpolitik gegenüber der arabischen Welt – die allein eine Herkulesaufgabe darstellt – um auf die Terrorismusprobleme in dieser Region zu antworten. Darüber hinaus braucht es jedoch auch einen kleinen, aber wichtigen Beitrag im Bereich der Kommunikation und des Dialogs, der aber wichtig ist. Wir werden nämlich keine gute Nachbarschaft erreichen können, wenn wir uns nicht über gemeinsame Werte im euromediterranen Raum verständigen können, solange beide Seiten unrealistische Vorstellungen über die privaten und gesellschaftlichen Lebensstile des Anderen pflegen und Bedrohungspereptionen und Verschwörungstheorien blühen, solange Ängste über die Bewahrung der eigenen Identität wachsen, statt schwinden.

Eine Auseinandersetzung, in der diese Themen aufgegriffen werden, findet kaum statt und wenn doch, dann stößt sie auf typische Schwierigkeiten. So sind die üblichen Dialogpartner in der arabischen Welt im Westen ausgebildete Menschen, die wissen, wie sie in der Fachsprache der Vereinten Nationen oder der Weltbank ihr Land präsentieren und ihre Wünsche an uns äußern. Das ist wichtig, bringt aber wenig Neues. Das Gespräch mit Konservativen als Vertreter einer religiös geprägten Weltsicht kann man nur führen, wenn man sprachlich und kulturell ausreichend gerüstet ist. Das braucht Zeit und Energie. Ein anderes Problem ist, dass Partner, die sich zum Dialog bereit und fähig anbieten, uns immer wieder auch ideologische Positionen präsentieren, die für uns völlig unakzeptabel sind. Dabei sind zwei Positionen insbesondere für Deutsche schockierend, nämlich die Leugnung des Holocausts und die Einschränkung von Menschenrechten aufgrund religiöser Normen unter Verweis auf islamische Rechtsvorschriften. Wenn das Gespräch auf solche Themen kommt, ist Ehrlichkeit und gleichzeitig Überzeugungskunst gefragt: nicht naiver Dialog um der Harmonie willen, sondern Bereitschaft zur harten Debatte. Das Risiko von Missstimmung und Missverständnissen auf allen Seiten muss dabei getragen werden.

Neben der Herstellung der gleichen Augenhöhe, die leichter gefordert, als erreicht ist, gibt es ein weiteres Grundproblem. Es wird mehr über den Dialog geredet, als dass er tatsächlich praktiziert wird, so dass sogar das Dialogziel als solches oft in Misskredit gerät. Tritt man beispielsweise selbst an einem zentralen Ort in der arabischen Welt auf, etwa an einer der international bekannten Universitäten in der Region, gewinnt man oft den Eindruck, niemand sonst aus dem „Westen“ unterziehe sich der Mühe, sich dorthin zu begeben. Wenn dies schon im akademischen Bereich so ist, können Sie ermessen, wie wenige westliche Vertreter mit Leitern von Koranschulen sprechen oder mit Richtern, Religionsgelehrten oder einfachen Journalisten. Im Bereich des Internet sieht es kaum besser aus. Wenn Sie im World Wide Web Texte auf Arabisch suchen, die Informationen und Meinungen zum Verhältnis der arabischen Welt zum „Wes-





ten“ enthalten, finden Sie auch drei Jahre nach dem 11. September noch wenig westliche Präsenz und Substanz. Die vom Auswärtigen Amt eingerichteten und geförderten Seiten auf Arabisch stehen weiterhin recht einsam und bräuchten dringend Ergänzung und Verstärkung von deutscher und internationaler Seite. Ohne Dialog und breite Kommunikation auf der Ebene der Medien, der Erziehungssysteme, zwischen den Zivilgesellschaften in beiden Regionen werden wir aber nicht die Ängste und Bedrohungsvorstellungen reduzieren können, die es ja auf beiden Seiten gibt. Inspiration zu einer Anstrengung in Richtung unserer südlichen Nachbarschaft könnten wir uns dabei holen, wie wir nach dem Zweiten Weltkrieg die Feindschaft im deutsch-französischen Verhältnis, im deutsch-amerikanischen Verhältnis überwunden haben. Daraus könnten wir auch lernen, dass bei dieser Netzwerk-Arbeit viel Zeit vergeht, bevor Veränderungen greifbar werden, dass ein solches Netz dann aber belastbar und langlebig ist.

Angesichts der Bedrohung Europas und der arabischen Welt durch den islamistischen Terrorismus gibt es keine Entschuldigung, diesen Dialog jetzt nicht anzupacken.







## Die wirtschaftlichen Folgen des weltweiten Terrorismus<sup>1</sup>

Tilman Brück

### 1. Einleitung

Die Globalisierung ermöglicht enorme ökonomische Wohlfahrtsgewinne, sie birgt aber auch dramatische Risiken. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 sind ein Beispiel, wie extreme Globalisierungskritiker mit Gewalt gegen die ökonomischen Vorteile der Globalisierung kämpfen. Das wirft folgende Fragen auf: Welche Eigenschaften hat der neue globale Terrorismus aus ökonomischer Sicht und welche ökonomischen Auswirkungen haben der Terror sowie der Kampf gegen den Terror induziert?

Dabei wird deutlich, dass die indirekten Schäden der Anschläge unerwartet groß ausgefallen sind. Die indirekten Schäden verteilen sich auf alle Regionen der Welt und auf viele Sektoren und haben eine langfristige Auswirkung auf die Weltwirtschaft. Der Charakter der Anschläge hat die Menschheit erschüttert und so das ohnehin fragile Verbrauchervertrauen in den USA und in Europa nachhaltig geschwächt. Die Kombination aus dem resultierenden Nachfrageschock und den erhöhten Transaktionskosten, die auch im Zuge der nachfolgenden Sicherheitspolitik deutlich gestiegen sind, haben der Weltwirtschaft weiteren Schaden zugefügt.



Über wirtschaftliche Aspekte des weltweiten Terrorismus referierte Dr. Tilman Brück vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung

<sup>1</sup> Dieser Beitrag dokumentiert den Vortrag „Die wirtschaftlichen Folgen des weltweiten Terrorismus“ auf der Herbsttagung des BKA am 3. November 2004. Ich möchte mich bei Till Stowasser für exzellente Forschungsassistenz bedanken.





Die Wirtschafts- und Sicherheitspolitik der USA und der EU sollten die indirekten Schäden des Terrors, der Terrorbekämpfung und möglicher Folgekriege bedenken. Weitere ökonomische Schäden der Terrorverfolgung im Rahmen des Irak-Krieges sind denkbar und könnten ein dramatisches Ausmaß annehmen. Insbesondere erneute Preisschocks sowie ein Absturz des Verbrauchervertrauens würden der schwachen Weltkonjunktur großen Schaden zufügen. Deshalb gilt es, ausgleichende positive Wachstumsimpulse zu schaffen. Als Kompensation der erhöhten Transaktionskosten und der hohen Wohlfahrtsverluste gerade auch in Entwicklungsländern wäre ein beschleunigter Abbau von Handelsbarrieren im Rahmen der WTO-Verhandlungen hilfreich. Außerdem muss der Preis der militärischen Eskalation mit dem zu erwartenden Nutzen verglichen werden. Die Bedeutung dieser Entscheidung zeigt, dass selbst die Globalisierung das Primat der Politik nicht in Frage stellt.

## 2. Die Bedeutung der direkten Schäden

Die ökonomischen Konsequenzen des neuen globalen Terrors sind zwei Jahre nach den Anschlägen komplexer als zunächst vermutet. Die hohe Anzahl der Toten und die massive Kapitalvernichtung haben die Menschheit erschüttert. Im Vergleich zu einem Erdbeben wie in Kobe 1995 oder dem Hurrikan Andrew 1992 sind die Schäden am Kapitalbestand aber nicht ungewöhnlich hoch gewesen.<sup>2</sup>

Positiv wirkten sich in der unmittelbaren Zeit nach den Attacken der stabile Wechselkurs des Dollars, die stabilen internationalen Kapitalströme sowie die schnelle Überwindung des Erdölpreisanstiegs auf die Schadensbilanz aus. Die schnelle und umsichtige Reaktion der amerikanischen Notenbank und die Sofortprogramme der westlichen Regierungen zur Schadenskompensation und zur Unterstützung der Fluggesellschaften halfen das Ausmaß der Schäden zu minimieren. Insgesamt sind die Preisniveaus der führenden Währungen von dem Terror nicht beeinträchtigt worden.

Negativ ausgewirkt haben sich die erhöhten weltweiten Transaktionskosten, die vielfältigen Rückkoppelungseffekte über verschiedene Märkte und Länder, der negative Nachfrageschock, die Erhöhung der volkswirtschaftlichen Risiken und der Unsicherheit sowie die fiskalischen Belastungen durch die Anschläge. Die echten und vermeintlichen Anthrax-Attacken haben diese Effekte potenziert. Es sind also die indirekten Effekte des neuen globalen Terrors, die die Weltwirtschaft seit dem 11. September 2002 weiterhin belasten.

<sup>2</sup> Sachverständigenrat, 2001, Ziffern 19–21.





### 3. Die Rolle und Auswirkungen von Transaktionskosten

Firmen, Haushalte und Regierungen weltweit haben seit den Anschlägen ihre Sicherheitsmaßnahmen deutlich verstärkt. Zum Teil beruhen diese Maßnahmen auf neuen gesetzlichen Grundlagen, zum Beispiel im Flugverkehr, zum Teil haben Firmen und Haushalte freiwillig ihre Sicherheitsvorkehrungen verschärft. Zusätzliche Sicherheit kann über die Anschaffung neuer Geräte, die Verarbeitung zusätzlicher Informationen, bessere Koordination und mehr Personal erfolgen. Insgesamt senken diese Maßnahmen die Produktivität von Firmen, da die so geschaffene Sicherheit kein privates, sondern ein öffentliches Gut darstellt. Die erhöhten Kosten verbessern nicht das Produktionsniveau, auch wenn einige Kosten an die Verbraucher weitergeleitet werden können, was wiederum deren Kaufkraft und Nachfrage senkt.

Diese Sicherheitsmaßnahmen sind daher nicht mit höheren Steuern zu vergleichen, sondern entsprechen eher zusätzlichen Kosten, wie sie durch einen verbesserten Umweltschutz entstehen. Insbesondere ergeben sich durch derartige Auflagen und Initiativen keine zusätzliche Einnahmen für den Staat, die die zusätzlichen Staatsausgaben gegenfinanzieren könnten. Umweltschutzinvestitionen können auch durch staatliche Vorschriften oder freiwillige Unternehmensentscheidungen initiiert werden und müssen auch keine unmittelbaren positiven Produktionseffekte haben. Sie optimieren aber die gesellschaftliche Wohlfahrt, wenn der Gesellschaft Umweltschutz (oder Sicherheit) wichtig ist.

Der Vergleich zeigt aber auch, dass Auflagen zum Wohle der Gesellschaft langfristig positive Rückkoppelungseffekte haben können. Strukturell werden sich Verschiebungen zu Gunsten sicherer Produkte und Dienstleistungen sowie sicherer Anbieter ergeben. Außerdem können neue Geschäftsfelder oder Firmen entstehen, die neue Bedürfnisse nach Sicherheit befriedigen oder anderen Firmen bei der Erfüllung von Sicherheitsauflagen zuarbeiten.

Berechnungen für die USA zeigen, dass der Anstieg der Staatsausgaben für zusätzliche Sicherheitsausgaben im Verhältnis zu den aktuellen Militärausgaben klein bleiben wird.<sup>3</sup> Zwar haben sich die Ausgaben für homeland security in den USA seit September 2001 von 0,1 % des BIP auf 0,35 % des BIP mehr als verdreifacht, die um inländische Sicherheitsmaßnahmen erweiterten Verteidigungsausgaben der USA sind aber niedriger als in jedem einzelnen Jahr im Zeitraum 1947 bis 1995. Die Friedensdividende der frühen 90er-Jahre bleibt den USA somit erhalten, auch wenn die niedrigsten Niveaus der Verteidigungsausgaben nach den Anschlägen und unter dem politischen Kurs von George W. Bush nicht gehalten werden können.

<sup>3</sup> Bart Hobijn, 2002.





Die Transaktionskosten zum Beispiel im Verkehr, Tourismus und internationalen Handel sind unmittelbar nach den Anschlägen deutlich gestiegen. Schätzungen des Anstiegs der Transaktionskosten, zum Beispiel durch die OECD, reichen von ein bis drei Prozent des Werts der gehandelten Güter für den internationalen Warenverkehr. Hobijn berechnet für die USA, dass die erhöhten Sicherheitsausgaben der privaten amerikanischen Wirtschaft die Arbeitsproduktivität um 1,12 % und die totale Faktorproduktivität um 0,63 % senken werden.<sup>4</sup> Diese Senkung der Arbeitsproduktivität in den USA um gut ein Prozent für ein Jahr entspräche einem Verlust am amerikanischen Brutto sozialprodukt von circa 70 Mrd. USD.

In Anbetracht der zu erwartenden Rationalisierungen der Sicherheitsmaßnahmen und der oben prognostizierten strukturellen Verschiebungen handelt es sich bei den Schätzungen der Produktivitätsverluste aber um eine Obergrenze, von der man sich zwei Jahre nach den Anschlägen bereits deutlich entfernt haben dürfte.

#### 4. Die Stabilität der weltweiten Finanzmärkte

Eine Besonderheit der Anschläge vom 11. September 2001 war die Tatsache, dass es einer der ersten großen politischen Schocks der permanent aktiven Weltfinanzmärkte war. Andere politische Ereignisse, etwa die Kubakrise oder der Kuwaitkrieg, haben ebenfalls für Verunsicherungen an den Börsen der betroffenen Regionen gesorgt. Aber am Anfang des neuen Jahrhunderts war nicht klar, wie die noch stärker vernetzten und globalisierten Märkte auf ein solches Ereignis reagieren würden und ob die Regulierungsbehörden, Zentralbanken und Regierungen fähig sein würden, schnell und angemessen zu reagieren.

Die Geschwindigkeit, mit der sich Nachrichten und Bilder heute verbreiten, die Tiefe der Integration der Finanzmärkte sowie die erhöhte Abhängigkeit anderer Märkte und Marktteilnehmer von den Finanzmärkten haben die Marktrelevanz politischer Ereignisse deutlich erhöht. Die Terroristen hatten mit ihren Aktionen deshalb größere Spillover-Effekte erzielt, als sie je zuvor erhoffen konnten. Zusätzlich haben die Finanzmärkte eine besondere Rolle bei der Übertragung der indirekten Auswirkungen der Anschläge, da die einzelnen Terroreffekte stark miteinander korrelieren und so Akteure zu parallelen, einander sich verstärkenden Handlungen an den Finanzmärkten bringen. So haben Investoren ihre Portfolios den neuen Risikostrukturen anpassen müssen, gleichzeitig haben sich die Renditen bestimmter Aktien verändert, während Kapital aus den Aktienmärkten in sicherere Anlageformen floss.

<sup>4</sup> Ebd.





Insgesamt haben sich die amerikanischen und weltweiten Finanzmärkte in der Folge der Anschläge als sehr widerstandsfähig erwiesen. Im Vergleich zu vergangenen Schocks (wie den Börsencrashes 1929 oder 1987, der Ermordung Kennedys 1963 oder der Invasion Kuwaits 1990) hat der amerikanische Dow Jones Index die Katastrophe vom 11. September schnell überwunden.<sup>5</sup> Selbst dem Herzinfarkt von Präsident Dwight Eisenhower im Jahr 1955 folgte eine längere Börsenflaute in den USA als dem Terrorangriff vom 11. September.

Interessanterweise variierte die Widerstandskraft der Börsen nach dem 11. September 2001 international enorm. Dies ist einerseits ein Beleg dafür, dass Nachrichten sehr starke internationale Spillover-Effekte haben und die Auswirkungen der Attentate in manchen Ländern stärkere Spuren hinterlassen haben als in den USA. Andererseits zeigen die Daten auch, dass die Widerstandskraft der Börsen international immer noch stark variiert. Die Geld- und Fiskalpolitik sowie die Börsenaufsichten der Staaten haben einen großen Spielraum, mehr oder weniger erfolgreich auf einen solchen exogenen Schock zu reagieren. In den USA haben die Federal Reserve und die Bundesregierung in der unmittelbaren Krisenzeit richtig reagiert und durch ausreichende Liquidität die Marktstabilität gefördert und Panik verhindert.

## 5. Die Anschläge als negativer Nachfrageschock

Ein wichtiger Übertragungsmechanismus der negativen Folgen des 11. Septembers ist der resultierende Nachfrageschock gewesen, dessen Auswirkungen auch in Deutschland weiterhin zu spüren sind. Firmen, private Verbraucher, aber auch der Staat haben alle ihr Ausgabeverhalten geändert. Staatliche Ausgaben sind zwar in einigen Bereichen erhöht worden. Diese Ausgaben kompensieren aber den Nachfrageschock nur teilweise, da sie sehr langfristig angelegt sind und sie die Staatsquote erhöhen, ohne unbedingt in ökonomisch-produktiven Bereichen eingesetzt zu werden. Sie wirken nur in bestimmten Regionen und Sektoren und auf keinen Fall so global wie die indirekten Schäden.

Ein Beispiel für die Konsequenzen eines weltweiten Nachfrageschocks ist der Kursverfall fast aller Fluggesellschaften an amerikanischen und europäischen Börsen. Als Folge des Nachfragerückgangs und der veränderten Bedrohungslage im Flugverkehr haben sich das systematische sowie das individuelle Risiko der Aktienkurse der Fluggesellschaften signifikant erhöht.<sup>6</sup> Vor dem 11. September waren Aktien von Fluggesellschaften eher defensiv, das heißt als Teil eines Portfolios haben diese Aktien das Gesamtrisiko des Portfolios gesenkt. Seit dem 11. September sind Aktien von Fluggesellschaften auch außerhalb der USA nun aggressive Aktien, ihr systematisches Risiko hat sich mehr als verdoppelt.

<sup>5</sup> Thomas F. Siems, 2002





Obwohl die internationale Luftfahrtbranche auch schon vor den Anschlägen mit massiven Problemen zu kämpfen hatte, zeigt diese statistische Analyse, dass der 11. September eine systematische und permanente Veränderung der Risikostruktur verursacht hat. Zum Teil erklärt der Anstieg dieser Risiken auch den Anstieg in den Schwankungen der Börsenkurse seit dem 11. September.

Diese Forschungsergebnisse haben wichtige Auswirkungen für die optimale Zusammensetzung von Portfolios. Defensive Fondsmanager mussten Luftfahrtaktien aus den Portfolios nehmen, was den Abwärtstrend dieses Sektors nochmals verstärkte. Außerdem müssen Firmen mit einem höheren Risiko entsprechend höhere Renditen erwirtschaften, um das zusätzliche Risiko der Aktien zu kompensieren. So wird der Strukturanpassungsprozess in der Luftfahrtbranche nochmals beschleunigt, was das Risiko von Insolvenzen wiederum erhöht.

Das Ausmaß des Nachfrageschocks sowie das Ausmaß der indirekten Folgen und der Reaktionen auf den Schock sind unmittelbar nach den Terroranschlägen unterschätzt worden. Im Verhältnis zur tatsächlichen Kapitalvernichtung stellt das große Ausmaß der indirekten Konsequenzen ein Novum der Wirtschaftsgeschichte dar.

## 6. Risiko, Unsicherheit und Versicherungen

Die Versicherungswirtschaft war aus zwei Gründen nicht auf die Ereignisse des 11. Septembers vorbereitet. Erstens hatte sie nicht erwartet, dass mehrere Terrorakte gleichzeitig auf ein einzelnes Objekt zielen würden und somit die Versicherungen voneinander abhängige Schadensfälle verzeichnen mussten. Zweitens hatte die Branche in ihren Berechnungen die Höhe der maximal möglichen Schadenssumme unterschätzt. Tatsächlich haben die Anschläge den größten, einzelnen Schaden in der Versicherungsgeschichte herbeigeführt.

Seit dem 11. September 2001 haben Versicherungen deshalb verschiedene Anpassungen vorgenommen, um der neuen Bedrohungslage gerecht zu werden.<sup>6</sup> Erstens mussten Versicherungen den ihren Berechnungen zu Grunde liegenden wahrscheinlichen Maximalschaden dramatisch erhöhen. Zweitens haben sie in vielen Verträgen die Kompensation der Schäden terroristischen Handelns eingeschränkt oder ausgeschlossen. Drittens wurden die Prämien für entsprechende Verträge revidiert. Eine Erhöhung der Unsicherheit für die Versicherungsnehmer ist dadurch unvermeidbar geworden. Diese Unsicherheit ist abhängig von dem Grad der Unversicherbarkeit von Terrorschäden. Gerade große Terrorschäden sind sicherlich seit dem 11. September 2001 nicht mehr als versicherbar zu bezeichnen.

<sup>6</sup> Konstantinos Drakos, 2002.





Versicherungen hatten nach den Anschlägen eine besonders schwierige Rolle, da sie an vier Fronten gleichzeitig getroffen waren und handeln mussten. Versicherungsfirmen waren als Vertragspartner der Versicherten angehalten, die Schäden zu kompensieren. Sie mussten gleichzeitig mit den Rückversicherungsunternehmen verhandeln. Außerdem galt es, als Investoren in den Finanzmärkten die Rücklagen zu verwalten. Schließlich hatten die Versicherungen als Unternehmen, deren Aktien in den Finanzmärkten gehandelt wurden, auf die Erwirtschaftung einer angemessenen Dividende und guter Aktienkurse zu achten. Die Anschläge haben so die Versicherungswirtschaft, ähnlich den Fluggesellschaften, in eine außergewöhnlich hohe Abhängigkeit von den Ereignissen des 11. Septembers gebracht.

Das Ausmaß der Kapitalzuflüsse in den Sektor seit dem 11. September kann als Indiz für die unerwartet hohe Schadenssumme bzw. für die knappen Reserven der Versicherungen gewertet werden. Es ist wahrscheinlich, dass in Anbetracht des potenziell nicht-versicherbaren Risikos großer Terroranschläge die Versicherungsbranche einer zweiten Terrorwelle ähnlichen Ausmaßes nicht hätte standhalten können. Insofern ist eine stärkere staatliche Rolle bei der Unterstützung der Versicherungen und Rückversicherungen, die bereit sind, Terrorrisiken abzuschließen, unabdingbar. Anderenfalls droht die erhöhte Unsicherheit in der Wirtschaft, die durch die Anschläge begründet wurde, permanent fortzubestehen.

## 7. Verbrauchervertrauen und Erwartungen

Anfang September 2001 zeichneten sich erste positive Entwicklungen in den Verbraucherverhalten in den USA ab. Nach der Überwindung der Konjunkturfalte verbesserten sich die Aussichten für das vierte Quartal 2001. Die Angriffe per Flugzeug haben die Psychologie der amerikanischen Verbraucher jedoch nachhaltig erschüttert. Besonders schwerwiegend ist für das Verbrauchervertrauen die Ungewissheit über die politischen und ökonomischen Folgen des Terrors und die Gegenreaktionen der Regierungen, der Taliban und des El-Kaida-Netzwerkes gewesen.

Das heißt, die Ziele, Mittel und Wirkungen der Terroristen waren nicht gleich deutlich und haben so die indirekten Wirkungen des Terrors über das mangelnde Verbrauchervertrauen verstärkt. Die noch vorhandenen Sorgen über die weltweite Konjunktorentwicklung Anfang September 2001 sind also durch die Anschläge in einer sich selbst verstärkenden Negativentwicklung potenziert worden.

Mittlerweile dürften die amerikanischen Bilanzierungsskandale bzw. der Irakkrieg die Folgen des 11. Septembers als Wachstumsbremse in den USA





überschattet haben. Der Terror hat aber zu einem entscheidenden Zeitpunkt die Konjunktur derartig geschwächt, dass die weitere wirtschaftliche Entwicklung negativer als erwartet verlief. Außerdem hat die bisherige Anti-Terror-Politik der amerikanischen Regierung deutlich gemacht, dass weitere Waffengänge nicht ausgeschlossen werden können. Auch wenn einige wirtschaftliche Folgen des 11. Septembers zwei Jahre danach als überwunden angesehen werden können, stehen der Weltwirtschaft wahrscheinlich weitere indirekte Effekte der Anschläge bevor.

## 8. Wirkung auf den internationalen Handel

Die Wirkungen von Terrorismus auf den internationalen Handel dürften je nach Zeit und Region unterschiedlich ausfallen. Man kann aber davon ausgehen, dass Terrorismus tendenziell einen negativen Effekt auf den Umfang des Außenhandels hat, weil er zusätzliche Transaktionskosten verursacht. Grundsätzlich können terroristische Anschläge auf zumindest dreierlei Weise den internationalen Handel behindern.

Erstens führt Terrorismus zu größerer Unsicherheit und erhöht so die Kosten im Geschäftsleben. Die Verunsicherung kann sogar zu veränderten Konsumgewohnheiten und Produktionsstrukturen führen (so bevorzugen z. B. Israelis jetzt geschlossene Einkaufszentren anstelle von offenen Märkten oder gehen zu Fuß, statt den Bus zu nehmen) und so auch die Außenhandelsstrukturen beeinflussen. Die von Terrorismus ausgehende Unsicherheit kann aber auch direkt einen negativen Einfluss auf den Außenhandel haben. Da terroristische Anschläge kaum vorhersehbar sind, können sich geschäftliche Vereinbarungen sehr schnell als obsolet erweisen, so dass die Unternehmen generell höheren Risiken ausgesetzt sind. Solche Unsicherheiten verringern die Attraktivität eines Landes für international agierende Produzenten.

Zweitens reagiert der Staat auf zunehmende terroristische Aktivitäten mit einer Verstärkung von Sicherheitsmaßnahmen. Strengere Sicherheitsvorkehrungen bedeuten höhere Kosten für den Handel, z. B. durch Verlängerung von Lieferzeiten. So wurden nach den Anschlägen vom 11. September 2001 die Grenzen der USA geschlossen. Transportfahrzeuge mussten daher an der Grenze zwischen den USA und Kanada zwanzig Stunden warten, während sie sonst die Grenze in wenigen Minuten überqueren. El Al, die israelische Fluggesellschaft, benötigt im allgemeinen einen Tag für die Sicherheitsprüfungen der von ihr transportierten Waren.

Drittens besteht das Risiko einer unmittelbaren Zerstörung der gehandelten Güter. Terroristen nehmen Handelsströme vermehrt ins Visier, weil Länder besonders dadurch wirtschaftlich geschädigt werden können, indem für die





Industrie wichtige Lieferbeziehungen unterbrochen oder bestimmte Transportwege zerstört werden. So gab es z. B. nicht weniger als 178 Bombenanschläge auf eine Ölpipeline in Kolumbien allein im Jahr 2001.

## 9. Lektionen zur Reduzierung der ökonomischen Kosten

Der wichtigste Baustein zur Eindämmung der Schäden des 11. Septembers sowie möglicher zukünftiger Anschläge extremer Terroristen ist die genaue Analyse der zu erwartenden Reaktionen der Märkte und Marktteilnehmer. Eine Wiederholung der Ereignisse des 11. Septembers wäre zum Beispiel für Versicherungsunternehmen eine starke Belastung. Die psychologischen Reaktionen und die anfängliche Hilflosigkeit der Regierungen wären wahrscheinlich weniger ausgeprägt und könnten so zu einer schnelleren Stabilisierung der ökonomischen Konsequenzen beitragen.

Ungewiss ist jedoch, ob die ökonomischen Konsequenzen neuer Formen des globalen Terrors ähnlich gut verstanden werden. Eine Wiederholung der Anthrax-Anschläge oder anderer biologischer Angriffe, großflächige Computerviren-Attacken oder die Explosion nuklearer Kampfstoffe sind neuartige Bedrohungen, deren Konsequenzen erst allmählich deutlich würden. Deshalb ist es wichtig, derartige Bedrohungen zu analysieren und rechtzeitig Vorbeugungs- sowie Katastrophenschutzmaßnahmen zu entwickeln.

Im Falle neuartiger Angriffe sind dann die schnelle Verbreitung von Informationen unter den ökonomischen Akteuren wie Regulierungsbehörden und Zentralbanken entscheidende Faktoren zur Minimierung von negativen ökonomischen Konsequenzen.

Außerdem sollte die Wirtschafts- und Sicherheitspolitik insbesondere der USA und der EU die indirekten Schäden des globalen Terrors, der internationalen Terrorbekämpfung und möglicher Folgekriege bedenken. Insbesondere erneute Preisschocks und ein weiteres Einbrechen des Verbrauchervertrauens könnten der Weltkonjunktur großen Schaden zufügen. Deshalb gilt es, ausgleichende und weit verbreitete Wachstumsimpulse zu schaffen und so auch die Anreize für Terrorismus weltweit zu begrenzen. Das bedeutende ökonomische Potenzial der Globalisierung sollte eine effektive, weltweite und nachhaltige Eindämmung des Terrors mit ökonomischen Mitteln ermöglichen.

### Zusammenfassung

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben deutlich gemacht, dass extreme Globalisierungsgegner bis dahin unbekannte Gewaltakte anwenden, um





gegen die ökonomischen Vorteile der Globalisierung vorzugehen. Der Terror selbst, wie auch der Kampf gegen den Terror, haben wichtige ökonomische Folgen. Die indirekten Schäden der Anschläge sind unerwartet groß und betreffen ganz unterschiedliche Übertragungsmechanismen und Sektoren. Dies gilt für die Binnenwirtschaft ebenso wie für den internationalen Handel. Der Charakter der Anschläge hat die Menschheit erschüttert und so das ohnehin fragile Verbrauchervertrauen in den USA und in Europa nachhaltig geschwächt. Der Zeitpunkt des Angriffs auf das globale Finanzzentrum kurz vor einer simultanen Rezession in den reichsten Ländern der Welt war daher teuflisch gut gewählt.

## Literatur

- Banks, A. S.* 1979: Cross National Time-Series Data Archive, updated. Center for Social Analysis, State University of New York at Binghamton.
- Brück, Tilman* 2002: Die ökonomischen Folgen des neuen globalen Terrorismus, DIW Wochenbericht, Nr. 69 (37), S. 619–624.
- Drakos, Konstantinos* 2002: The Financial and Employment Impact of 9/11: The Case of the Aviation Industry, DIW Berlin, 14. und 15. Juni 2002.
- Easterly, W. und Sewadeh, M.* 2002: Global Development Network Growth Database. World Bank, Washington, DC.
- Gang, Ira N. und Epstein, Gil S.* 2002: Understanding the Development of Fundamentalism, DIW Berlin, 14. und 15. Juni 2002.
- Hobijn, Bart* 2002: What Will Homeland Security Cost?, DIW Berlin, 14. und 15. Juni 2002.
- Hummels, David* 2001: Time as a Trade Barrier, GTAP Working Paper, Nr. 17, West Lafayette/Indiana.
- Mickolus, E. F.* 1980: Transnational Terrorism. Greenwood Press, Westport, CT.
- Nitsch, Volker und Schumacher, Dieter* 2002: Terrorism and Trade, DIW Berlin, 14. und 15. Juni 2002.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, S. 19–21.
- Siems, Thomas F.* 2002: An Empirical Analysis of the Capital Markets' Response to Cataclysmic Events, DIW Berlin, 14. und 15. Juni 2002.
- Wintrobe, Ronald* 2002: Can Suicide Bombers be Rational?, DIW Berlin, 14. und 15. Juni 2002.
- Wolgast, Michael* 2002: Global Terrorism and the Insurance Industry: New Challenges and Policy Responses, DIW Berlin, 14. und 15. Juni 2002.





## Ziele, Grenzen und Risiken der Finanzkontrolle von Terrororganisationen<sup>1</sup>

Nikos Passas

Sehr geehrte Damen und Herren,  
das Thema dieses Vortrags ist die Kontrolle der Finanzierung des Terrorismus. Meinen Studenten habe ich immer gesagt, es gibt zwei Dinge, von denen ihr nicht wissen wollt, wie sie gemacht werden – das erste sind Würste, das zweite ist das Gesetz. Ich muss zu dieser Liste noch die Kontrolle der Terrorfinanzierung hinzufügen.

Meiner Ansicht nach sehen manche Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung umgesetzt wurden, aus wie die Abenteuer des Christoph Kolumbus; er wusste nicht wohin die Reise ging, er wusste nicht, wo er landete und er finanzierte sein ganzes Unternehmen mit öffentlichen Geldern.

Ein wichtiger Punkt im Kampf gegen den Terrorismus ist, den Geldfluss zu kontrollieren und zu unterbrechen und ich möchte sichtbar machen und ganz stark betonen, dass dies kein risikoloses Unterfangen ist. Es gibt sehr gute Gründe dafür, warum wir diese Kontrollen brauchen, jedoch müssen wir uns über die Grenzen der Kontrollen bewusst sein, und darüber, wiefern sie kontraproduktiv sein können.



Professor Nikos Passas kam eigens aus Boston, um seine Sicht der Finanzkontrolle von Terrororganisationen darzustellen

Lassen Sie uns mit der Grundlage der Finanzkontrolle und ihren Zielen beginnen.

<sup>1</sup> Übersetzung.





## Grundlage der Finanzkontrolle

Erstens, es ist wahr, dass wir den Schaden vermindern können, den die Terroristen verursachen können. Wir wissen vom ersten Anschlag auf das World Trade Center, dass die Terroristen gerne mehr Geld für Sprengstoffe gehabt hätten, dass sie aber nicht mehr als 19.000 USD zur Verfügung hatten. Also war das alles, was sie bewerkstelligen konnten.

Der zweite und sehr wichtige Punkt ist, dass wir ein Auge darauf haben müssen, wie sie ihre Gelder oder Vermögen bewegen, so dass wir ihre Aktivitäten überwachen und somit ihre Terrorakte verhindern können.

Der dritte Punkt ist, dass, wenn die Handlungen nicht verhindert werden können, dann die finanziellen Transaktionen so transparent und nachvollziehbar wie möglich sein müssen, dass diese uns zu den Mittätern führen, d. h. die diesbezüglichen Ermittlungen sind sehr wichtig.

Viertens: Indem wir deutlich machen, dass wir hinter ihrem Geld her sind, zwingen wir sie, ständig auf der Hut zu sein, ihre Methoden zu ändern, miteinander zu sprechen und das ermöglicht uns, Informationen über sie zu sammeln.

Letztendlich können wir – indem wir einen Einblick in die legalen und illegalen Geldquellen des Terrorismus erhalten – ein Bild davon gewinnen, wie seine sozialen Strukturen aussehen, wie die Arbeit aufgeteilt wird und wie die Terroristen ihre Ziele auswählen und so können wir ihre Aktivität unterbinden.

## Aber es gibt auch Probleme

Zu hohe Erwartungen, wie wir sie in den ersten Jahren der finanziellen Kontrolle des Terrorismus beobachtet haben.

Unilaterale Aktionen haben nicht funktioniert, und werden leider auch nicht funktionieren.

Es muss ein internationales Bemühen sein.

Viele Missverständnisse und viel faktenlose Politik waren für die ersten Anläufe der Terrorismusbekämpfung charakteristisch.

Aktionen fanden ohne ausreichende Beweise statt.





In meinem Vortrag werde ich versuchen, eine Verbindung zu dem herzustellen, was meine Vorredner gesagt haben, deren Darlegungen ich im Übrigen nur zustimmen kann.

Terrorismus wurde immer als polizeiliches und militärisches Problem betrachtet. Ich möchte den Terrorismus jedoch auch als ein soziales, politisches und ökonomisches Problem betrachtet wissen.

Es ist sinnvoller, an der Wurzel des Problems anzusetzen als nur auf den Terrorismus zu reagieren. Wir müssen uns mit dem Ursprung beschäftigen: Was treibt das Märtyrertum an, was treibt die terroristischen Aktivitäten an?

Ich kann verstehen, dass die Menschen direkt nach den Anschlägen des 11. September sehr schnell reagieren mussten. Ich verstehe auch den politischen Druck, der auf ihnen lastete, und ich kann verstehen, dass sie schnell die entsprechenden Knöpfe drücken mussten. Das alles hat aber nicht zu einer guten und langfristigen Politik geführt.

Vieles wurde auf die Tagesordnung gesetzt, und Sie können jedes beliebige Thema hinzufügen, alles, was Ihnen einfällt, ob es nun die Fälschung von Produkten, Konflikte, Diamanten oder manch politischer Widerstand in Ihrem Heimatland ist, und wenn Sie all das mit der Al Qaida in Verbindung bringen würden, hätten Sie ganz plötzlich Verbündete bei deren Verfolgung. Dies jedoch führte bisher nicht unbedingt zu einer sinnvollen Zielsetzung. Außerdem gab es bisher einen bemerkenswerten Mangel an wirklicher internationaler Zusammenarbeit.

### **Was sind die Risiken?**

Ich möchte Ihnen zuerst einige der wichtigsten Punkte aufzeigen und dann werde ich ein wenig ins Detail gehen, so dass Sie nachvollziehen können, woher die Argumente kommen.

Und nur für den Fall, dass Sie beabsichtigen, jetzt schon zu gehen, möchte ich Ihnen einige meiner Schlussfolgerungen und Risiken mit auf den Weg geben.

Wir möchten, dass die Transaktionen nachvollziehbar sind. Das Risiko einer falschen Zielsetzung besteht darin, dass einige der Netzwerke und Methoden noch mehr in den Untergrund gehen und somit noch weniger nachvollziehbar werden.





Unschuldigen wird dadurch großer Schaden zugefügt, was zu einer Entfremdung ethnischer Gruppen führt, deren Mitarbeit jedoch für den Zusammenschluss im Kampf gegen den Terrorismus sehr hilfreich und notwendig ist.

Wir dürfen außerdem ernste Probleme nicht dadurch vernachlässigen. Die Diamantenindustrie, die ich heute auch diskutieren werde, wird das noch verdeutlichen –, dass wir uns obsessiv auf wenige Aspekte konzentrieren und durch eine falsche Zielsetzung und durch die Verursachung von Kollateralschäden nur noch mehr Missstände schaffen und somit Voraussetzungen schaffen, die die Rekrutierung von Märtyrern erleichtern.

Wenn wir also einen Teil der sozialen, politischen und ökonomischen Probleme außer acht lassen, besteht die Möglichkeit, dass wir zwar einige Al-Qaida-Anhänger fassen und diese Organisation beseitigen, an deren Stelle jedoch eine nicht-religiöse, aber genauso radikale und gefährliche Gruppierung tritt.

Die internationalen Maßnahmen sowie viele nationale Maßnahmen haben bisher das Problem noch nicht wirklich erfasst.

### **Internationale Maßnahmen**

Betrachtet man zum Beispiel die FATF, die internationale Finanzielle Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche, stellt man fest, dass, selbst wenn deren Empfehlungen schon vor dem 11. 9. 2001 in Kraft gewesen wären, kein Finanzinstitut die Transaktionen der Entführer als verdächtig gemeldet hätte.

Sehen wir uns die UN-Sanktionen an. Der neueste Bericht der UN-Überwachungsgruppe hat verdeutlicht, dass die beschlagnahmten und eingefrorenen Vermögen nicht besonders zur Schwächung der Finanzen der Al Qaida beigetragen haben.

Und auf Ebene der UN und der EU gibt es all diese Listen, und Jean Paul Laborde hat das Problem auch schon betont, dass wir nicht nur die Vereinigten Arabischen Emirate überall haben, sondern auch ganz viele gleich klingende Namen auf diesen Listen, so dass man nichts gegen sie tun kann. Außerdem werden Namen auf diesen Listen eingetragen, die dort niemals stehen sollten, und manche werden auch nicht mehr von dieser Liste gestrichen.

Die zwei Punkte, die ich heute erörtern möchte, damit noch Zeit für die Diskussion bleibt, sind:

- Diamanten und Gold,
- Hawala.





Lassen Sie mich mit den Diamanten und der Theorie, die einige Medien und NGO-Berichte aufgestellt haben, beginnen.

### **Die Theorie der NGOs und der Medien über die Verbindungen der Al Qaida**

Diese Theorie besagt, dass die Al Qaida die westafrikanischen Rohdiamanten zuerst dazu benutzt hat, ihre Operationen zu finanzieren und später, um ihr Vermögen zu bewegen und zu parken, so dass sie, wenn wir Maßnahmen gegen diese Gruppierung ergreifen, ihr Vermögen schützen können.

Daraus ergibt sich folgende Schlussfolgerung: Die Internationale Gemeinschaft sollte sich auf Westafrika und die Rohdiamanten konzentrieren, denn dort liegt ein großer Teil des Problems.

### **Berichte der NGOs und der Medien**

- Strittige Vermutungen über militärische Strukturen;
- schwache oder nicht haltbare Beweise;
- „Fakten durch Wiederholung“;
- teilweise unplausibel;
- selektive Auswahl der Literatur;
- Missverständnisse
  - über die Industrie;
  - darüber, wie die Hawala funktioniert.

Ich habe eine Menge herausgefunden, und meine Schlussfolgerung ist, dass die Vermutungen darüber, was die Al Qaida ist, nicht unbedingt richtig sind. Die Beweise hinter solchen Berichten waren sehr schwach, die Auslegung dieser schwachen Beweise unplausibel, außerdem wurde die Literatur sehr selektiv ausgewählt und sie haben nicht verstanden, wie die Industrie, oder die Hawala, das informelle Geldübertragungssystem wirklich funktioniert.

### **Ergebnisse**

- Anfälligkeit dieses Sektors für zukünftige Geschäfte von militanten Gruppierungen und anderen Verbrechern;
- diese Anfälligkeit ist in den großen Zentren und beim Handel von geschliffenen Diamanten größer;
- die Anfälligkeit besteht nicht nur in dieser Industrie; sie gilt für alle Waren und für den Handel im Allgemeinen;





- Handel ist *nicht* transparent und bedeutet daher eine Bedrohung für alle Bemühungen gegen Geldwäsche, Finanzierung von Terroristen oder Finanzkriminalität.

### **Was ich herausgefunden habe, ist Folgendes:**

Ja, es gab einige Menschen, die man mit militanten Gruppierungen in Verbindung bringen konnte, die in den Diamantenhandel involviert waren oder es zumindest versuchten. Die Summen, um die es ging, waren jedoch unbedeutend. Die Schwachstellen dieses Sektors sind sehr wichtig, jedoch liegen diese ganz woanders, wie Sie gleich feststellen werden, und dass der gesamte Handel – und nicht nur die Diamanten – das Problem ist, da er nicht transparent ist.

Lassen Sie mich zuerst einmal die geographische Struktur der Diamantenindustrie hervorheben, wo sich die Diamantenminen befinden, wo der Handel stattfindet – Antwerpen wird zunehmend von Südasien ersetzt, viele Hinweise führen nach Indien.

Es gibt Orte, wo die Diamanten geschliffen und hergestellt werden und andere, wo der Einzelhandel stattfindet.

### **Hier einige der Schwachstellen**

Diamanten besitzen einen Wert, sind leicht zu transportieren, man kann sie leicht bewegen, da ihr Wert – wie Sie gleich sehen werden – sehr stark schwankt. Man kann sie falsch berechnen, überberechnen oder unterberechnen, je nachdem ob man Gelder verschicken will oder Werte erhalten möchte.

Sie können überall Bargeld dafür bekommen, die Industrie arbeitet sehr verschwiegen und in privater Atmosphäre, auch nach den Anschlägen des 11. September.

In vielen Ländern, einschließlich den USA, werden Transaktionen in bar ausgeführt und hinterlassen somit nur wenige Spuren – sie werden nicht gespeichert, Vertrauen ist hier die Grundlage, daher sind sie sehr schwer nachzuvollziehen und können so selten zu ihrer Herkunft zurückverfolgt werden.

Ich habe versucht, zu erkennen, welche Arten von Verbrechen im Zusammenhang mit dem Diamantensektor verübt werden können und verübt wurden.

Ich habe mir die Pipeline der Diamanten angesehen, wie die Industrie organisiert ist und Sie können sehen, dass hier alles zu finden ist, von Sklaverei





und Kinderarbeit bis hin zur Geld- und Diamantenwäsche, Finanzierung von Konflikten und sogar die Verbreitung von Waffen und sogar Massenvernichtungswaffen.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel dafür, wo ich signifikante Probleme gefunden habe:

Ich habe ein Software-Programm verwendet, das vom amerikanischen Zoll entwickelt wurde. Es heißt NIPS. Dieses Programm liefert eine Menge Informationen über Importdaten. Was ich hier habe, ist eine Information, die bei den US-Behörden vom wichtigsten Diamantenbroker – nicht Importeur – einging. Gemäß dem amerikanischen Recht werden diese aufgefordert, in den Dokumenten, die sie bei den US-Behörden einreichen müssen, den Namen des Brokers, den Ursprungsort und den Namen der Person, die die Diamanten in ihrem Vermögensverzeichnis aufnehmen wird, einzutragen.

Was man hier jedoch sieht ist, dass der Top-Broker, der mit einem Importvolumen von 22 Milliarden US-Dollar in den letzten 15 Jahren, für 75 % des importierten Wertes, dessen Import er ermöglicht hat, 3 verschiedene Identifikationsnummern für sich alleine verwendet hat und in nur einem Viertel der Fälle die Namen der registrierten Importeure angibt.

Worüber wir hier sprechen, ist der Handel durch Strohmänner. Das ist illegal und unangemessen und niemand unternimmt etwas dagegen.

Eine andere Betrachtungsweise dieses Problems ist, darauf zu achten, wie viel von welchem Land importiert wird. Ich habe ein bisschen mit den Daten herumgespielt und was ich herausgefunden habe ist, dass der Import von Rohdiamanten von Belgien in die Vereinigten Staaten für gewöhnlich im Bereich der zehntausend Dollar pro Monat liegt, dann jedoch, in einem Monat im Jahre 1999, findet man eine Reihe von Transaktionen in Höhe von 7,2 Milliarden Dollar. Ich fragte mich natürlich sofort, was da vor sich ging. Es wurde als Tippfehler oder Versehen dargestellt. Ein Akademiker brauchte vier Jahre, um den Behörden klar zu machen, dass es sich hierbei um eine große, abnormale, irreguläre Transaktion handelte.

7,2 Milliarden Dollar und nicht einer zuckt mit der Wimper!

Überall sind rote Fähnchen und alle möglichen anderen Hinweise, aber leider kommen sie damit durch, ohne dass die Behörden entsprechend reagieren.

Was ich Ihnen zeigen werde, sind einige Informationen darüber, woher die Diamanten kommen – wissen Sie eigentlich, welches Land die meisten Rohdia-



manten in die USA exportiert? Es ist kein afrikanisches Land, es ist nicht Israel, auch nicht Indien, es ist Großbritannien.

Es gibt unzusammenhängende Informationen, jedoch die zwei Dinge, die ich hier betonen möchte sind, dass sie deklarieren müssen, welches Land das Exportland ist und Sie können sehen, dass sie immer ordentlich Großbritannien als Exportland nennen. Jedoch müssen sie auch das Ursprungsland deklarieren, hier deklarieren sie auch Großbritannien. Nun, es sei denn, die Kohlebergwerke in Großbritannien bringen Diamanten hervor, während ich schlafe, haben wir hier ein Problem.

Aber Sie können die Liste Monat für Monat durchgehen und es ist immer Großbritannien, all die Jahre.

Man kann das ganze auch anders betrachten. Da sind die Rohdiamanten, die von Südafrika in die USA gehen. Man kann eine Preisdiversität feststellen. Teilweise werden sehr geringe Zahlen genannt, Zahlen bis zu 19.000 US-Dollar. Das bedeutet, dass man den Wert einer Sache, die tatsächlich 100.000 US-Dollar wert ist, auf einen Wert von 1000 US-Dollar deklarieren kann und wenn Sie keine Insider-Informationen über diese Transaktion haben, scheinen die Papiere völlig in Ordnung zu sein und man wird überhaupt nicht darauf achten. Bei Rohdiamanten, die aus dem Kongo in die US gehen, findet man dieselbe Preisdiversität und man kann die Skala auswechseln und wieder kann man sehen, wie empfindlich die Preise und wie einfach Falschberechnungen auf diesem Sektor sind. Preise für geschliffene Diamanten die von GB in die USA gehen schwanken von 0,- bis 100.000 US-Dollar pro Ladung. Was sollen wir tun?

## Empfehlungen

Wir müssen diesen Sektor und andere genau betrachten, um herauszufinden, ob noch irgendwo krumme Geschäfte ablaufen. Ich werde Ihnen später ein Beispiel aus der Goldindustrie zeigen.

Wir müssen die Gesetze umsetzen, die in Kraft sind. Wir brauchen gar keine neuen Gesetze, sondern wir müssen einfach nur das umsetzen, was wir haben. Wir müssen die Geschäfte prüfen, die ihren Job nicht richtig machen, d. h. die nicht deklarieren, was sie deklarieren sollten.

Wir müssen das Software-Programm verwenden, das in den USA nur in geringem Maße eingesetzt wurde. Dieses kommt in Verwendung gemeinsam mit anderen Ländern am besten zum Tragen, dann kann man nämlich die Importstatistiken der USA mit den Exportstatistiken des Landes vergleichen, woher die Ware vermutlich kommt, und man kann prüfen, ob sie übereinstimmen. Ich





habe zum Beispiel herausgefunden, dass tonnenweise Hühner aus den USA nach Kolumbien exportiert wurden, jedoch die Statistik des Hühnerimports von Kolumbien ist NULL.

Es wurde alles geschmuggelt. Wird dieses Programm erst mal eingesetzt, beantwortet das Ihre Frage von vorhin. Wenn man mit der proaktiven Ermittlung beginnt, welche Beweise des ersten Anscheins braucht man, um die Sache ins Rollen zu bringen?

Wenn man das System verwendet, findet man heraus, wie die einzelnen Puzzleteile zusammenpassen. Das kann in einem Modell einer Finanzeinheit der Ermittlungsbehörden geschehen und ich habe diese Präsentation vorbereitet, bevor ich wusste, dass das Ministerium für Inneres und Sicherheit gerade etwas eingeführt hat, was sie das TTU (Trade-Transparency Unit-Einheit für transparenten Handel) nennen. Es ist noch ganz neu, sie packen sozusagen gerade ihre Kartons in den Büros aus, aber ich denke, das ist eine sehr gute Sache.

Ich glaube, dass ohne den transparenten Handel alle Bemühungen der Finanzkontrolle unterminiert werden. Die Transaktionen abzurechnen heißt, die Spur für die Ermittlungen zu vernichten.

Außerdem brauchen wir einen Dialog und eine Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, die nämlich wissen, wann etwas faul ist, und sie wissen, wie sie helfen können, wenn sie dazu bereit sind. Das ist besser als irgendwelche Maßnahmen durchzusetzen. Es muss einen Konsens bildenden Ansatz geben, einen Ansatz auf gemeinsamer Ebene der Ermittlungsbehörden und der Nationen und zwar mit angemessenen Ressourcen.

### **Zum Gold**

Seit den Anschlägen vom 11. September, verstärkte sich das Interesse der USA am Goldmarkt von Dubai. Daraufhin haben Ermittler herausgefunden, dass ungewöhnliche Goldlieferungen aus Dubai in die USA stattfanden, von denen die meisten zu bekannten Händlern in Dubai zurückverfolgt werden konnten.

### **35. (NGO unter Bezug auf das Arbeitspapier 2002)**

Was passiert auf diesem Gebiet?

Und wieder beziehen sich NGOs (Nicht-Regierungsorganisationen) auf einen Medienbericht, der besagt, dass sich die USA ganz plötzlich für Gold interessieren, das von Dubai in die USA gelangte, da vermutlich die Taliban und die





Al Qaida – die für ein und dieselbe Organisation gehalten werden – Afghanistan, bzw. Pakistan über Dubai verließen und dann in die USA kamen. Ich habe die Daten dieser Datenbank überprüft. Wenn man sich die absoluten Zahlen ansieht, reden wir hier nur über 1,2 Millionen US-Dollar in Gold, das aus den Vereinigten Arabischen Emiraten in die USA ging. Es wurde deklariert, die Papiere sind in Ordnung, es ist einwandfrei, und daher ist es unplausibel, und nicht ausreichend. Die Behörden haben sich diesen Fall angesehen und sie fanden heraus, dass da nichts dran war.

- Dies führt kaum zu der Schlussfolgerung, dass die Al Qaida in Gold investiert hat.
- Illegale Gelder und Geldwäsche lassen sich besser hinter großen Transaktionen verbergen, die eine Mischung aus legalem und illegalem Handel sind, als wenn sie in einem Aufwasch getätigt werden, so offensichtlich, dass sie mit größter Wahrscheinlichkeit Aufsehen erregen werden und die Menschen, die dahinter stehen, daraufhin gefasst werden.

Der Punkt ist: Wenn ich große Vermögenswerte bewegen will, werde ich dies kaum in einer Transaktion von einem Brennpunkt aus, der sowieso schon mit roten Fähnchen übersät ist, durchführen und zwar so offensichtlich, dass es jedem sofort auffällt, und es in die USA transferieren, anstatt es aus den USA wegzuschaffen, um es zu schützen.

Wenn man sich andere Bereiche beim Gold ansieht, erkennt man, dass wir diese Importe das ganze Jahr über aus Trinidad und Tobago haben, die beide keine Goldminen haben, trotzdem Gold in die USA exportieren. Die Polizei stattete ihnen einen Besuch ab und die Importzahlen gehen gegen Null. Wo ist es hin? Nach Surinam, gleich nebenan, noch ein Land, das kein Gold produziert und nach Guyana und zu den niederländischen Antillen, keines davon produziert Gold. Und NIPS kann all diese Informationen zusammenbringen, den Importeur, den Exporteur und deren Partner.

Die Verdachtsberichte, die über all das verfasst wurden, ob es eine laufende Ermittlung gibt oder nicht, haben alle Arten der Datenbanken der Behörden, die eine Schnittstelle der Informationen sind, und Sie können diese Zeilen finden und feststellen, wer hier die Players sind und somit eine proaktive Ermittlung durchführen, ohne wie ein Elefant im Porzellanladen alles um sich herum kaputt zu machen. Wenn man das Ganze so angeht, werden keine Menschenrechte verletzt.

Gehen wir nun zur Hawala, dem informellen Geldtransfersystem, das schon seit langem in Südasien und auf der ganzen Welt durchgeführt wird.





## HAWALA

- Die Al Qaida benutzte, während sie in Afghanistan aktiv war, mehrere vertrauenswürdigen Hawaladars in Asien und dem Mittleren Osten;
- 11. September ohne Hawala;
- keine Fälle von Terrorfinanzierung in Verbindung mit der Hawala in den USA oder Europa;
- Barakaat;
- Bestimmungen im Schnellverfahren ohne Verständnis oder Konsens.

Ich stimme mit meinen Schlussfolgerungen absolut mit der Kommission des 11. September überein.

Wenigstens einer achtet auf die Tatsachen und ich kann Ihnen sagen, dass der 9/11 Commission Report (Offizielle Untersuchung zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001), eins der besten Regierungsdokumente ist, das ich je gelesen habe.

Also, es gab einige Hawaladars, die involviert waren, als Al Qaida in Afghanistan war. Wir haben sie gefunden, wir haben sie identifiziert. Hawala wurde im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September gar nicht verwendet, es lief alles formell oder über Kuriere ab. Und wir haben keinen solchen Fall in Europa entdeckt, wir haben damit viel Zeit verschwendet.

Im Fall des somalischen Unternehmens, Barakaat genannt, haben wir letztendlich herausgefunden, dass es keine Beweise dafür gab, auch nur gegen einen einzigen Zweig dieses Unternehmens oder irgendjemanden auf der Welt Anklage zu erheben – wenn Sie jemanden wissen, sagen Sie mir es bitte.

Dennoch steht der Name des Eigentümers dieses Unternehmens immer noch auf der Watch-List, wurde immer noch nicht entfernt.

## Abstimmung von Terrorbekämpfung und Wirtschaftspolitik

- AML (Geldwäschebekämpfung).
- „... Geldüberweisungen per Anweisung dienen dem Geldfluss direkt in die Hände von Verbrauchern und Haushalten in Entwicklungsländern.“
- Das bedeutet, dass die Hindernisse, die den Geldfluss beeinträchtigen und die Transaktionen verteuern, identifiziert und beseitigt werden müssen, andernfalls wird der informelle Geldfluss gefördert“ so der US Finanzminister John Snow, Februar 2004, G7.





Die politische Herausforderung hierbei liegt darin, wie man zuerst einmal den Terroristen die finanziellen Mittel entzieht, was ja das ursprüngliche Ziel der Finanzkontrolle des Terrorismus auf der Liste des Präsidenten war. Wie kann man eine Überweisung vereinfachen, wenn man ehrlich Geld verdient hat, das in die Entwicklungsländer gelangen soll, und von diesem Geld das Leben ihrer Familien und ehemaligen Landsleute abhängt?

Hier ist eine weitere Möglichkeit die Ziele zu setzen:

### **Ziele**

- Verbrechensbekämpfung
  - Transparenz ( Betreiber, Klienten und Nachvollziehbarkeit);
  - Abschreckung und Prävention von Missbrauch;
  - Prävention von Finanzierung des Terrors (Beschlagnahmen);
  - Überwachung von Militanten;
  
- Förderung von freien Überweisungen / Kapitalfluss
  - geringere Kosten und Zugang zu mehreren Möglichkeiten der Überweisungen;
  - Übereinstimmung;
  - Verbraucherschutz;
  - Verbrechensbekämpfung
  - und die Förderung von freiem Kapitalfluss.

Das sind unsere Prioritäten.

### **Werden wir es erreichen?**

Nein. Das ist eine sehr kurze Antwort, lassen Sie mich es erklären.

In manchen südasiatischen und vielen Dritte Welt Ländern ist die Hawala illegal. In der EU ebenso, in mindestens drei Ländern. In den Vereinigten Staaten ist es eigentlich legal aber de facto spielt es sich im Untergrund ab, da es zwar auf Bundesebene entsprechende Bestimmungen gibt, man aber auch auf Staatenebene eine Lizenz benötigt, – es gibt Staaten wie z. B. New York, Pennsylvania, Kalifornien, u. a., die für diese Lizenz 1.000.000 US-Dollar als Kapitalausstattung oder in Wertpapieren von jedem Vertreter für diesen Geldtransfer verlangen.

Wenn ich nun einen kleinen Tante-Emma-Laden an der Ecke habe und meiner Familie und meinen Landsleuten in Somalia helfen möchte, ihnen 50 US-Dol-





lar nach Hause schicken möchte, werde ich niemals die 1.000.000 US-Dollar haben, um das ganze legal durchführen zu können, das ist eine völlig unrealistische Erwartung. Was jedoch mit Western Union nicht so gut funktioniert, wird mit den informellen Überweisungen funktionieren. Und in den Vereinigten Arabischen Emiraten ist das wahrscheinlich in Ordnung, dennoch bekennen sich die Hawaladars nicht dazu und in vielen Ländern haben wir lediglich eine Übereinstimmung auf dem Papier. Wir haben die von der FATF verlangten Regeln, jedoch keine Möglichkeit, diese tatsächlich umzusetzen.

Der Versuch, das Informelle zu formalisieren, schlug – wenn Sie mich fragen – fehl, da niemals verstanden wurde, wie das Geschäft funktioniert und wenn ich mehr Zeit hätte, würde ich erklären, wie dieses Geschäft abläuft und wie wir vorwärts kommen könnten.

### **Risiken einer fehlgeleiteten Politik**

Aber die Risiken hinsichtlich der verschiedenen Vorgehensweisen, die wir derzeit verfolgen, sind, dass alle wirtschaftlich positiven Effekte, die wir durch die Hawala haben, verringert wurden durch rigide und unwirksame Vorgehensweisen, die national, sowie international geschaffen wurden. Die Optionen für Überweisungen sind weniger und teurer geworden und viele Menschen werden notwendigerweise in den Untergrund gedrängt oder dazu gezwungen, mit Menschen aus dem Untergrund Geschäfte zu machen. Das wäre nicht nötig, das sind Kosten, die die Menschen bezahlen müssen, und diese Kosten kann man meistens gar nicht schätzen.

Wir entfremden jedoch dadurch die Gemeinschaften – und auch hierüber gibt es keine Zahlen –, die sehr hilfsbereit sind und bereit, in den Bemühungen im Kampf gegen den Terroristen mit uns zusammen zu arbeiten. Das ist ein kontraproduktiver Effekt. Wenn der Bedarf nach diskretem Geldtransfer immer noch besteht, werden sie auf noch ausgefeiltere und noch unbekanntere Methoden zurückgreifen. Wir haben leider nicht ausreichend Zeit, dies zu erörtern. Der Punkt ist jedoch, dass unsere Bemühungen, die Dinge nachvollziehbar zu machen, dazu führen, dass der Geldtransfer nur noch weniger nachvollziehbar wird.

Welche Beweise gibt es hierfür?

### **Die Hawala und die Finanzierung des Terrorismus**

- Kein Zusammenhang zwischen dem großen Vermögen und den fehlenden Ressourcen in den einzelnen Zellen;





- große Bandbreite an Geldbeschaffungsmöglichkeiten und Transfermethoden, die von Militanten genutzt werden;
- Hawala ist hier nicht die wichtigste;
- je mehr man sich auf die Namen, Schande, Beschlagnahme konzentriert, desto mehr werden Geldwäschemethoden für den Geldtransfer angewendet;
  
- daher brauchen wir
  - eine Fokussierung auf transnationales Verbrechen;
  - eine Fokussierung auf die Rekrutierung von Sympathisanten.

Wenn wir alles glauben, was wir in den verschiedenen Berichten darüber lesen, wie viel Geld der Al Qaida zur Verfügung steht, handelt es sich immer um in Gold, Diamanten oder Spenden gewaschenes Geld und sie bewegen dieses Geld mit Hilfe der Hawala oder was auch immer. Wenn man sich jedoch ansieht, wie viel das alles kostet, werden Sie feststellen, dass dies nicht der Fall ist – ich werde Ihnen die Gründe hierfür gleich zeigen.

Liest man die aktuelle Literatur über den Terrorismus, findet man dort zwei Modelle der Al Qaida. Da gibt es ein hierarchisch strukturiertes Modell, indem sich eine bestimmte Expertengruppe um die Finanzen und die Geschäfte kümmert. Ein anderes Modell zeigt uns eine Al Qaida, in der es nur ungefähr ein Dutzend von radikalen Einzelnen gibt und dann ein Netzwerk, bestehend aus Netzwerken, die – wenn überhaupt – nur lose miteinander verbunden sind. Es gibt viele Zellen überall auf der Welt, die nur eine gemeinsame Grundlage haben und das ist ihre Idee, ihre anti-westliche Gesinnung.

Ich stimme hier der vorherigen Präsentation zu, dass diese anti-westliche Gesinnung sich immer weiter verbreitet und immer stärker wird. Seit den Anschlägen am 11. September habe ich 18 Länder bereist und ich habe noch nie einen so starken Anti-Amerikanismus erlebt, sogar in Ländern, die traditionell eng mit den Amerikanern verbunden waren.

Was ist die Implikation des 2. Modells, mit welchem immer mehr Menschen übereinstimmen? Ungeachtet dessen, was die Al Qaida einmal war, ist es das, womit wir es zu tun haben werden.

### **Implikationen des 2. Modells**

Es sind kleinere Summen involviert, die in unserem Anti-Geldwäschenetzen unserer Finanzinstitute hängen bleiben. Außerdem nimmt der Bedarf für Transfers ab, da die Gelder von den Zellen vor Ort beschaffen werden. Es gibt weniger Kommunikation untereinander, und wenn wir Informationen über eine





Gruppe herausfinden, sagen diese nicht notwendigerweise etwas über die Pläne der Al Qaida aus, d. h. der Nutzen der Information ist begrenzt.

Gelder werden durch gewöhnliche Verbrechen beschafft, wie das in Madrid und zumindest teilweise bei den Anschlägen auf Bali der Fall war. Wenn Terroristen Gelder innerhalb des Handels beschaffen und transferieren, wird die Bedeutung von Sympathisanten und deren Möglichkeiten zu helfen, z. B. durch falsche Rechnungsstellung, oder einfach dadurch, dass sie über gewisse Dinge hinwegsehen, immer größer. Daher müssen wir den ideologischen und sozioökonomischen Faktoren, die die Sympathie für gewisse Gruppierungen entstehen lassen, besondere Aufmerksamkeit schenken.

Einige Schätzungen über deren Kosten.

### **Kosten der Anschläge**

- Bombenanschläge in Madrid – 1.000 USD (UN: weniger als 10.000 USD);
- Anschläge auf Nachtclub auf Bali – 20.000 USD (UN: weniger als 50.000 USD);
- Anschläge auf US-Botschaften in Kenia und Tansania – 10.000 USD (UN: weniger als 50.000 USD);
- Anschläge in Istanbul – UN: weniger als 40.000 USD;
- Anschläge vom 11. September – 400.000 - 500.000 USD;
- Anschläge UK – 3000 £(Treasury);
- Öltanker in der Straße von Hormuz – 130.000 USD?
- Chemieanschlag in Jordanien – 180.000 USD?

Die Zahlen außerhalb der Klammern sind die der Kommission vom 11. September. Die UN hat diese viel höher eingeschätzt, dennoch kann man sehen, dass die Zahlen sehr gering sind.

Wie soll man das aufspüren? Man kann diese Summen in der Handtasche transportieren.

Wir müssen realistisch bleiben, was das Aufspüren solcher Summen, die so großen Schaden anrichten, durch die finanzielle Kontrolle betrifft.

### **Finanzielle Kontrolle ist kein Allheilmittel**

- Terrorismus wird betrachtet als
  - Sache des Militärs,
  - Sache der Justiz,



- Terrorismus ist jedoch auch ein sozioökonomisches und politisches Problem,
- man braucht sorgfältige und systematische vergleichende Analysen.

Das bedeutet, die Bekämpfung der Finanzierung muss Teil eines breit gefächerten Maßnahmenpakets gegen den Terrorismus sein. Wir nähern uns dem an und es gab auch eine Debatte zwischen den letzten Präsidentschaftskandidaten darüber, ob Terrorismus nun ein militärisches oder ein polizeiliches Problem ist. Er ist beides. Und er ist außerdem ein sozioökonomisches und politisches Problem. Wir müssen uns zusammensetzen und unsere Informationen über die einzelnen Gruppierungen sorgfältig und systematisch vergleichen.

Ich freue mich sehr darüber, dass dies beim BKA bereits geschieht. Tatsächlich arbeiten das BKA und die Northeastern University Boston zumindest schon informell zusammen und ich hoffe, dass diese Zusammenarbeit in naher Zukunft institutionalisiert wird.

### **Schlussfolgerung**

Wir brauchen einen Konsens mit dem privaten Sektor, mit den regulierten Industrien und der Polizei und wir müssen all das mit einbeziehen, denn davon kann man eine Menge lernen. Wir müssen uns die lokalen Probleme ansehen, genauso wie die internationalen, diese müssen getrennt werden, da die Mittel und Maßnahmen sehr unterschiedlich sind.

Wir müssen die finanzielle Kontrolle genau abstimmen, um Kollateralschäden so weit wie möglich zu vermeiden. Der gesamte Handel muss transparenter werden und die Handelstransaktionen müssen mit den finanziellen Transaktionen verknüpft werden. Geschieht dies nicht, würden alle Maßnahmen gegen Geldwäsche und gegen die Terrorfinanzierung wenig bewirken. Dies jedoch kann nicht nur von einer Behörde oder einem Land umgesetzt werden. Wenn wir nicht alle zusammenarbeiten, werden wir nichts erreichen. Letztendlich brauchen wir eine realistische, gut durchdachte und sorgfältige Prüfung der Risiken, die diese Bedrohung mit sich bringt.

### **Bedarf**

Woher kommt diese Bedrohung?

Es gibt eine dreiteilige BBC-Dokumentation, die heute Abend zu Ende geht. In der wird behauptet, dass die Bedrohung der El Kaida absolut überbewertet wurde, was zu all diesen politischen Fehlentscheidungen geführt hat. Ich habe





diese Dokumentation leider nicht gesehen, aber ich denke, man sollte sich das ansehen und verstehen, was sie herausgefunden haben.

Je nach dem, von welchem Modell der Al Qaida oder anderer militanter Gruppen wir ausgehen, kommen wir zu ganz unterschiedlichen erforderlichen Maßnahmen. Wir müssen uns die Ursachen ansehen. Was bewegt Menschen dazu sich solchen Organisationen anzuschließen? Ich stimme zu, dass wir mit den Menschen sprechen müssen, die wir gefasst haben, wir müssen ihnen zuhören, wenn sie miteinander sprechen, wir müssen herausfinden, welches die Beweggründe sind, sich einer militanten Gruppierung anzuschließen. Wir müssen internationale Normen stärken und respektieren. Ich möchte einer Sache, die heute Morgen schon angesprochen wurde, noch etwas hinzufügen. Es wurde die Frage gestellt, ob bestimmte Aspekte des Terrorismus nicht in dem Terrorismus-Paket der UN enthalten sind.

Wir haben in der Tat die Menschenrechte, lautete die Antwort, und wir können sie sozusagen mit in das Paket aufnehmen. Das Problem ist jedoch, dass den Vereinten Nationen die Hände gebunden sind, wenn es um ganz bestimmte Aspekte des Terrorismus geht. Die Menschenrechte und deren Durchsetzung werden selektiv betrachtet, und es gibt auch die Debatte, ob die Genfer Konventionen oder ob Grundrechte anzuwenden sind.

Wenn es eine selektive Anwendung von Regelungen gibt, die eine lange Tradition haben und von den westlichen Mächten festgelegt wurden, sollten wir sie besser befolgen, denn sonst unterminieren wir die ganze Institution und den gesamten normativen Rahmen. Das kann auf internationaler Ebene gegen den Terrorismus nicht funktionieren.

Wir können den Terror nicht mit Irrtümern bekämpfen, also müssen wir uns an die Fakten halten und nicht die Fakten irgendwo in der Politik verschwinden lassen, wie es derzeit manchmal geschieht.

Der Handel muss transparenter werden und wir brauchen einen langfristigen Lösungsansatz und nicht nur die unmittelbaren militärischen Reaktionen, d. h. wir müssen die Missstände beseitigen, die die Sympathisanten und Beteiligten militanter Gruppierungen antreiben und wir brauchen eine wirkliche internationale Zusammenarbeit.







## Der europäische Anti-Terror-Kampf<sup>1</sup>

Jean-Louis Bruguière



Der bekannte Ermittlungsrichter Jean-Louis Bruguière aus Paris berichtete über den europäischen Anti-Terror-Kampf

Ich möchte Ihnen danken, Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren, dass Sie mir heute die Möglichkeit geben, vor diesem erlesenen Kreis einen Vortrag über ein äußerst wichtiges Thema zu halten, geht es doch um die terroristische Bedrohung und die Antwortmechanismen, die wir zu Recht entwerfen und die wir umsetzen müssen, um dieser Bedrohung entgegenzutreten zu können.

Erlauben Sie, dass ich mich kurz vorstelle: seit 24 Jahren arbeite ich im Bereich der Terrorbekämpfung – eine alte Geschichte – und meine Zusammenarbeit mit Deutschland hat ebenfalls vor sehr langer Zeit begonnen, in einer sehr schweren Zeit, da Ihr Land damals gegen die Rote Armee Fraktion (RAF) kämpfen musste.

Das französische System unterscheidet sich stark von dem deutschen: in Frankreich werden im Gegensatz zu Deutschland gerichtliche Untersuchungen nicht von Staatsanwälten geleitet, sondern von Richtern, die einen doppelten Auftrag wahrnehmen: der erste ist mit dem Auftrag der deutschen Staatsanwälte identisch, d. h. ermitteln und somit die Ermittlungen mit den Polizeidienststellen und sogar den Nachrichtendiensten leiten, aber auch juristische Funktionen, darin besteht die Originalität des Systems, die uns eine gewisse Leistungsfähigkeit verleiht. Wir können selbst alle für die Leitung unserer Ermittlungen

<sup>1</sup> Übersetzung.





erforderlichen Befehle erteilen, insbesondere Durchsuchungsbefehle, aber auch Haftbefehle, Telefonabhörfbefehle, was in Ihrem Land und in anderen Ländern die Inanspruchnahme eines Richters erfordert.

Dies vorausgeschickt – denn ich möchte selbstverständlich keinen Vortrag über meine Funktion halten. Ich möchte heute über das Problem der radikalen islamistischen Bedrohung referieren, die von der Organisation Al Qaida ausgeht. Lassen wir bewusst das Problem des regionalistischen oder separatistischen Terrorismus, wie er in Europa – insbesondere in Spanien mit der ETA – noch besteht, außen vor, sonst würde ich das mir gesetzte Zeitlimit weit überschreiten.

Die terroristische Bedrohung islamistischen Ursprungs ist heute die zentrale Sorge unserer Gesellschaft. Aufgrund ihres Ausmaßes und ihrer Zielsetzung besetzt sie die politische und geopolitische Szene. Sie ist nicht mehr, wie die terroristische Bedrohung aus der Zeit des Kalten Krieges, ein lokales Sicherheitsproblem, das auf die Problematik der Ost-West-Konfrontation beschränkt war, wie dies bei den schlimmsten Terroranschlägen der palästinensischen Organisationen – wie die „Front du refus“<sup>2</sup> – der Fall war, die wir also in den 80er Jahren erlebt haben.

Dies war damals genauso – ich habe es vorhin angedeutet – bei den anderen Terroranschlägen, die Europa schwer getroffen haben: Deutschland, mit der Roten Armee Fraktion und auch den revolutionären Zellen, Italien, mit den Roten Brigaden und Frankreich mit Action Directe zu Beginn der 90er Jahre sowie, heute noch, Spanien mit der ETA und, vor noch nicht so langer Zeit, das Vereinigte Königreich mit der IRA.

Die Anschläge vom 11. September haben eine neue Situation geschaffen und die demokratischen Staaten, an ihrer Spitze die Vereinigten Staaten, brutal in das dritte Jahrtausend katapultiert. Die islamistische terroristische Bedrohung, die von Al Qaida ausgeht, ist derart prägnant, dass sie zu einer der Komponenten der amerikanischen Präsidentschaftswahlkampagne für die Wahl des nächsten Präsidenten der Vereinigten Staaten, des inzwischen wiedergewählten Präsidenten Bush, wurde. Hat sich nicht Osama Bin Laden, der sich dieser Entwicklung bewusst ist, die er initiiert hat und zu steuern versucht, selbst in die Wahlkampagne eingemischt – diesen wichtigen Aspekt muss man glaube ich unterstreichen –, um sie zu destabilisieren? Dies bedeutet, dass heute niemand die Realität und die Schwere dieser Bedrohung verkennen bzw. ihr einen prioritären Charakter absprechen kann hinsichtlich ihrer Bewertung und der Beherrschung ihrer Entwicklung.

<sup>2</sup> Front der Ablehnung (Anm. des Übersetzters).





Aber der 11. September war kein zufälliges geschichtliches Ereignis, sondern das Ergebnis einer Entwicklung, die aus den Trümmern einer bipolaren Welt entstanden ist, die das Entstehen von sektiererischen und radikalen Ideologien begünstigt hat. Salafismus in seiner strengsten Ausprägung hat im fruchtbaren Nährboden der Zeit nach dem Kalten Krieg abweichende, ultra-radikale Tendenzen entwickelt, die zu einem gewalttätigen, eroberungslustigen Dschihad führen, der weder Protest noch Dialog zulässt. Diese Entwicklung hat sich in den frühen 90er Jahren auf leisen Sohlen abgespielt, in Europa, im Fernen und im Nahen Osten, unter der Ägide der „Frères musulmans<sup>3</sup>“. Im selben Kontext und in Verbindung mit der Entwicklung der salafischen Bewegung ist es Usama bin Laden gelungen, diese gewichtigen Tendenzen zu vereinnahmen, um sie zu bündeln und Al Qaida – „die Basis“ – aufzubauen, eine strategische Basis, sowohl militärischer als auch – und ich glaube, dies ist ein wichtiger Punkt – symbolischer Art, um den weltweiten Kampf gegen die Staaten aufzunehmen, die die demokratischen Werte hochhalten oder nach diesen streben.

Wir sollten uns aber hüten, die radikale terroristische Bedrohung auf die Person Osama Bin Laden oder Al Qaida zu reduzieren. Die aktuelle Problematik geht weit über diese Organisation hinaus. Die vor dem 11. September 2001 bereits versprengten islamistischen Netzwerke, die die Ideologie und die Strategie von Al Qaida teilen, sind über den ganzen Globus verteilt, ohne klar definierte Struktur und zentrale Organisation. Das Verständnis ihrer Funktionsweise und der Projekte, an denen sie arbeiten, fällt extrem schwer und erfordert eine profunde, stets aktualisierte Kenntnis ihrer Typologie. Es wäre gefährlich, diesen grundsätzlichen Faktor, der die Originalität der radikalen terroristischen Bedrohung ausmacht, zu vernachlässigen. Die Vereinigten Staaten haben dazu tendiert, in Al Qaida die einzige relevante Komponente der islamistischen Bedrohung zu sehen. Auch wenn Osama Bin Ladens Organisation sozusagen den Kern dieser Bedrohung darstellt und weiterhin eine erstrangige Rolle spielt, sind weitere Strukturen in ihrem Dunstkreis sehr aktive Komponenten, die um so gefährlicher sind, als die meisten von ihnen polymorph sind und ständig mutieren.

Europa stand im unmittelbaren Kontakt mit der Entwicklung dieser Bedrohung, da es gegen andere terroristische Bewegungen separatistischer Art kämpfen musste: in Spanien gegen die ETA und, vor kurzer Zeit noch, wie ich es bereits gesagt habe, im Vereinigten Königreich gegen die IRA. Ich werde meinen Vortrag, wie bereits erwähnt, allein auf die radikale islamistische Bedrohung beschränken, die von Al Qaida abhängig ist. Meiner Ansicht nach sollten wir

3 Muslimbrüder (Originalname: *jamiat al-Ikhwan al-muslimun* – wörtlich: Gesellschaft der moslemischen Brüder), radikale islamistische Organisation, 1928 nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches von Abd-el-Rahman el-Banna, einem ägyptischen Grundschullehrer, gegründet (Anm. des Übersetzers).





zuerst die Entwicklung dieser Bedrohung, die ab 1993 entstanden ist, von 1993 bis zur heutigen Zeit kurz schildern, sei es nur, um die rasche Entwicklung dieser Bewegung begreiflich zu machen, die inzwischen weltweit präsent ist, und somit die Brisanz des Themas darzustellen.

Gerade die Tatsache, dass wir uns der Schwere dieser Bedrohung absolut bewusst sind, bringt uns dazu, in jedem unserer Länder, aber auch in Gesamt-Europa als neuem, in der Entstehung begriffenen Gebilde, angemessene Mittel im Rahmen einer abgestimmten und kohärenten Strategie zur Terrorbekämpfung zu entwerfen und einzusetzen. Wie ich vorhin sagte, ist die terroristische Bedrohung ab 1993 zumindest in Europa entstanden. In Frankreich haben wir die Vorboten dieser Bedrohung mit der algerischen Problematik erlebt. In der Tat sind nach der Unterbrechung des Wahlprozesses in Algerien 1992 und dem gleichzeitigen Verbot der „Front islamique du salut“<sup>4</sup> zwei wichtige Strömungen entstanden: eine sogenannte „dschäsaristische“ Strömung, das heißt eine „algerianistische“ Strömung mit der „Armée islamique du salut“<sup>5</sup>, und eine zweite wichtigere, salafistische Strömung mit *der* GIA<sup>6</sup> bzw. *den* GIAs. Ab diesem Zeitpunkt haben wir also in Frankreich und in Europa diese Bedrohung wahrgenommen. Wie? Ganz einfach, weil diese Netzwerke aus quasi-militärischen Gründen, aus organisatorischen Gründen, im Rahmen ihres Kampfkonzepthes Unterstützungs-, Logistik- und Finanzierungsstrukturen in Europa organisieren mussten.

Diese Strukturen wurden hauptsächlich in Frankreich, aber auch in Deutschland, nicht weit von dieser Region, aufgebaut. Im übrigen betraf dies damals eher den Frankfurter und Düsseldorfer Raum als den Berliner Raum, und selbstverständlich Italien, Belgien und einige andere Länder. Im Bewusstsein des Risikos, das aus dieser potentiellen Bedrohung hervorging, sind wir dazu gekommen – wobei Frankreich damals nicht direkt im Fadenkreuz stand –, Maßnahmen und Gegenmaßnahmen sowohl im Bereich der Überwachung als auch im juristischen Bereich zu ergreifen, um diese Netzwerke zu bekämpfen.

Festzustellen ist, dass sich sehr bald zwei Phasen abgezeichnet haben: eine erste Phase, in der sämtliche – algerianistischen und salafistischen – AIS-Netzwerke in Abstimmung untereinander agierten, da sie dieselben Ziele verfolgten, und eine zweite Phase ab 1994 – ich glaube, dieser Aspekt wurde in der Folgezeit irgendwie unterbewertet –, in der die GIA, das heißt die salafistische Bewegung, die Oberhand gewann und die Kontrolle in ganz Europa übernahm, insbesondere ganz eindeutig in Italien, mit dem Netzwerk von Djamel Ounissi und auch

4 Islamische Heilsfront (FIS) (arabisch: al-Jabha al-islamiya li-I-Inqaz), (Anm. des Übers.).

5 Islamische Heilsarmee (AIS), bewaffneter Arm der Islamischen Heilsfront. 1993 nach Verbot der FIS von einigen Mitgliedern gegründet (Anm. des Übers.).

6 Groupe(s) islamique(s) armé(s): Bewaffnete islamische Gruppe(n) (Anm. des Übers.).





in Belgien mit dem Zaoui-Netzwerk. Es erfolgte also die totale Übernahme der Kontrolle über die – logistische – Organisation im Hinblick auf die Globalisierung und das Exportieren der Gewalt außerhalb Algeriens. Dies ist für mich ein grundlegender Aspekt, der vielleicht damals unterbewertet wurde.

Dieser qualitative Sprung war wichtig, er war das erste Element in der Internationalisierung des Kampfes und ein starkes Zeichen für das Primat des Salafismus und der Antriebsmotor, der von 1994 über 1995 bis zum Jahr 2001 führt, in dem die tragischen Ereignisse des 11. September der Höhepunkt waren. Er begann unstrittig mit dem Problem des Airbus von Air France, mit der Geiselnahme an Bord des Flugzeuges und dessen Entführung im Dezember 1994 auf dem Flug von Algier nach Paris. Die Entführung endete glimpflich, aber wir wissen aufgrund von Erkenntnissen aus Hausdurchsuchungen, die mir persönlich im Vereinigten Königreich mitgeteilt wurden, dass das Projekt von Djamel Zitouni sehr wohl darin bestand, einerseits die Gewalt zu exportieren und, andererseits, damals schon ein Zivilflugzeug als Massenvernichtungswaffe einzusetzen, da er vorhatte, das Flugzeug über Paris abstürzen zu lassen.

Parallel dazu haben wir zur gleichen Zeit beobachtet, wie weitere Bewegungen salafistischer Prägung wie die FIS in Europa oder die Hennada in Tunesien tätig wurden, ebenso die Bewegung der „Jeunesse islamiste marocaine“<sup>7</sup>. Festzustellen sind auch die Anfänge der „Groupe islamique combattant marocain“ (GICM)<sup>8</sup>, die später zusammen mit der „Hadsch“, die ebenfalls eine marokkanische Gruppe ist, entstehen sollte. Es entstand die gesamte Szenerie, so auch in Spanien, dies wurde sehr viel später klar, die Organisation von Abú Tarda, von der bekannt ist, dass sie sich im nachhinein der Organisation von Osama Bin Laden angeschlossen hat.

Ich glaube, dass dieser Sprung, dieser Bruch 1996 erfolgte. Denn es gab ab 1996 eine Art optische Täuschung aufgrund des Niedergangs der GIA. Dieser Niedergang hatte drei Gründe: erstens, der Erfolg der algerischen Truppen im Widerstand, zweitens – und ich glaube, dies ist wichtig, das wichtigste Element sogar – einen ideologischen Grund, d. h. das, was man als ultraradikales (= „takfirie“) Abdriften von Djamel Zitouni, das einen Bruch mit dem ideologischen Substratum verursachte, das sich damals in London befand, und folglich eine interne Protestbewegung von Leuten wie Abu Qutada oder Abu Hamza, die sich geweigert haben, der GIA auf diesem abdriftenden Weg zu folgen und für die interne Protestbewegung gesorgt oder jedenfalls die Bewegung nicht unterstützt haben, ihr in ihrer Strategie nicht geholfen haben, und für eine weitere wichtige Person das Feld geräumt haben, nämlich Hassan Hattab, der 1998

7 Islamistische marokkanische Jugend, von Abdelkrim Motte gegründetete Bewegung (Anm. des Übers.).

8 Islamische marokkanische Kampfgruppe (Anm. des Übers.)





– sogar 1997 – die Organisation GSPC, die „Groupe salafiste pour la prédication et le combat“<sup>9</sup>, gegründet hat, die sich später, wie sie bereits wissen, der Organisation Al Qaida angeschlossen hat.

Grundlegend wichtig ist – und ich denke, wir hatten das Glück, dies etwas früher als andere erkennen zu können, weil wir ganz in diesem für uns prioritären Kampf involviert waren – die Feststellung, dass sich die Typologie der Bedrohung ab 1996–1997 vollständig geändert hat: von einem äußerst einfachen und klassischen System der direkten Bedrohung, die von bekannten Gruppen, wie die GIA, ausgeht und initiiert wird, zu einer weitaus diffuseren, globaleren, zersplitterteren, planetarischeren Bedrohung. Hier beginnt die pakistanisch-afghanische Region ihre zentrale Rolle in der Welt zu spielen.

Wir sind uns 1995 dessen bewusst geworden, und dies ist der Grund, warum wir ab 1995 spezifische Ermittlungen über diese berühmten afghanischen Netzwerke aufgenommen haben. Uns wurde bewusst, dass bestimmte Personen, die in Frankreich oder in Europa lebten (Konvertiten oder Maghrebener), die aber für die Ideologie des Jihads gewonnen worden waren, Frankreich in Richtung Pakistan verließen, und dies über zwei Wege: der eine Weg führte über Deutschland, insbesondere über Karlsruhe, wo eine wichtige Person namens Ahroum, ebenfalls Tunesier, als Relaisstation vor der Abfahrt nach Pakistan fungierte; der zweite Weg führte über London, und im Laufe der Zeit nahm dieser Weg über England und insbesondere London eine Art Vorrangstellung ein, und erreichte fast einen Exklusivstatus.

So entstand ein wichtiges Epizentrum, das sich bis 2001 entwickelte und die Gesamtheit der Mudschahedine aus Europa bündelte, die über Peshawar einreisen, durch eine Art „Gate“, ein Tor mit dem Namen „Makhtab al-Khidamat“, also ein von der Hajab gegründetes und geführtes Dienstleistungsbüro, das anschließend von zwei sehr gut bekannten Personen übernommen wurde, Abu Zubaydah und Abu Jafar<sup>10</sup>, die zur Einflussosphäre von Al Qaida gehören, die die Mudschahedine zunächst zum Lager Khalden schickten, und dann zu spezialisierten Lagern, wobei einige anschließend nach Kandahar in die Lager von Osama Bin Laden selbst gegangen sind, in denen Selbstmordattentäter ausgebildet werden.

Danach kam schon das Jahr 2001, mit den tragischen Ereignissen vom 11. September, die überraschend erfolgten, für uns aber eigentlich keine Überraschung waren. Ich muss hier einen Fall nennen, auf den man zurückkommen könnte, den Fall Ahmed Ressam. An diesem Fall haben wir intensiv gearbeitet, übrigens in Verbindung mit Ihrem Land, mit der Hilfe des Bundeskriminalamtes. Es gelang

<sup>9</sup> Salafiyya-Gruppe für die Mission und den Kampf (Anm. des Übers.)

<sup>10</sup> Abu Jafar al Kuwaiti (Anm. des Übers.)





uns also, die Spur von Individuen aufzufinden, die bereits ab 1996 ihre Verschwörung gegen die Vereinigten Staaten aufgenommen hatten, und zwar über sehr verschlungene Wege, wobei sie sich das deutsche, französische, britische Staatsgebiet, aber auch, zu unserer großen Verwunderung, den südostasiatischen Raum zunutze machten. Denn wir haben bereits damals erkannt, dass sie sich in Südostasien, insbesondere auch in Australien, niedergelassen hatten. Sie haben also damit begonnen, dieses wichtige Netz zu spinnen, und einen ersten Anschlag verübt, den ersten Versuch in Bezug auf diesen vorhin erwähnten qualitativen Sprung. Der erste Anschlag auf das World Trade Center war in Vergessenheit geraten, die Amerikaner hatten 1993 vergessen. Doch der erste Versuch war der so genannte „Millenium Bomber“, der Versuch, Amerika 1999 mit einer spektakulären Aktion auf amerikanischem Boden, auf dem Flughafen Los Angeles, anzugreifen. Der Anschlag scheiterte infolge der Festnahme des Betreffenden im Bundesstaat Washington, an der Westküste der Vereinigten Staaten.

Aber ganz offensichtlich stand eine Operation bevor, und ich glaube, dass dieses Element unterbewertet wurde, denn es steht außer Zweifel, dass in der Logik von Al Qaida, in der Logik, die wir vom Salafismus kennen, dieses Element grundlegend wichtig war, weil es um eine Konfrontation auf amerikanischem Boden ging. Dieser Operation musste etwas anderes, etwas Größeres folgen, und es wurde der 11. September 2001.

Nach dem 11. September entwickelten sich die Dinge selbstverständlich sehr schnell weiter. Von meinem Standpunkt aus gesehen unterscheidet sich die heutige Typologie der Bedrohung sehr stark von der Bedrohung im Jahr 2001. Wir haben es mit einer inzwischen weltweiten Bedrohung zu tun. Wir bekämpfen Netzwerke, die äußerst komplex, will sagen „atomisiert“ sind. Wir stehen vor allem vor einer Bedrohung und einer Struktur, die ein besonderes Merkmal aufweisen: sie mutieren ständig, das heißt, dass die operativen Erfolge, die wir über diese Strukturen erringen, es uns nicht ermöglichen, im rein operativen Bereich Modelle zu entwerfen, mit denen wir in der Zukunft strategische Konzepte und Verfahren entwickeln könnten, und mit denen wir verstehen könnten, was passieren wird, und vor allem zukünftige Netzwerke aufspüren, aufstöbern und neutralisieren könnten.

Wir haben es mit einer virusartigen Bedrohung zu tun, mit einem zersplitterten System und stellen eindeutig fest, dass die Ereignisse miteinander verbunden sind. Wir wissen zum Beispiel, dass Verbindungen zwischen den Anschlägen vom 12. Mai 2003 in Riyad und den Anschlägen von Casablanca am 16. Mai bestehen, wobei der erste Anschlag Gruppen zuzuschreiben ist, die in Saudiarabien tätig sind, während der zweite von ebenfalls lokalen Gruppen in Casablanca verübt wurde. Der Schlüssel dazu fiel uns kürzlich in die Hände, ich kann ihn hier nicht preisgeben, das ist etwas heikel, aber wir konnten an diesen Schlüssel herankommen und haben die Hintergründe verstanden.





Aber dieses Verständnis, zu dem wir gelangt sind, ermöglicht es uns nicht, im nachhinein ein operatives Modell des Kommenden zu projizieren. Wir sind also permanent gezwungen, einen Vorsprung vor dem Gegner und ein tatsächlich umfassendes Verständnis eines Phänomens zu haben, das nicht greifbar und äußerst wandlungsfähig ist. Wenn wir heute dieser Bedrohung Einhalt gebieten wollen, können wir uns nicht mehr der Mittel, der Methodik, der Werkzeuge und der Konzepte bedienen, die früher zur Verfügung standen und die wir in all unseren Staaten erstellt hatten, insbesondere auf der Ebene der Nachrichtendienste zu den Zeiten des Kalten Krieges, während dessen wir gegen stark strukturierte und meistens gesponserte, das heißt mit Staaten verbundene Organisationen kämpfen mussten.

Dies ist, wie ich glaube, ein wesentliches Element: heute stellen wir fest, dass die Bedrohung überall ist, und dass die Krisenfaktoren, die uns antreiben, grundlegende Bestandteile der aktuellen Parameter sind, Parameter, die sich uns entziehen, und ich möchte selbstverständlich zwei oder drei nennen, die uns sehr wichtig erscheinen. Der erste – wohlbekannte – ist unumstritten der Irak. Ich möchte dies nicht ausführlicher behandeln. Der zweite, der meiner Meinung nach ebenfalls unterbewertet wurde, ist die grundlegende Rolle, die die Kaukasusregion – insbesondere Tschetschenien – heute spielt, wo es richtige Interaktionslabore zwischen der tschetschenischen Strömung und den mit Al Qaida verbundenen Organisationen gibt.

Weitaus beunruhigender ist, dass dieses Labor, dieser Unruheherd, diese Grauzone nur einige Stunden von hier entfernt ist, also viel näher als Afghanistan, und dass dieses Labor, dieses Gebiet zur Zeit an der Herstellung von Geräten oder Kampfsystemen mit hohem Gefährdungspotential arbeitet: es gibt dort insbesondere Trainingszentren und Zentren für die Herstellung von toxischen Produkten und Giften, und ich schließe nicht aus – und es kann nicht ausgeschlossen werden –, dass andere Substanzen dieser Art bei Experimenten eingesetzt werden, die sogar an Tieren vorgenommen werden. Wir haben es also mit einer Bedrohungstypologie mit großem Risikopotential zu tun und nicht mehr mit potentiellen Risiken, wir bewegen uns hier nicht mehr im Virtuellen, sondern in der Realität.

Dritte wichtige Zone: das pakistanische Gebiet, wo pakistanische Organisationen, die früher sehr stark in die Kaschmir-Problematik involviert waren, heute ganz offensichtlich dieses engere Feld verlassen haben, um sich dem globalen und weltweiten Dschihad anzuschließen. Allerdings würde ich sagen, dass dieses schmeichelhafte, leicht verständliche Bild, doch nicht ganz der Realität entspricht.

Heute haben wir es in etwa mit der globalen internationalen islamistischen Bedrohung zu tun, die, wenn Sie wollen, aus drei Zentren besteht: einem zentralen Kern, der immer noch die Al Qaida im engeren Sinne ist, deren Rolle, wie wir ge-





sehen haben, wichtig ist, einschließlich der Person Osama Bin Laden. Aber es gibt weitere Akteure wie Ayman al-Zawahari, eine sehr wichtige Person wie Scheich Mohammed, der ausgeschaltet wurde, aber es existieren weitere, wie z. B. sektiererische oder regionale Organisationen in diesem Umfeld, die mehr oder weniger zu unmittelbaren operativen Zwischenstationen von Al Qaida geworden sind, wie z. B. pakistanische Organisationen, wie die indonesische „Jemmah Islamiyah“. Ich werde später auf unsere heutigen Sorgen in Bezug auf starke Bedrohungen für Südostasien eingehen.

Um diesen Komplex herum gibt es das, was ich die europäische radikale islamistische Bewegung nenne, die aus uns bekannten Individuen besteht, die wir 1993 oder 1994 kennengelernt haben, die früher der GIA oder der AIS zugehörig waren, oder Tunesier, die im Laufe der Zeit zu Dschihadisten geworden sind, sich aus den bekannten Organisationen ausgeklinkt haben, um sich dieser Bewegung anzuschließen und, wie ich bereits sagte, in sehr aktive, stark mutierende Netzwerke einzutreten. Ich denke hier ebenfalls an einen sehr wichtigen Fall, der Ihnen gut bekannt ist, den Fall in Frankfurt, den von Straßburg – sehr deutliche Beispiele für diese neue Typologie und diese Mutierfähigkeit der Bedrohung.

Ich denke, dass wir heute, im Jahr 2004, unstrittig erst die Hälfte des Weges zurückgelegt haben. Die Bedrohung liegt vor uns und nicht hinter uns. Ich bin besonders besorgt, weil ich in Europa und anderswo neue Ziele ausmache. Es ist schwer, hier offen darüber zu sprechen. Es betrifft auch andere Weltregionen: Ich denke, dass der Mittlere Osten, aber vor allem der Ferne Osten möglicherweise die nächsten Ziele von Al Qaida sein könnten, nicht nur Länder, von denen wir wissen, dass sie bereits getroffen wurden. Es findet also eine Globalisierung statt und es gibt beträchtliche Risiken mit Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, die Geschäftswelt und die Entwicklung der Finanzmärkte, die sich zwangsläufig ergeben würden. Wir sehen ja heute anhand des Erdölproblems, welche Auswirkungen dies auf die wirtschaftliche, aber auch politische Stabilität unserer Staaten hätte. Angesichts dieser Situation müssen wir unbedingt Antwortmechanismen ins Auge fassen.

Selbstverständlich ist diese Antwortstrategie ein zentrales Anliegen für unsere Staaten. Mehrere Konzepte sind entstanden, wie Terror am besten bekämpft werden kann, wie der Krieg gegen den Terror zu führen ist. Es gibt die angelsächsische – hier vor allem amerikanische – Vorstellung, die dem Militär eine Priorität oder eine Vorrangstellung einräumt, jedenfalls den Gegenmaßnahmen, den Operationen außerhalb des legalen Bereiches den Vorrang gibt. Ich glaube, dass die große Herausforderung – ich denke, es ist ein wichtiger Punkt, hier geht es um die gegenwärtige Kerndebatte – die europäische ist, die global – aber nicht nur – die Vorstellung Frankreichs und der Gesamtheit der europäischen Länder ist, und davon ausgeht, dass es eine Möglichkeit gibt, sowohl auf der Ebene der Vorbeugung





als auch auf der Ebene der Strafverfolgung einen wirkungsvollen Kampf gegen den Terror und seine neuen Erscheinungsformen zu führen, obwohl es sich um eine neue Art der Kriegsführung handelt. Mit Mitteln, die ich zwar nicht als legal bezeichnen würde, die aber doch vom Gesetz abgedeckt sind.

In diesem Bereich – und hier berufe ich mich auf meine Erfahrung – sage ich, dass die Hauptwaffe unstrittig das Sammeln von Informationen ist.

Wir brauchen unbedingt gut strukturierte Nachrichtendienste, die sich genau an dieser neuen Typologie orientieren. Wir haben sie übrigens, wir haben sie in allen Ländern, sowohl interne Nachrichtendienste zur Terrorabwehr, als auch externe Nachrichtendienste. In diesem Bereich muss ganz evident die menschliche Information gewonnen und valorisiert werden. Wir haben gesehen, dass angesichts einer solchen Typologie und Bedrohung menschliche Information eine Forderung und eine Notwendigkeit ist, was nicht einfach ist, denn die Verantwortlichen für die Nachrichtendienste wissen, wie schwer es ist, gute Informationsquellen zu rekrutieren und vor allem zu managen. Das Management der Informationsquellen ist etwas äußerst Kompliziertes, weil im Bereich des Islamismus, im Gegensatz zu der Zeit des Kalten Krieges, in der die Rekrutierung wichtig war, die Rekrutierung relativ einfach ist, da es eher zu viele Quellen gibt. Das Problem ist, gute, zuverlässige Leute zu finden.

Die Bearbeitung der Information, das Management der Informationsquellen ist äußerst kompliziert, weil man häufig nicht darauf vorbereitet ist, und die Ressourcen, die Menschen, die Individuen, die man rekrutiert, eher ein kriminelles Profil haben. Es hat nichts mehr mit der Rekrutierung von herkömmlichen Informanten zu tun, wie man sie früher in den Nachrichtendiensten in der Regel geführt hat.

Letztes wichtiges Element: der Austausch von Informationen. Angesichts einer weltweiten Bedrohung kann man heute nicht mehr lokal oder auch regional zurückschlagen. Es ist also absolut unerlässlich – eine *conditio sine qua non* –, Informationen auszutauschen. Ich meine hier operative Informationen, die es unmittelbar ermöglichen, nicht nur Kenntnisse über die Netzwerke zu gewinnen, sondern auch Verfahren sowohl administrativer als auch nachrichtendienstlicher Art zu führen, und – falls erforderlich – Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Für mich sieht das im Moment recht gut aus. Dies war bereits vor 2001 der Fall, und seit 2001 sind die europäischen und auch weltweiten Partnerschaften im Hinblick auf operative Informationsgewinnung verstärkt worden, wobei die Vereinigten Staaten in diesem Bereich vorbehaltlos mitspielen. Hier muss ich darauf hinweisen, ich betone es ausdrücklich, dass die politische Krise, die Europa – und insbesondere Frankreich – mit den Vereinigten Staaten erlebt hat, in keiner Weise die Qualität und die Beschaffenheit der bilateralen Beziehungen





in Sachen Terrorbekämpfung beeinträchtigt hat, am wenigsten im Bereich des Austauschs von operativen Informationen.

Es können also in der Tat hier in Europa mehrere Lösungen für die Umsetzung dieser operativen Informationen ins Auge gefasst werden. Der erste Punkt – und dies ist die zentrale Frage, die seit 2001 debattiert wird – ist: was soll aus den operativen Informationen werden? Sind diese Informationen lediglich ein für politische Kreise bestimmtes Element, das den Bereich, in dem es ausgearbeitet wurde, nicht verlassen darf, oder kann es bzw. muss es in einem operativen Bereich Verwendung finden, außerhalb des Bereiches, in dem es erarbeitet und bewertet wurde? Hier handelt es sich selbstverständlich um die Problematik des Austauschs von Informationen und die Beziehungen, die zwischen Nachrichtendiensten und weiteren Behörden, insbesondere Kriminalpolizeibehörden, „Law-enforcement-Behörden“ oder juristischen Stellen bestehen können.

Zweiter Punkt: die Verwendung von Informationen in operativer Hinsicht, aber außerhalb des Bereiches der klassischen Strafverfolgung, für Neutralisierungsmaßnahmen administrativer Prägung, wie z. B. Abfang-, Abhör-, Festnahme- oder Ausweisungsmaßnahmen. Ich glaube, wir verfügen hier über ein interessantes Beispiel, bei dem wir an die Grenzen des Rechtssystems stoßen: ich meine die Verabschiedung des „Antiterrorism, Crime and Security Act“ von 2001 durch die britischen Behörden. Wie Sie wissen, ermöglicht Paragraph 4 bzw. Teil 4 die unbegrenzte Inhaftierung – ohne spezifische Anklage – eines Ausländers, der verdächtigt wird, mit der Organisation Al Qaida in Verbindung zu stehen, und der rechtmäßig nicht mit aller Sicherheit strafverfolgt oder ausgewiesen werden kann. Es handelt sich also um ein System der administrativen Festsetzung ohne jegliche juristische Kontrolle. Wir haben es hier mit einem System zu tun, das etwa dem ähnelt, welches in den Vereinigten Staaten ausgearbeitet worden ist. Aber die Briten sind sich der Schwierigkeit und der Gefahr bewusst und haben ein „guide-rope“ vorgesehen: jedes Jahr tagt ein Beratungsausschuss, ein „Comity of private counselors“, der das Gesetz bearbeitet und bewertet und somit feststellen kann, ob es angebracht ist, angesichts der gravierenden Einschnitte in die persönlichen Grundfreiheiten, die das Gesetz mit sich bringt, es von Jahr zu Jahr zu verlängern.

Angesichts dieser Erkenntnis haben die europäischen Staaten nach dem 11. September selbstverständlich im gesetzlichen Bereich reagiert. Eine ganze Reihe von legislativen Maßnahmen wurde in allen Ländern getroffen – einschließlich Ihres Landes, glaube ich, durch Ergänzung des bekannten Paragraphen 129 des deutschen Strafgesetzbuches, aber auch in weiteren Ländern, um aufschließen zu können oder sich mit juristischen Waffen auszurüsten, um auf die Bedrohung antworten zu können.





Frankreich hat sein Gesetzesarsenal nicht beträchtlich verändert, denn wir hatten diesen Ereignissen vorgegriffen, wie ich es nachher erklären werde, und bereits 1986 ein meiner Ansicht nach recht leistungsfähiges System auf die Beine gestellt.

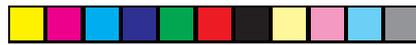
Die Schwierigkeit, mit der wir aus meiner Sicht heute zu kämpfen haben, ist folgende: Ich habe vorhin auf die Problematik der Zusammenarbeit und des Austauschs von Informationen auf europäischer Ebene hingewiesen. Ich glaube, dass es sich hierbei um einen grundlegenden Aspekt handelt. Wir werden heute keine leistungsfähige Antwort auf die terroristische Bedrohung geben können, die auf uns lastet und sehr gefährdend ist, die zumindest auf europäischer Ebene eine sehr starke Belastung darstellt, wenn wir nicht fähig und willens sind, die internationale Kooperation zu stärken.

Tatsache ist, dass es beträchtliche Vorstöße gegeben hat – insbesondere im institutionellen Bereich mit der kürzlichen Verabschiedung des europaweiten Haftbefehls, der ein grundlegendes Element und die erwartete Antwort auf die Freizügigkeit im Schengener Raum ist, oder die gemeinsamen Ermittlungsteams, die eingerichtet werden, die wir im Moment zusammen mit Spanien einrichten – und es laufen noch wichtige Gespräche mit unseren deutschen Freunden, damit wir feststellen können, wie wir dasselbe in Deutschland machen können. Wir sind also ein richtiges Labor, ein deutsch-französisches und ein spanisch-französisches Labor in diesem Bereich.

Es steht außer Zweifel, dass die Zusammenarbeit mit Schwierigkeiten zu kämpfen hat, die auf grundsätzliche Gründe zurückzuführen sind, auf verfassungstechnische Gründe oder auf Verfassungsinhalte. Heutzutage gibt es zwei Hürden. Dies muss klar gesagt werden: problematisch ist, dass wir in Europa Länder mit unterschiedlichen Verfassungsformen haben, wie zum Beispiel Deutschland – ein föderalistischer Staat –, Frankreich – ein Zentralstaat –, aber auch weitere Staaten, wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich, das zwar kein föderalistischer Staat, jedoch regionalisiert ist, so dass die Zusammenarbeit mit diesen Ländern die Berücksichtigung bestimmter Aspekte erforderlich macht.

Ein weiteres Element ist ebenfalls sehr wichtig: die Unterschiede in der Gesetzgebung in den verschiedenen Staaten sowie häufig das Fehlen von Korrelationssystemen und Übergängen zwischen den Rechtssystemen, oder die schwierige Suche nach ihnen, was zu Rechtslücken führen kann, die von den Personen, die wir bekämpfen wollen, genutzt werden. Es bestehen also schon Schwierigkeiten, eine Art gesetzliche Viskosität, die gerade denen einen Vorteil bringt, die wir im Hinblick auf die ihnen bekannte Problematik bekämpfen.





Ich glaube, dass die Hauptschwierigkeit das Problem der juristischen Zusammenarbeit hinsichtlich der geführten Ermittlungen ist, insbesondere mit Deutschland, weil, wie Sie wissen, die Verfassung, das deutsche Grundgesetz, in den internationalen bzw. innerschweizerischen (was dasselbe ist) Beziehungen das automatische Eingreifen der Bundesorgane – auch wenn es sich um eine – in Anführungszeichen – bundesweite Angelegenheit handelt – nicht erlaubt.

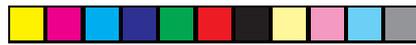
Anders gesagt: wenn wir ein Rechtshilfeersuchen erteilen, wird dieses Rechtshilfeersuchen – wenn in Deutschland keine Bundesermittlungen eingeleitet werden – von den Ländern und den LKA und nicht vom BKA bearbeitet, vielleicht auch von den lokalen Staatsanwaltschaften. Ich will nicht behaupten, dass die Staatsanwaltschaften der Länder der Aufgabe nicht gewachsen wären. Sie sind ganz eindeutig vorzüglich. Aber es muss festgestellt werden, dass es äußerst schwer ist, wenn man schon keine landesweite Sicht einer weltweiten Problematik hat, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit diese Übereinstimmung in der Aktion, in den Ansichten und in der Strategie zu erreichen.

Ich will nicht verheimlichen, dass wir aktiv mit unseren deutschen Freunden daran arbeiten, und ich denke, dass es möglich ist, ohne von diesem grundsätzlichen verfassungsmäßigen Prinzip abzuweichen, bei dem wir uns sehr wohl bewusst sind, dass wir an unsere Grenzen stoßen, Koordinierungsmechanismen zu erfinden – da alle sehr einfallsreich, sehr willensstark und problembewusst sind –, die es uns ermöglichen, voranzukommen, und uns diese Schwierigkeiten ersparen können, die wir übrigens mit anderen Staaten – zum Beispiel den Vereinigten Staaten – nicht erleben, obwohl die Vereinigten Staaten ein föderalistischer Staat sind, in dem aber diese Materie gänzlich als bundesrelevant und zentral angesehen wird, so dass wir selbstverständlich mit dem FBI und dem Secretary of Justice in Washington zusammenarbeiten.

Ich bin sehr zuversichtlich, dass es sich hier nicht um eine hindernde Schwierigkeit handelt, sondern um eine reelle Schwierigkeit, an deren Beseitigung wir alle mitwirken müssen, sie ist aber kein Hindernis für die Terrorbekämpfung und die Kooperation. Wenn wir aber voranschreiten wollen – und wir müssen voranschreiten, denn der Terrorismus, die Bedrohung entwickelt sich äußerst schnell weiter –, dann müssen wir sehr willensstark, sehr flexibel, sehr problembewusst arbeiten. In jedem Staat – denn es geht nicht nur um Deutschland, es geht auch um andere Staaten, es geht auch um Frankreich – müssen wir die Probleme auf den Tisch legen können, damit wir erkennen, wie wir die jeweiligen Gesetzgebungen und deren praktische Handhabung verbessern können.

Der dritte Punkt, den ich kurz erwähnen möchte, ist der Multilateralismus. Viele haben gehofft und gedacht, es wäre möglich, sich auf europäische multilaterale Organisationen oder Strukturen zu stützen, um Lösungen zu finden. Ich werde





zwei davon zitieren – ohne polemischen Hintergedanken: EUROPOL und EUROJUST. Aber diejenigen von uns, die im operativen Bereich eingesetzt sind, müssen feststellen, dass diese Organe nicht die ihnen zugedachte Rolle spielen. Dies aus Gründen, die nichts mit den Menschen zu tun haben, aus denen sie bestehen, sondern selbstverständlich aus strukturellen Gründen. Wie kann man von europäischen Strukturen ohne demokratische Legitimität – denn sie gehen nicht aus einem Bundesstaat hervor, den es nicht gibt – erwarten, dass sie den Austausch von Informationen praktizieren, da wir ein multilaterales System von getrennten Staaten haben, und das grundsätzliche Kriterium des Austauschs Vertrauen ist?

Fehlt das von Partnern geschaffene, akzeptierte, geteilte Vertrauen für den operativen Austausch von Informationen, wobei alle von diesem Austausch profitieren werden und die Anwendung der Informationen sicher ist, muss man sich bewusst sein, dass die Informationen nicht ausgetauscht werden und diese Organisationen, oder zumindest diese Symposien, Orte sind, an denen über Interessantes diskutiert wird, aber sicher nicht über den Kern der Problematik oder über sensible Informationen, die es eben ermöglichen würden zu handeln. Am Rande solcher Treffen wird bilateral – zwischen Franzosen und Deutschen, Franzosen und Italienern, Franzosen und Briten – und fallweise *die* Information ausgetauscht, die auf beiden Seiten sowohl das Verständnis des betreffenden Phänomens als auch die Aktion selbst ermöglichen wird, unabhängig davon, ob es sich um eine administrative nachrichtendienstliche Aktion oder um eine kriminalpolizeiliche Aktion handelt. Ich denke, wir müssen uns darüber im klaren sein: heute, im Jahr 2004, kann Multilateralismus kein Ersatz sein, er kann die von mir vorhin erwähnten Schwierigkeiten nicht beseitigen, da die politischen Vorstöße in Europa nicht ausreichen, um das notwendige Vertrauensklima zuzulassen und zu schaffen, das den multilateralen Austausch von operativen Informationen ermöglichen würde.

Ich denke, dieser Punkt spielt eine grundsätzliche Rolle, es geht um den Kern der Debatte, nicht um gefällige bzw. politische Stellungnahmen. Wenn ich ehrlich sein soll, denke ich, dass alle Anwesenden, alle Beteiligten dem zustimmen, was ich eben gesagt habe.

Weitere Schwierigkeit: der legale Aspekt. Es gibt einen gewaltigen Unterschied zwischen so genannten „Common-law-Staaten“, insbesondere angelsächsische, britische Staaten, einerseits, und Staaten, die nach dem Inquisitionsprinzip vorgehen, wie Frankreich andererseits, wo der Untersuchungsrichter dieses Prinzip anwendet, was sehr gezielte Gegenschläge ermöglicht. Es ist unstrittig, dass wir verhältnismäßig gut ausgerüstet sind und eine Art „Task force“ im Kampf gegen den Terror bilden, denn wir verfügen über eine sehr hohe Reaktionskapazität.

Es gibt noch ein grundlegendes Element: ich bin damit einverstanden zu sagen, dass Terrorismus eine Kriegsform ist. Ich ziehe daraus nicht alle Konsequenzen, die unsere amerikanischen Freunde daraus ziehen könnten, da wir uns in einem





gesetzlichen System bewegen, aber wir müssen, um effizient zu handeln, in Echtzeit agieren. Die Zeit ist ein grundlegendes Element. Aber es steht außer Zweifel, dass das Einleiten der juristischen Verfahren und die gesetzlichen Unterschiede zwischen den Staaten für Zeitverluste verantwortlich sind. Ich denke, der Faktor Zeit spielt eine wichtige Rolle.

In Frankreich haben wir eine Regel, die uns von der jeweiligen Situation vorgegeben wird: Wir wollen unter allen Umständen und unabhängig vom Ort innerhalb einer Frist von weniger als einer Stunde reagieren können. Dies bedeutet, dass auch ich, wenn ich mich auf der anderen Seite des Globus befinde, eine Hausdurchsuchung beantragen kann, die dann binnen einer Frist von weniger als einer Stunde durchgeführt wird. Es gibt also diese Schnelligkeit, diese Fähigkeit zur operativen Reaktion, die unerlässlich ist. Ich glaube, das ist machbar. Ich sehe zum Beispiel heute, wie es unseren britischen Freunden im Bewusstsein der Bedrohung gelungen ist, da sie trotz ihres Systems sehr flexibel sind, Durchsuchungsbefehle in Echtzeit, ganz schnell, zu bekommen, wenn eine Bedrohung vorliegt. Sie erhalten sie sogar telefonisch oder sonstwie. Sie besitzen auf jeden Fall diese Vorstellungskraft. Es sind sehr reaktive Leute, die sehr wohl wissen, dass beim Vorhandensein einer Bedrohung des „homelands“, des „mainlands“, reagiert werden kann, ohne dass auf ein gesetzliches System zurückgegriffen wird. Ich denke, wir müssen mutig und sehr flexibel sein, operativ und politisch mutig, angesichts dieser Notwendigkeit zur Anpassung. Alles ist möglich, man muss es nur wollen, und wir können und müssen es tun.

Das dritte wichtige Element, wie ich vorhin sagte, ist die Vermeidung von Rechtsfehlern bzw. dass wir auf jeden Fall gemeinsam darüber nachdenken, dass es unbedingt erforderlich ist, dass keine Rechtsfehler vorliegen. In Frankreich haben wir zum Beispiel eine Gesetzgebung, die es uns ermöglicht, auf verdeckte Netzwerke unabhängig von jeglichem bestimmten und spezifischen Projekt einzuwirken, das ein identifiziertes Ziel ins Visier nimmt. Darauf komme ich später noch zurück. Wir haben einen Gesetzesparagrafen über die „association de malfaiteurs“<sup>11</sup>, der sich sehr stark vom deutschen Paragraphen 129a, b und sogar c unterscheidet, der es uns ermöglicht, im Vorfeld zu den Ereignissen sehr frühzeitig auf die Strukturen einzuwirken, um die Basis zerstören zu können.

Ich denke, wenn wir heute im strategischen Konzept, das wir zwangsläufig haben müssen, und in der Terrorbekämpfung, die ein Krieg ist, nicht handeln können, und wir werden aufgrund dessen, was ich die Strategie der Initiative nenne, auf die Netzwerke selbst nicht einwirken können, denn wir wissen hypothetisch nicht, welches Individuum diesen oder jenen angreifen wird – es sei denn, wir verfügen über unverhoffte Erkenntnisse. Dafür wissen wir aber, dass Aktionsgruppen,

<sup>11</sup> Bildung einer kriminellen Vereinigung (Anm. des Übers.).





Netzwerke ein Ziel nicht angreifen können, ohne im Vorfeld auf ein Netzwerk oder Unterstützungsstrukturen zurückzugreifen, die viel früher in den betreffenden Staaten eingerichtet worden sind.

Das heißt, dass wir diese Logistikstrukturen, diese Finanzierungsstrukturen treffen können. Wir können sie treffen, wenn wir über die notwendigen Waffen verfügen. Wir brauchen die Waffe des Gesetzes. Wir führen einen Krieg, es ist ein gesetzlicher Krieg, aber wir brauchen Waffen. Diese Waffen sind aber die gesetzlichen Mittel. Wenn wir nicht über strafrechtliche Bestimmungen verfügen, die es uns ermöglichen, weit vor dem Begehen der Tat auf die Strukturen selbst einzuwirken, zum Beispiel allein und einzig aufgrund eines Handels mit gefälschten Ausweisdokumenten, wobei dieser Handel nicht als Handel mit gefälschten Ausweisdokumenten bearbeitet wird, sondern als logistischer Bestandteil eines Netzwerkes, dessen Ziel darin besteht, zum gegebenen Zeitpunkt Anschläge gegen ein noch nicht identifiziertes Ziel zu verüben. Das ist, denke ich, grundlegend wichtig: Dank diesem gesetzlichen System konnten wir handeln und eine richtige operative Strategie entwickeln, die eben auf die gesamte Logistik zielt.

Ich möchte noch einen Punkt betonen, den ich für wichtig halte, der eine Art Grundlage für das französische System bildet – nicht, weil ich hier Werbung für das französische System betreiben möchte –, aber ich bin der Meinung, dass uns dabei einige Denkanstöße voranbringen können. Diesen Punkt möchte ich der allgemeinen Bewertung unterbreiten, wir sind nämlich davon ausgegangen, dass mehrere Faktoren hinsichtlich der Effizienz wichtig sind und es uns ermöglichen können, diesen neuen Krieg zu gewinnen, zumindest diese Herausforderung anzunehmen.

Wichtig ist, denke ich, die Zentralisierung bzw. bestimmte Formen der Zentralisierung oder zumindest der Koordinierung, damit diese äußerst entwicklungs-fähige Bedrohung global und aktuell erfasst und verstanden werden kann, was nicht möglich ist, wenn man in fragmentierten Bereichen arbeitet, in denen es keinen Informationsaustausch gibt.

Der zweite wichtige Punkt ist, über Fachleute zu verfügen, was aber mit der Zentralisierung einhergeht, das heißt Leute, die sich eine gewisse Kultur der Bedrohung dieser neuen Typologie angeeignet haben, da es sehr schwer ist, sie in ein Schema zu zwingen.

Drittens ermöglicht die Zentralisierung meiner Ansicht nach eine bessere bilaterale Beziehung, denn Fachleute unterhalten sich miteinander. Häufig spielt der menschliche Faktor eine wichtige Rolle. Man hat das Glück, einander zu kennen und zu schätzen. Die persönliche Kenntnis und Wertschätzung sind ein Bestandteil des Vertrauens, das den Austausch von Informationen ermöglicht oder erleichtert – ich denke, das ist wichtig.





Ein weiterer Aspekt, der für uns eine wesentliche Rolle spielt: ich nenne ihn operative Synergie zwischen Information und Judikative bzw. kriminalpolizeilicher Tätigkeit.

Heute muss unverkennbar ein Mentalitätswandel stattfinden. Bisläng ging man gewöhnlich davon aus, dass es einen Bruch, einen Antagonismus zwischen Vorbeugung und Strafverfolgung gibt, zwischen der Gewinnung von Informationen für die Vorbeugung, aufgrund der Vorbeugung, und der strafrechtlichen juristischen Aktion, die sich im so genannten offenen Bereich abspielte, „black side“ und „open side“. Ich denke, das alles ist heute, wie die Engländer sagen, „a by-gone conception“, ein überholtes Konzept. Wir leisten Vorbeugung durch Strafverfolgung und Strafverfolgung durch Vorbeugung, das heißt, beide Felder müssen als Gesamtes berücksichtigt werden.

Ich gebe Ihnen ein ganz einfaches Beispiel: wenn ich ein Rechtshilfeersuchen an die DST<sup>12</sup> erteile, die ebenfalls richterliche Kompetenzen besitzt, und sie bitte, eine Hausdurchsuchung vorzunehmen, sind die Leute der DST an vorderster Front, sie entdecken die wichtigen Elemente der Ermittlungen, sie entdecken den Computer, auf dem wichtige Daten gespeichert sind, die Adressbücher, das heißt, sie sind an der Quelle und werden sicherlich diese Erkenntnisse im Rahmen von kriminalpolizeilichen Ermittlungen nutzen. Aber sie werden die Informationen in Echtzeit aufnehmen, um sie gezielt einsetzen zu können. Ich glaube also, dass diese operative Methodik, bei der man die Dichotomie zwischen Strafverfolgung und Vorbeugung überwindet, ein wesentliches Element ist.

Damit komme ich zum Schluss meiner Ausführungen, um Ihnen den Weg zu zeigen, den wir in Frankreich eingeschlagen haben, den Weg einer äußerst flexiblen Methodik. Ich kann einen Punkt gar nicht ausreichend betonen: Diese Bedrohungen werden wir nicht besiegen, diesen Krieg werden wir nicht gewinnen, wenn wir nicht mehr Wert auf die internationale Zusammenarbeit legen, sowohl im Bereich der Information als auch im Bereich der offenen Aktion. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

<sup>12</sup> Direction de la sécurité du territoire: französischer Spionageabwehrdienst (Anm. des Übers.).







## Sind unsere Netzwerke gegen den Terrorismus schlagkräftig genug?

– Podiumsdiskussion –



Die Teilnehmer der abschließenden Podiumsdiskussion (von links):

Roland Kästner, Oberst i. G. der Bundeswehr, Peter Schaar, Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Rüdiger von Fritsch, Vizepräsident des BND, Diskussionsleiter Professor Jan Philipp Reemtsma vom Hamburger Institut für Sozialforschung, der Präsident des BfV Heinz Fromm, BKA-Vizepräsident Bernhard Falk und Professor Henner Hess von der Universität Frankfurt

### Statement

Jan Philipp Reemtsma

Meine Damen und Herren, der Terrorismus ist nicht nur ein Phänomen der Moderne. Er zieht sich durch die Geschichte. Wir haben aus der Antike eine sehr detaillierte Analyse einer Terrororganisation und ihrer Pläne in Sallusts Beschreibung der Verschwörung des Catilina. Gleichwohl ist der moderne Staat ein besonderes Objekt terroristischer Aktivitäten. Der moderne Staat wird vom Terrorismus gewissermaßen begleitet. Das gilt für Staaten an der Modernisierungsschwelle wie Rußland im 19. Jahrhundert mit den anarchistischen Verschwörungen ebenso wie für Staaten der avancierten Moderne wie die USA (Charles Manson und Timothy McVeigh) oder die Bundesrepublik Deutschland mit der RAF. Der Terrorismus, mit dem wir konfrontiert sind, ist also an sich nichts Neues. Aber dennoch handelt es sich um eine neue Form eines bekannten Phänomens. Wäre diese neue Form des Terrorismus nur ein Wiederaufleben des





alten, könnte man zwar auch nicht untätig bleiben, aber man könnte einigermaßen zuversichtlich sein, dass die Staaten, die ihm zeitweise ausgesetzt sind, von ihm zwar strapaziert, aber durch ihn nicht substantiell gefährdet werden. Wäre der neue Terrorismus nur ein Wiederaufleben des alten, dann wäre die Antwort auf die Frage, zu der sich das Podium äußern soll – „Sind unsere Netzwerke gegen den Terrorismus schlagkräftig genug?“ – einfach zu beantworten „Ja, wie zu beweisen war.“ – Der neue Terrorismus ist aber – darüber besteht weitgehend Konsens – keine bloße Reprise, sondern in mancherlei Hinsicht neu und auf neue Weise gefährlich. In welcher Weise er das ist, wird aus der bloßen Beschreibung von Finanzierung, Logistik, Bewaffnung deutlich, ferner aus dem bloßen Hinweis auf seine globale Dimension und seine Verbindung mit Regionen der Welt, die sich durch eine zahlreiche, stark religiös motivierte Bevölkerung, große ökonomische Probleme und labile politische Strukturen auszeichnen. Er verfügt über neuartige Technologien – und zwar sowohl was Kommunikations- als auch was Destruktionsmittel angeht. Und er ist, was seine Methoden angeht, besonders aggressiv und bei der Auswahl seiner Opfer besonders rücksichtslos. Dieser Befund macht die Frage nach der Schlagkräftigkeit der Terrorabwehr nicht nur aktuell, sondern zu einer, die wiederum eine Reihe neuer und anderer Fragen aufwirft, als die, die sich Organisationen sowieso immer stellen (sollten), wenn sie von Zeit zu Zeit selbstkritisch mit sich umgehen. Dieses Podiumsgespräch hat also am Ende dieser Tagung vor allem einen praktischen Akzent. Die Tagung war von theoretischen und praktischen Fragen und dem Zusammenhang von beiden durchzogen. Ich möchte darum, bevor wir auf die rein praxisorientierten Fragen zu sprechen kommen – denen nach nationalen und internationalen Kooperationsbeziehungen zwischen Diensten und Organisationen, denen nach Möglichkeiten und Grenzen der Prävention und ähnlichem – eine Frage stellen, die ein Brücke schlagen soll von der Eröffnung der Tagung im Einleitungsreferat von Herrn Ziercke zu diesem Podiumsgespräch: Was eigentlich müssen diejenigen, die sich mit der Praxis der Terrorismusbekämpfung befassen, besser und genauer wissen, um das, was sie tun sollen, besser tun zu können? Gibt es überhaupt einen solchen Wissensbedarf? Es könnte ja durchaus sein, dass vieles, was über das Phänomen des Terrorismus gedacht und geschrieben ist, zwar zum allgemeinen Verständnis dieses Phänomens durchaus etwas beiträgt, aber für die Praxis der Terrorismusbekämpfung nicht sonderlich relevant ist. Theorie und Praxis verhalten sich nicht wie Angebot und Nachfrage zueinander. Theoretisch relevant ist nicht nur, was praktisch relevant ist, und ein großer Teil der Praxis ist theoretisch kaum reflektiert, was aber gar nicht schlimm ist. Aber natürlich haben Theorie und Praxis etwas miteinander zu tun, und das eben soll uns zunächst interessieren: Welches sind die die Praxis am meisten bewegenden Fragen an die Theorie?





## Statement

Henner Hess

Als Ergebnis der bisherigen wissenschaftlichen Forschung zum Terrorismus kann man, grob zusammengefasst, festhalten: Die Entstehung und der Verlauf des sozialrevolutionären, des ethnischen und des religiösen Terrorismus lassen sich nur als langwieriger Eskalationsprozess erklären. Dieser Prozess wird bestimmt durch das Zusammenwirken von vor allem drei Variablen, nämlich durch

- eine spezifische Gelegenheitsstruktur (politische Situation, ideologisches Angebot, Vorbilder für den gewaltsamen Kampf, Sympathisantenpotential),
- gesinnungsethische, abenteuerlustige, megalomane, machistische, gewaltbereite Persönlichkeiten, die zwar aus den verschiedensten Gründen überall vorkommen, aber von manchen Gelegenheitsstrukturen besonders angezogen und innerhalb der Gelegenheitsstruktur dann virulent werden, und schließlich
- die Kontrollreaktionen der angegriffenen Systembewahrer.

Im Laufe der Interaktion gibt es bei allen drei Variablen ständige Veränderungen, und auf jeder Stufe des Eskalationsprozesses werden neue Situationen geschaffen, die Ereignisse möglich machen, die vorher nicht möglich waren. Es gibt also weder einfache Kausalerklärungen noch weit vorausschauende Prognosen.

Zudem reflektieren alle Handelnden in Diskursen ständig auf das Geschehen. Hervorzuheben wären etwa der Legitimationsdiskurs der Terroristen, der Etikettierungsdiskurs seitens staatlicher Organe, der Bedrohungsdiskurs, für den der Terrorismus die größte Gefahr unserer Zeit ist, der Kontrollpanikdiskurs, der diese größte Gefahr eher in der Terrorismusbekämpfung und einer Tendenz zum autoritären Staat sieht, und schließlich der Verschwörungsdiskurs, für den die indirekten Nutznießer des Terrorismus, also z. B. an Kontrollverschärfungen Interessierte, dessen heimliche Hintermänner oder gar Autoren sind. Diese Diskurse sind nicht nur Gerede, sondern weitgehend wiederum auf allen Seiten handlungsrelevant. Daraus ergibt sich die große Bedeutung der „geistigen Auseinandersetzung“ (wie es das BMI einst zu RAF-Zeiten genannt hat).

In bezug auf den gegenwärtigen islamistischen bzw. salafistischen Terrorismus möchte ich – bei aller Skepsis gegenüber Prognosen – sieben Thesen formulieren:

- 1 Diese Form des Terrorismus ist nur zu verstehen auf dem Hintergrund der gegenwärtigen globalen Staatsbildung als spezifischer Gelegenheitsstruktur. Deshalb hat sich der salafistische Kampf gegen den sogenannten nahen Feind,





nämlich gegen die säkularen und/oder mit nicht-islamischen fremden Mächten paktierenden Regime in den islamischen Ländern, ausgedehnt auf den sogenannten fernen Feind, nämlich auf die USA als hegemoniale Weltmacht und Garant des nahen Feindes, aber auch auf die Verbündeten der USA bzw. den Westen als Ganzes.

2 Der Handlungsantrieb der intellektuellen Führer ist wahrscheinlich ein nativistisch gewendeter – d. h. das Eigene, die eigenen Ursprünge kompensierend hervorhebender – Minderwertigkeitskomplex, der – wie Frantz Fanon das für kolonisierte Völker analysiert hat – zugleich Bewunderung und Hass hervorbringt. Die Motivation, d. h. die Selbstinterpretation dieses Handlungsantriebs, erscheint vor allem als religiöses Sendungsbewusstsein, als ein Gefühl der Verpflichtung, die Bedrohung der eigenen Kultur gegen die westliche Moderne (und die eigenen Bodenschätze gegen die westliche Ausbeutung) im Kampf gegen den nahen und gegen den fernen Feind zu verteidigen, nach außen dargestellt als Verpflichtung zum Dschihad, der an die Zeit der islamischen Ausdehnung im 7. und 8. Jahrhundert anknüpft und werbewirksam mit sexuell akzentuierten Paradiesverheißungen verbunden wird. Da die Bedrohung durch die Moderne im Zeitalter der Globalisierung real ist (und der Westen vorläufig auch nicht auf das Öl des Nahen Ostens verzichten kann), wird diese Konfliktkonstellation so lange erhalten bleiben, bis auch in den Ländern des Nahen Ostens moderne Eliten sich durchsetzen. Der Konflikt spielt sich übrigens zur Zeit auch schon innerhalb mancher westlicher Länder mit großer arabischer Einwanderung (vor allem in Frankreich und den Niederlanden) als Kulturkampf ab und löst gewalttätige Reaktionen der autochthonen Bevölkerung, seinerseits also eine Art diffusen Terrorismus, aus.

3 Die eigentlichen Täter rekrutieren sich aus der ökonomisch und sexuell frustrierten jungen männlichen Bevölkerung, die z. T. im Milieu der „Neuen Kriege“, d. h. mit Kampferfahrung, sozialisiert wurden, z. T. als Migranten oder Studenten in westlichen Ländern leben, d. h. mit Exklusionserfahrung und mit einem Bedürfnis nach Sinnstiftung, das oft zu einer Re-Islamisierung führt. Daraus ergibt sich bei den terroristischen Tätern ein Gemisch aus ideologisch motivierten, machistisch ausagierenden und rein kriminellen Aktivisten. Leider muss man sagen, dass diese relevante Bevölkerungsgruppe der ökonomisch und sexuell frustrierten jungen Männer nicht nur in den arabischen Ländern rapide anwächst.

4 Vier Dinge machen den heutigen Terrorismus weit gefährlicher als den uns bekannten traditionellen:

- die besseren Kommunikationsmittel: Dadurch wird einerseits die Kommunikation zwischen dezentralisierten, relativ unabhängigen Zellen erleichtert (Moltke variierend könnte man die Strategie des islamistischen Terrorismus charakterisieren als „Getrennt marschieren, getrennt schlagen – aber mit





gemeinsamem Programm“). Andererseits haben die heutigen Terroristen in Bezug auf die „geistige Auseinandersetzung“ viel mehr Möglichkeiten als frühere (Internet; arabische Fernsehsender, die sich im „Krieg der Kulturen“ fühlen; und neben den ultramodernen auch noch ganz traditionelle Kommunikations- und Propagandanetze, nämlich die Moscheen, Koranschulen und Wohlfahrtsorganisationen);

- im Zusammenhang damit ein größeres Sympathisanten- und Unterstützerpotential, das nicht nur die Rekrutierung von Tätern erleichtert, sondern vor allem auch erhebliche Finanzmittel aufbringt;
  - der technische Fortschritt in Bezug auf die Massenvernichtungswaffen: Es ist abzusehen, dass den Terroristen biologische und atomare Waffen in primitiven und durch den kleinen Mann transportablen Formen (Pocken- oder Ebolaviren, Anthrax, schmutzige, d. h. mit einem Mantel von Uran-235 umgebene Bomben etc.) schon bald zur Verfügung stehen werden. Krieg-sähnliche Schäden, die bisher nur organisierte Großgruppen (also Staaten und ihre Streitkräfte) anrichten konnten, können nun auch von Kleingruppen und sogar von Individuen verursacht werden;
  - die Endzeit-Ideologie religiös motivierter Terroristen: Im Gegensatz zu den traditionellen Terroristen, die gewisse Rücksichten auf die von ihnen zu mobilisierende Bevölkerung genommen hatten, gibt es für religiös motivierte und legitimierte Terroristen keine „Unschuldigen“ – je größer die Katastrophe, desto näher die Neugeburt der „reinen“ Welt. Zugleich legitimiert die religiöse Paradiesverheißung den Heldentod im Dschihad, d. h. das Selbstmordattentat, dem wesentlich schwieriger zu begegnen ist als früheren Anschlägen.
- 5 Im Verständnis der intellektuellen Führer und der direkten Täter ist der Kampf gegen den nahen und gegen den fernen Feind Kriegführung. Der Krieg als Dschihad ist allerdings nicht an völkerrechtlichen Regelungen orientiert. Da zudem wegen der eigenen Schwäche ein offener Krieg unmöglich ist, kann man nur auf Methoden zurückgreifen, die in unseren Augen Terrorismus sind, eine Art globale Kriminalität auf der Ebene des globalen „Staates“. Und trotz der Formulierung *war on terror* fühlt sich auch die „staatliche“ Seite nicht an das für Kriege übliche Völkerrecht gebunden, sondern agiert eher im Stile von Verbrechensbekämpfung (wenn nicht überhaupt in einer Weise, die keine juristischen Regelungen akzeptiert). Die Kontrolle des weitgehend dezentral strukturierten Phänomens islamistischer Terrorismus kann auch letztlich nicht mit militärischen, sondern nur mit nachrichtendienstlichen und polizeilichen Mitteln geleistet werden. Daher der Umbau des Militärs zu Polizeikräften des globalen Staates, der voll im Gange ist. Friedensstiftende und friedenserhaltende Maßnahmen in unkonventionellen Konflikten inklusive Bekämpfung von





Terrorismus-Basen sind eher polizeiliche als militärische Aufgaben im klassischen Sinne. Dennoch sind auch dem Einsatz dieser neuartigen Militärkräfte heimdienstliche Aktionen vorzuziehen, weil sie weniger Anlass zu Propaganda bieten (hier sind uns aus verschiedenen Gründen wohl Grenzen gesetzt, so dass wir uns auf amerikanische, israelische, französische Geheimdienste verlassen müssen). Ein endgültiger Sieg über den neuen Terrorismus (wie in einem Krieg) ist unwahrscheinlich. Es wird wohl nur um Eindämmung (wie im Falle der „normalen“ Kriminalität) gehen können. Wir werden uns also an Terrorismus als Dauererscheinung gewöhnen müssen.

6 Die Besonderheiten des neuen Terrorismus verlangen zudem, stärker als bei der „normalen“ Kriminalität, eine konsequente Verschiebung des Bekämpfungsschwerpunkts von der Strafverfolgung auf die Prävention, nicht im Sinne von Abschreckung (das funktioniert bei Selbstmordattentätern nicht), sondern im Sinne von Vorbeugung. Diese Prävention muss zweigleisig fahren. In Bezug auf das Sympathisanten- und Unterstützerpotential – vor allem soweit sich dieses Potential bereits in den westlichen Ländern befindet (und in jeder westlichen Großstadt gibt es bereits ein Stück Dritte Welt) – sind nötig eine geschickte Anti-Propaganda, die sich auf moderate Moslems stützt, vielleicht wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zur Integration, vor allem aber auf dem Erziehungssektor: Wir müssen verhindern, dass sich extremistische Koranschulen ausbreiten. Da wird schon vieles getan, aber wirklich Entscheidendes ist davon wohl nicht zu erhoffen, weil es immer einige unerreichbare Fanatiker geben wird, die, wie gesagt, auch in kleiner Zahl sehr gefährlich werden können. Die Vorbeugung dagegen wird es nötig machen, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Abwägung zwischen den Werten Sicherheit einerseits und Datenschutz andererseits neu zu überdenken. Die Eindämmung der Gefahren wird nur möglich sein durch erhebliche Verschärfungen der präventiven Kontrolle, durch nachrichtendienstliche Aufklärung inklusive Kauf von Informationen und polizeiliche Rasterfahndung schon nach potentiellen Tätern sowie durch eine Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten, Polizei und auf polizeinahe Aufgaben hin umstrukturiertem Militär.

7 Aber auch bei Verschärfung wird die Kontrolle in Relation zu den wachsenden Gefahren immer weniger effizient sein. Deshalb müssen die präventiven Maßnahmen durch einen Ausbau des Katastrophenschutzes ergänzt werden, in dessen Rahmen nicht nur die relevanten Dienststellen, sondern auch die Bürger auf Anschläge vorbereitet werden sollten. Das muss keineswegs Panikmache bedeuten, sondern könnte im Gegenteil das Gefühl der Sicherheit erhöhen und im Ernstfall Panik verhindern. Ein gutes Beispiel dafür ist *Terrorism: A Community Response*, herausgegeben von Bürgermeister und Police Department der Stadt Boston und nachzulesen unter <http://www.boston.gov/emergencyguide/>.





## Statement

Freiherr Rüdiger von Fritsch

Unser Interesse als Auslandsnachrichtendienst richtet sich auf die ganze Welt und thematisch vorrangig auf das Thema „Terrorismus“. Daraus ergeben sich unendlich viele Fragen: Wie funktioniert das? Wie hängt das zusammen? Wie groß ist die Bedrohung? Wie wird das finanziert? Wie wird beschafft? Wie wird rekrutiert? Wie sind die Transportwege? Unendlich viele praktische Fragen, die wir versuchen, aufzuklären. Aber dahinter natürlich die tiefer liegende Frage: Warum passiert das? Warum zieht ein junger Mann in Amsterdam los und ermordet einen Regisseur? Warum geht eine junge Frau in einer Region, die eine ganz moderate Tradition des Islam hat – Tschetschenien –, los und ermordet Kinder? Warum passiert das? Es gibt keine geheime Würde des Terrorismus. Das ist eine ganz elementare Feststellung, die immer wieder wichtig ist. Man darf dem Sinnlosen nicht den Sinn unterschieben. Aber man muss fragen, warum es geschieht. Warum Terrorismus nicht nur geschieht, sondern, vor allem auch, warum er so viel Unterstützung hat. Warum kann man – fast euphorische – Diskussionen, eine Bejahung terroristischer Taten inzwischen in Deutschland erleben – in den entsprechenden Milieus? Warum passiert das? Diese Frage ist es, die uns beschäftigt, die wir als Nachrichtendienst ein Stück weit beantworten können, wo wir aber angewiesen sind, in der Ergründung, auf die Wissenschaft, in der Beantwortung auf die Politik. Unser Beitrag kann darin liegen, auch diese tiefer liegende Frage des Warum mit aufzuklären, indem wir z. B. ausleuchten, als Nachrichtendienst, als Auslandsnachrichtendienst: Wie sieht denn die demokratische Entwicklung in Nordafrika im Moment aus? Wie ist die Arbeitslosigkeit? Wie repressiv gehen bestimmte Regime in Zentralasien selbst gegen moderate Formen des Islam vor? Diese Informationen können wir beisteuern und hoffen, einen Beitrag zu leisten zu der Antwort auf die größere Frage: Warum geschieht es? Warum gibt es so viel Unterstützung? Und wie kann die Politik vorbeugend dagegen tätig werden?

Ich glaube, wir sind uns in einem unbedingt einig: dass wir den Terroristen nicht den Gefallen tun dürfen, jene demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze preiszugeben, die sie zu vernichten suchen. Das ist die Grundlage der Arbeit jeder Polizei, jedes Nachrichtendienstes in Deutschland. Das ist ganz wichtig. Und ich denke, das entscheidende Stichwort ist durch das Thema dieser Tagung gegeben: Netz. Es geht um die Vernetzung – und nicht um die Zusammenführung.

Vernetzung beispielsweise im Falle von Dateien muss bedeuten, dass nicht jeder automatisch auf alles Zugriff hat, was der andere weiß. Das ist, glaube ich, ein ganz wichtiger Grundsatz: Dass es die Möglichkeit gibt, diese Informationen zu vernetzen, dass wir das schaffen, dass wir es aber nicht zusammenführen.





Und das, denke ich, sollte insgesamt für unsere Arbeit gelten, für die Arbeit von Nachrichtendiensten und Polizeien.

Wir müssen uns fragen: Was taugt wozu? Was ist ein Stück weit unsere Verfassungstradition und historische Erfahrung? Ich denke, hier können wir die Antwort geben, dass wir mit dem Ansatz, den wir in Deutschland haben, insgesamt gut gefahren sind, und dass wir andererseits aus Ländern, wo das stärker zusammengeführt wird, wo eine Polizei nachrichtendienstliche Befugnisse hat, wo ein Nachrichtendienst exekutive Befugnisse hat, nicht den Nachweis haben, dass man dort effektivere oder bessere Arbeit geleistet hat. Ich glaube, dass wir gut aufgestellt sind, wenn jeder in seiner Kernkompetenz tätig ist und die einbringt: Bundeskriminalamt als Polizei, Verfassungsschutz als Nachrichtendienst Inland, Bundesnachrichtendienst als Nachrichtendienst Ausland.

Natürlich bedeutet das, dass wir auf dem Weg weitergehen, den wir jetzt in Berlin mit dem neuen Analyse- und Informationszentrum beschreiten, dass wir uns stärker vernetzen, unsere Arbeit stärker zusammenführen. Aber darüber hinaus sollten wir nicht gehen und müssen wir auch nicht gehen.

Einen großen Teil unserer Erkenntnisse gewinnen wir aus einem sehr engen Kontakt mit den Nachrichtendiensten anderer Länder, die häufig sehr spezialisiertes Wissen haben, regional, aber darin dann oft sehr gut sind. Durch internationale Vernetzung, durch Kooperation, können wir zusätzliche Erkenntnisse gewinnen, im Einzelfall können wir auch gemeinsame Operationen durchführen. Das nutzen wir durchaus. Das ist ein wichtiger Teil der internationalen Zusammenarbeit: Zusammenarbeit mit anderen Diensten.

Interessant ist aber vielleicht noch der Aspekt, der die Zusammenarbeit in multilateralen Foren, in größeren internationalen Strukturen betrifft. Die hat natürlich ihre Berechtigung. Das hat seinen Sinn. Das ist auch notwendig. Wir müssen aber jeweils sehr genau hinschauen: Wird das durch Politik begleitet: eine solche multilaterale Zusammenarbeit? Erzeugt sie einen Mehrwert? Ist das, was multilateral, was international geschieht, abgestimmt? Oder wird nicht innerhalb eines Organs – z. B. innerhalb der EU – auf vielen Feldern zum gleichen Thema mehr oder minder unabgestimmt gearbeitet? Werden damit nicht die nationalen Dienste übermäßig beschäftigt ohne selber einen Mehrwert daraus zu haben? Das sind Fragen, die man immer wieder stellen muss.

Hinzu kommt, was die multilaterale Zusammenarbeit angeht, noch ein ganz wichtiger Punkt: Das ist das Thema „Schutz von Quellen“. Wir gewinnen unsere Erkenntnisse auch dadurch, dass irgendwo in der Welt jemand bereit ist, ein großes Risiko einzugehen. Und in dem Maße, wie Informationen, die wir haben, dann weiter wandern, ist solche Arbeit möglicherweise gefährdet. Wie gesagt, ich will gar nicht grundsätzlich gegen multilaterale Arbeit sprechen, ich





will aber dafür plädieren, dass man das, was man tut, sehr wohl abstimmt und genau koordiniert.

Man muss sehr differenziert betrachten: Was gebe ich weiter? In welche Bereiche bewegt sich die Zusammenarbeit mit den Diensten in einzelnen Ländern? Gleichwohl ist die Zusammenarbeit als solche unerlässlich. Gerade was den Terrorismus angeht, beziehen wir ganz relevante Informationen natürlich von Diensten im Nahen und Mittleren Osten. Oder, ich nenne ein praktisches Beispiel: Wenn in der Sahara deutsche Touristen als Geisel genommen werden, ist es besser, sie haben vorher schon mit dem mauretanischen Dienst Kontakt gehabt. Oder, wenn die deutsche Wirtschaft relevante Interessen in Saudi-Arabien hat, ist es ganz hilfreich, von den dortigen Behörden etwas über die Sicherheitslage erfahren zu können. Gleichwohl, in welche Bereiche sich das jeweils bewegt, was unsere Informationsweitergabe bewirkt, so bedarf es immer einer Prüfung, welche Folgen das hat.





## Statement

Heinz Fromm

Die Nachrichtendienste in Deutschland und in den europäischen Nachbarländern haben – im Zusammenwirken mit den Polizeibehörden – im zurückliegenden Jahr bei der Aufklärung von Strukturen des internationalen Terrorismus islamistischer Prägung erhebliche Erfolge erzielt. Festnahmen in Deutschland und in einer Reihe von europäischen Nachbarländern zeigen dies. Sie sind auch Beleg dafür, dass die deutschen Sicherheitsbehörden als Teil des bundesdeutschen Netzwerks gegen den Terrorismus strukturell und operativ gut aufgestellt sind. Die bereits veranlassten sowie geplanten gesetzlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Optimierung der Analysefähigkeit werden die Ausgangslage bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus weiter verbessern.

Der Kampf gegen den islamistischen Terrorismus kann aber nur dann auf Dauer erfolgreich sein, wenn die Arbeit der Sicherheitsbehörden durch ein ergänzendes Netzwerk behördlicher Maßnahmen (Vereinsverbote, Grenzkontrollen, Verweigerung von Einbürgerungen), gesellschaftlicher Prävention (Sozialforschung, offener Dialog mit Muslimen) und organisatorischen Verkehren (Katastrophenschutz) weiter unterstützt wird. Dieses in seinen Umrissen beschriebene bundesdeutsche Netzwerk gegen den Terrorismus funktioniert bereits in weiten Teilen.

Voraussetzung für die Schlagkraft der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden ist aber auch deren Einbindung in die internationale Kooperation gegen den Terrorismus (Stichworte: Informationsaustausch, operative Zusammenarbeit, Unterbindung von TE-Finanz-transfers, Einsatz der Bundeswehr).

Nur im Zusammenspiel von nationalen und internationalen Maßnahmen wird es gelingen, das Rückgrat des islamistischen Terrorismus zu brechen.





## Statement

Roland Kästner

1. Terrorismus ist eine spezifische Gewaltform, die von kriminellen bis militärischen Aktionen reicht. Die terroristische Tat will durch Schrecken Einfluss nehmen.
2. Personen, Personengruppen, Organisationen sowie Staaten können sich nach innen und außen dieses Instrumentes bedienen.
3. Gewaltformen finden bei den Akteuren solange Verwendung, wie mit Ihnen Zweck und Ziel erreicht und ein hinreichendes Maß an Legitimität im Adressatenkreis gewonnen werden kann.
4. Der moderne Terrorismus zielt nicht mehr nur auf Aufmerksamkeit und Wohlwollen der politischen Adressaten (die propagandistische Tat), sondern will direkt oder indirekt Willen beeinflussen, bzw. die Adressaten sind in einer globalen Welt nicht regional und territorial zugeordnet.
5. Wenn Adressaten-Kreis und Opferkreis der terroristischen Tat nicht mehr identisch ist, entfallen bisher angenommene Rücksichtnahmen in der Gewaltanwendung.
6. Die Komplexität der Versorgungseinrichtungen postindustrieller Gesellschaften sowie der mögliche Zugang nichtstaatlicher Akteure zu Massenvernichtungsmitteln machen Staaten verwundbar. Staatliche wie Nichtstaatliche Akteure können heute ohne große militärische Apparate einem Staat Schäden zu fügen, die früher nur Staaten durch entsprechend schlagkräftige Streitkräfte hätten zufügen können.
7. Moderne Mobilität und Kommunikationsmittel (z. B. Internet) ermöglichen heutigen terroristischen Akteuren eine weltweite ideologisch-legitimistische, führungsmäßige, logistische und taktisch-operative Vernetzung insbesondere vor dem Hintergrund religiöser, ethnischer oder sonst organisierter Migrantengemeinden.
8. Diese Vorteile haben auch andere „Kleinkriegsformen“, allerdings zielt der Terror heute vor allem auf den gesellschaftlichen Raum und verschränkt sich mit kriminellen Netzwerken (internationale OK).
9. Daraus folgert eine besondere Herausforderung der staatlichen Sicherheitsapparate sowohl in Bezug auf ressortübergreifende wie internationale Zusammenarbeit und Koordination.

Innere wie Äußere Sicherheit lassen sich auf nationalstaatlicher Ebene allein nicht mehr gewährleisten.





## Statement

Bernhard Falk

Meine Damen und Herren,  
ich möchte gleich zu wichtigen Optimierungsmaßnahmen für den polizeilichen Bereich kommen, die wir zur wirksamen Eindämmung des islamistischen Terrorismus für erforderlich halten.

Manche öffentliche Äußerung zu diesen Überlegungen aus jüngerer Zeit erweckt den Eindruck, sie könnte interessengeleitet sein (es geht z. B. auch um Ressourcen), oder deutet auf ein Missverstehen der tatsächlichen Situation hin. Zu hören ist z. B. (von gewerkschaftlicher Seite), die politisch Verantwortlichen und Sicherheitsbehörden seien noch immer nicht genügend problembewusst. Bundes- und Länderbehörden arbeiteten „völlig nebeneinander her“ (Freiberg). Dies ist keine bloß zugespitzte Formulierung. Es ist falsch und übergeht die bisherigen Leistungen und gemeinsam erzielten Erfolge der Mitarbeiter deutscher Sicherheitsbehörden bei der Aufklärung und – was wichtiger ist – bei der tatsächlichen Verhinderung terroristischer Anschläge. Zusammenarbeit und Informationsaustausch der Bundessicherheitsbehörden untereinander und mit den Ländern waren noch nie so intensiv wie seit dem 11. September 2001. Dennoch sehen wir die Notwendigkeit, nicht stehen zu bleiben, sondern noch immer existierende, strukturelle Schwachpunkte im Verhältnis Polizei/Nachrichtendienste und Kompetenzlücken im Vergleich BKA/Länderpolizeien zu beseitigen. Es geht nicht um die Konzentration polizeilicher Macht beim Bund, nicht um eine Verminderung der Befugnisse der Länderpolizeien und schon gar nicht die Aushöhlung des föderalen Prinzips.

An unserem vorrangigen Ziel besteht doch kein Zweifel: Terroristische Anschläge müssen nach Möglichkeit verhindert werden. Voraussetzung dafür ist, die grenzübergreifenden terroristischen Strukturen, die multinational zusammengesetzten terroristischen Zellen rechtzeitig und weltweit aufzuklären, Aktivisten und Mittäter der Djihaabewegung proaktiv zu identifizieren, bei der Detektion aber nicht zu verharren, sondern diese Netzwerke mit allen, weit über das Strafrecht hinausreichenden verfassungsmäßigen Mitteln nachhaltig zu zerstören.

Das Ausmaß der Gefahr, sowie ihre geografischen und zeitlichen Teilkomponenten müssen erstens zu einer der Lage angemessenen Nachjustierung der Kompetenzzuweisung für das Bundeskriminalamt auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr führen. Zweitens muss die gebotene Maßnahmenorientiertheit der staatlichen Abwehr gegen den internationalen Terrorismus Konsequenzen für das wechselseitige Informationsverhalten von Polizei und Nachrichtendiensten haben.





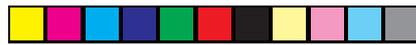
Wer wie „der Innenexperte“ einer deutschen Partei trotz dieses Hintergrundes meint, bundesseitige Überlegungen zur Bündelung aller einschlägigen Informationen (auch der Länder) bei BKA und BfV oder zur Übertragung moderater Gefahrenabwehr- und Koordinierungskompetenzen auf das BKA mit der Aussage abwehren zu sollen, „Erkenntnisse über den Terrorismus“ gewinne man „nur vor Ort“, oder wer sich ohne weiteres auf den Standpunkt stellt, (vermeintlich) „basisnahe Landeskriminalämter mit regionalen und lokalen Kenntnissen könn(t)en den Terror besser (als das BKA) bekämpfen“, wie vor einigen Tagen ein Landesinnenminister in einer deutschen Tageszeitung wissen ließ, unterliegt angesichts des globalen Bedrohungspotenzials einer bedenklichen Fehleinschätzung. Es geht doch nicht um ein „Entweder“/„Oder“. Erfolgreich können wir nur gemeinsam sein: Landes- und Bundesbehörde, zusammen mit ausländischen Partnern!

Aus derselben Feder konnte man übrigens lesen, der Bund habe es „nach den Anschlägen vom 11. September“ versäumt, die Vielzahl seiner Kompetenzen „ausreichend“ zu nutzen, indem er die Rasterfahndung den Ländern überlassen habe, weil die „offensichtlich über bessere Informationen verfügen“. Über soviel Sachferne kann man nur ungläubig den Kopf schütteln. Es handelte sich damals nämlich um keine strafprozessuale Rasterfahndung, die das BKA im Auftrag des GBA auf richterlichen Beschluss hin hätte durchführen dürfen, sondern um eine präventivpolizeiliche auf der Basis der Landespolizeigesetze. Sie wurde von Bund *und* Ländern für so wichtig gehalten, dass einige Länder innerhalb kürzester Zeit die landesrechtlichen Eingriffsermächtigungen überhaupt erst neu schufen, um teilnehmen zu können. Damit bundesweit ein einigermaßen einheitliches Vorgehen gewährleistet war, hat das BKA die Rasterfahndung der Länder koordiniert. Aktiv betreiben durfte es sie nicht. Über eine eigene gesetzliche Ermächtigung zur Durchführung präventivpolizeilicher Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung verfügt das BKA bekanntermaßen ja gerade nicht. Deshalb ist der unter Hinweis auf das Beispiel Rasterfahndung erhobene Vorwurf, der Bund nutze seine „Vielzahl von Kompetenzen“ nicht aus, als Argument gegen eine Aufgabenzuweisung zur Terrorismusprävention an das BKA geradezu absurd.

Meine Damen und Herren, es würde hier den Rahmen sprengen, zu schildern, was in den letzten Jahren alles unternommen worden ist, um die nationalen (Bsp.: Informationboards) wie die internationalen Bekämpfungssysteme (Bsp.: Ausbau VB-Netz) noch schlagkräftiger zu machen. Wir sind schon erheblich weiter gekommen, aber noch *nicht* weit genug.

Deshalb sind BMI und BKA überzeugt, dass das Amt zur Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität auch die Befugnis zur Gefahrenabwehr erhalten muss, um bei Vorliegen entsprechender Hinweise mit internationalem oder länderübergreifendem Hintergrund ohne jeden zeitlichen





Verzug als verlässlicher nationaler und internationaler Kooperationspartner zu handeln, der auch sensible, vertraulich mitgeteilte Informationen von Nachrichtendiensten und ausländischen Sicherheitsbehörden in eigener Verantwortung handhaben kann. Das BKA muss in solchen Fällen selbst Schritte zur Informationsabklärung und zur Gefahrenintervention ergreifen können, damit keine Informationsverluste eintreten. Es geht um unsere Handlungsfähigkeit auf möglichst solider Informationsbasis.

Unterschiedliche und unvollständige Informations- und Lagebewertungen dürfen nicht zu unabgestimmten und inadäquaten Gefahrenabwehrmaßnahmen führen.

Solche negativen Folgen nimmt aber in Kauf, wer es dabei belassen will, dass einheitliche Lebenssachverhalte wegen zunächst nicht feststellbarer oder verschiedener örtlicher und sachlicher Zuständigkeiten bei der Gefahrenabwehr auseinandergerissen werden. So etwas führt immer zu problematischen Zeit- und Informationsverlusten sowie zu unterschiedlichen Bewertungen und Abwehrreaktionen – negative Resultate, die im Kampf gegen den global angelegten Terrorismus nicht hinnehmbar sind.

Das BKA muss deshalb z. B. die Möglichkeit erhalten, bestimmte Gefährdungshinweise mit den Mitteln der polizeirechtlichen Informationserhebung selbst zeitnah abzuklären, Personen in begründeten Fällen selbst ohne aufwendigen Abstimmungsprozess als sog. Gefährder einzustufen und sie ggf. etwa zur polizeilichen Beobachtung auszuschreiben.

Wie Präsident Ziercke in aller Deutlichkeit gesagt hat: Jeder lokale Polizeiposten in einem Bundesland hat insoweit mehr Befugnisse als die internationale Kriminalpolizei des Bundes, das BKA! Das BKA darf derzeit zwar präventiv denken, nicht aber präventiv handeln.

Wer das weiter zulässt, nimmt das Fortbestehen gefährlicher Lücken im Abwehrinstrumentarium der Bundesrepublik Deutschland mit Auswirkungen auch auf die internationale Zusammenarbeit in Kauf.

Da wir es regelmäßig mit Sachverhalten zu tun haben, die länder- oder grenzüberschreitender Art sind oder von der Natur der Bedrohung her massiv Bundesbelange betreffen, muss das BKA zur Terrorismusbekämpfung auch eine für die Länderpolizeien verbindliche Steuerungskompetenz erhalten. Durchsetzen könnten wir uns im Streitfall ohnehin nur über die ländereigenen Fachaufsichtsstränge. Schon deshalb besteht kein Anlass zur Sorge, es stehe eine Teilentmachtung der Länder durch den Bund bevor. Was wir für notwendig halten, hat nichts zu tun mit einer „feindlichen Übernahme“ der Landeskriminalämter





durch das BKA (so ein weiterer Landesinnenminister). Eine Unterstellung der LKÄ unter das BKA hat bundesseitig nie jemand in Erwägung gezogen.

Meine Damen und Herren,  
auch die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ist der weiteren Optimierung und Intensivierung zugänglich, um das Netzwerk der Sicherheitsbehörden gegen den Terror engmaschiger zu machen und unsere Schlagkraft zu erhöhen, ohne das Trennungsgebot zu gefährden.

BKA und BfV werden noch in diesem Jahr in Berlin die Zusammenarbeit in einem Informations- und Analysezentrum (IAZ) weiter vertiefen, in dem auch der BND mitwirkt. Die Sicherheitsbehörden der Bundesländer werden daran beteiligt. Kernstück dieser informationellen Zusammenarbeit muss eine noch zu schaffende gemeinsame Terrorismusdatei aller Sicherheitsbehörden werden. Wir sehen in einer Indexdatei, einem Fundstellennachweis also, die angemessene Form, um polizeiliche wie spezielle nachrichtendienstliche Belange abzudecken.

Gehen bei einer Polizeibehörde oder einem Dienst terrorismusbezogene Informationen ein, so ist für eine sachgerechte Bewertung ohne Zeitverzögerung zu prüfen, ob anderen Dienststellen dazugehörige Informationen vorliegen. Nur so kann die Relevanz einzelner Informationssplitter schnell und anhand des behördlich schon vorhandenen Materials so umfassend wie möglich überprüft werden, um geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen zu ergreifen oder aber ein Einschreiten zu verwerfen. Das ist besonders wichtig bei Hinweisen auf bevorstehende Anschläge oder z. B. auf ein- bzw. durchreisende Terroristen.

Derzeit müssen Anfragen beim jeweils anderen auf konventionellem Weg gehalten werden. Jeder recherchiert in seinen Dateien und meldet die Ergebnisse zurück. Das bedeutet nicht nur hohen Bearbeitungsaufwand, sondern vor allem Zeitverzögerung. Die Gefahr, dass wesentliche Informationen verloren gehen, falsch eingeschätzt werden, oder erst zu spät (in ihrer Bedeutung) erkannt werden, ist groß. Mit Hilfe einer gemeinsamen Datei würde dieser Abgleich in jeder Hinsicht optimiert, würde die Relevanz einer Information viel schneller erkannt – und dann sofort gemeinsam im IAZ bewertet.

Wer sich über Ursachen und Folgen des unterlassenen Zusammenführens von Informationen, des Nichterkennens ihrer Relevanz oder fataler Fehleinschätzungen vorhandener Informationen im Phänomenbereich Terrorismus ein Bild machen will, sollte sich gründlich mit dem Bericht der „9/11-Commission“ in den USA befassen oder aktuelle Meldungen aus Spanien (zum Anschlag vom 11. März in Madrid) verfolgen.



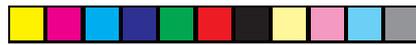


Die Betonung der Gefahrenabwehr bei dieser Tagung sollte nicht den Eindruck vermitteln, der Strafverfolgung sei im Kampf gegen den Terrorismus geringere Bedeutung beizumessen. Im Gegenteil sie ist (in den Ohren von Richtern und Staatsanwälten mag es überpointiert klingen) nachhaltige Gefahrenabwehr mit den besonders einschneidenden Mitteln des Strafrechts und der StPO. Justizorgane sind unverzichtbarer Bestandteil des „Netzwerkes gegen den Terrorismus“, auch wenn sie sich nicht als „Sicherheitsbehörden“ verstehen. Die Anwendung von Polizei- und Verwaltungsrecht ist ohne Justiz undenkbar.

Es besteht auch Anlass, den Strafvollzug in das Netzwerk einzubeziehen: Es gibt international vielfältige Hinweise darauf, dass Gefängnisse für die Neurekrutierung und Indoktrinierung potentieller Mujaheddin aus dem Reservoir der Allgemeinkriminellen eine bedeutende Rolle spielen. Hierauf müssen wir gemeinsam den Blick richten.

Auch für die internationale Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane und sonstiger Wissensträger z. B. aus der Wissenschaft sind noch längst nicht alle Optimierungsmöglichkeiten ausgelotet oder gar umgesetzt. Leider muss ich mich aus Zeitgründen aber auf die genannten Beispielfelder beschränken, die deutlich machen, dass die Chancen, unsere Schlagkraft gegen den Terrorismus zu erhöhen, noch nicht alle ergriffen worden sind. Worauf warten wir eigentlich noch? Madrid war doch nahe genug!





## Statement

Peter Schaar

Angesichts der wachsenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus wird vermehrt über eine engere Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder diskutiert, die verfassungsrechtliche, insbesondere auch datenschutzrechtliche Fragen aufwirft. Die hierzu unter dem Stichwort „Neue Sicherheitsarchitektur“ geäußerten Vorschläge sind vielfältig. Sie reichen von den herkömmlich betriebenen Information-Boards, über gemeinsame Dateien von Polizei und Nachrichtendiensten beim Bundeskriminalamt beziehungsweise beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), der Einrichtung eines gemeinsamen Lage- und Analysezentrams bis hin zu einem neuen Bundesamt gegen den Terrorismus.

Dabei findet bereits eine intensive, auf gesetzlicher Grundlage abgesicherte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten statt, die auch den Austausch personenbezogener Daten auf der Grundlage relativ weit gefasster Übermittlungsregelungen zulässt. Polizei und Verfassungsschutz bleiben jedoch informationstechnisch getrennt. Im Bundesverfassungsschutzgesetz ist – entsprechend dem so genannten Trennungsgebot aus dem Jahre 1949, wonach der Verfassungsschutz keine polizeilichen Befugnisse erhalten soll – ausdrücklich geregelt, dass dem BfV polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse nicht zustehen. Aus all dem ergibt sich, dass es auch weiterhin keinen allgemeinen Informationsverbund zwischen Polizei und Nachrichtendiensten geben kann.

Gegen eine gezielte projektbezogene Zusammenarbeit bestehen aus datenschutzrechtlicher Sicht insoweit keine grundlegenden Bedenken. Im Hinblick auf das Trennungsgebot und das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil postulierte Prinzip der informationellen Gewaltenteilung sind jedoch bestimmte Vorgaben einzuhalten.

Zwingende Voraussetzung einer solchen Zusammenarbeit ist, dass alle beteiligten Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung beziehungsweise Beobachtung des Gefahrenbereichs zuständig sind. Im Rahmen einer solchen themenbezogenen, strikt auf den Bereich der Terrorismusbekämpfung begrenzten und zeitlich befristeten Zusammenarbeit ist zwar auch die Führung gemeinsamer Dateien mit personenbezogenen Daten zulässig:

- Für deren Einrichtung hat das ultimo-ratio-Prinzip zu gelten.
- Die beteiligten Stellen dürfen nur nach Maßgabe der für sie geltenden Übermittlungsregelungen Daten einstellen und daraus abrufen, wobei wegen der





unterschiedlichen Aufgabenstellung der Behörden für alle Teilnehmer nur die höchste Übermittlungsschwelle Anwendung finden darf.

- Die Daten müssen einer strikten Zweckbindung unterworfen sein. Sie sind von der speichernden Stelle zu kennzeichnen und dürfen nur unter Aufrechterhaltung dieser Kennzeichnung verarbeitet werden.
- Es muss erkennbar sein, welche Stelle die Daten weitergegeben hat.
- Der Abruf der Daten ist lückenlos zu protokollieren und muss einer effektiven datenschutzrechtlichen Kontrolle zugänglich sein.
- Die Rechte der Betroffenen, insbesondere das Recht auf Auskunft, müssen gewährleistet sein.



## Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Hedwig Risch

Die abschließende Podiumsdiskussion befasste sich mit der Fragestellung „Sind unsere Netzwerke gegen den Terrorismus schlagkräftig genug?“ Den Versuch, diese Frage einer Beantwortung näher zu bringen, unternahm eine Expertenrunde unter der Moderation von Prof. Dr. Jan Philipp Reemtsma vom Hamburger Institut für Sozialforschung.

Professor Reemtsma eröffnete die Diskussionsrunde mit der Frage „was die Praxis am meisten bewegt?“, die der BKA-Präsident im Begrüßungsvortrag aufgeworfen hatte. Diese Frage richtete Prof. Reemtsma an die Diskutanten Heinz Fromm, Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Rüdiger von Fritsch, Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes, Bernhard Falk, Vizepräsident des Bundeskriminalamtes, Peter Schaar, Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Dr. Henner Hess, Professor für Sozialpädagogik an der Universität Frankfurt und Roland Kästner, Oberst i. G.

Während aus der Sicht des BfV die Antwort auf die Frage, wie ein Individuum auf den Weg des Terrorismus gerät und für den BND die demografische Situation und der Zeitpunkt eines Anschlags von großer Bedeutung sind, relativierte Roland Kästner die aktorszentrierte Perspektive. Für ihn ist es wichtig, mit welchen Gewaltformen es die Strafverfolgungsbehörden zu tun haben. Für die wissenschaftliche Forschung sind Erkenntnisse zu den drei Variablen Gelegenheit, Persönlichkeit und die Reaktion der Gesellschaftssysteme sowie Fragen der Prävention- und Prognosemöglichkeiten von großer Bedeutung. Für das BKA stehen neben der Frage der Prävention und Prognose die Fragen der Logistik des internationalen Terrorismus sowie die Organisation der Strafverfolgung im Zentrum. Den Datenschutz interessieren sämtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Umgang von Informationen.

So ist unter datenschutzrechtlichen Aspekten die Frage, wo die Grenze zu ziehen ist zwischen Personen, die im Verdacht stehen, militant zu sein und denen, die sich durchaus legitim verhalten, aber bei denen dennoch militantes Verhalten nicht ganz auszuschließen ist, von größter Brisanz. Prof. Reemtsma forderte eine scharfe Trennung, plädierte jedoch ebenso wie Herr Schaar für eine adäquate Lösung im jeweiligen Einzelfall. Herr Schaar sprach sich darüber hinaus für eine Differenzierung des Islamismus aus, es dürfe nicht der gesamte Islam unter Generalverdacht gestellt werden.

Die Auffassung von Herrn Kästner, wonach im Zeitalter des Internets Informationen über lokale Unterstützer vor Ort entbehrlich seien, teilte Herr Fromm nicht. Seiner Meinung nach hat das soziale Umfeld nach wie vor seinen Stel-





lenwert, da Akteure, die z. B. nach Deutschland einwandern, immer auch ein soziales Umfeld benötigen. Diese Informationen müssen erfasst werden, um Anschläge in Deutschland zu verhindern. Herr Falk unterstützte diese Meinung und wies darüber hinaus auf spezielle Moscheen, Vereine und lokale Einrichtungen hin, die auf der lokalen Ebene den Hasspredigern nützen.

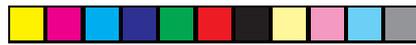
Prof. Reemtsma stellte die Frage, ob der Föderalismus im Kampf gegen den internationalen Terrorismus hinderlich sei.

Sowohl Herr Falk als auch Herr Fromm sprachen sich für den Föderalismus aus. Gleichwohl müssen die immer noch existierenden, strukturellen Schwachpunkte im Verhältnis der Polizei zu den Nachrichtendiensten und Kompetenzlücken im Vergleich zwischen BKA und Länderpolizeien beseitigt werden. Hierzu ist eine angemessene Nachjustierung der Kompetenzzuweisungen für das Bundeskriminalamt auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr sowie eine Optimierung des wechselseitigen Informationsverhaltens von Polizei und Nachrichtendiensten unabdingbar.

Herr Kästner forderte eine andere Abgrenzung zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Seiner Meinung nach gibt es keine hundertprozentige Sicherheit. Herr Fromm führte den Bereich der Visapflicht an. Hier könne noch viel getan werden, es müsse aber rasch gehandelt werden. Herr Falk plädierte ebenfalls dafür, bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus keine unnötige Zeit zu verlieren und alle Chancen zu nutzen, um die Schlagkraft gegen den Terrorismus zu erhöhen. Die noch zu schaffende, gemeinsame Terrorismusdatei aller Sicherheitsbehörden werde die sachgerechte Bewertung terrorismusbezogener Informationen ohne Zeitverzögerung ermöglichen. Herr von Fritsch führte aus, dass es künftig weniger um die Zusammenführung, als vielmehr um die Vernetzung der Informationen als Arbeitsgrundlage der Nachrichtendienste gehen müsse.

Prof. Reemtsma schloss die Runde mit der Anmerkung, dass es kein Streitgespräch im klassischen Sinne gewesen sei, da man über das Konzept der Terrorismusbekämpfung völlig einig sei.





## Verabschiedung

Jörg Ziercke

Sehr geehrte Damen und Herren,  
zunächst einmal möchte ich in Ihrer aller Namen Dank an Herrn Professor Reemtsma und allen Diskutanten auf dem Podium aussprechen.

Die 50. Herbsttagung des BKA geht zu Ende. Eine Tagung, in der wir angeregt und ernst über ein Thema diskutiert haben, das uns wohl leider noch eine lange Zeit in unserem Arbeitsalltag begleiten wird. Ein Thema, über das die Medien umfassend berichtet haben. Dafür meinen besten Dank.

Das Thema unserer Jubiläumstagung ist im Grunde auch das Fazit, das ich an dieser Stelle ziehen möchte: „Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror“ – wir haben unser Netzwerk gegen den Terror – wie ich finde – in den vergangenen drei Tagen schon engmaschiger geknüpft.

Wir haben uns dem Thema bewusst interdisziplinär genähert, es aus vielen Richtungen beleuchtet, darüber diskutiert und unterschiedliche Auffassungen vertreten. Ich bedanke mich für Ihre rege Beteiligung. Wir haben eine Fülle von Informationen und Anregungen erhalten – danke an dieser Stelle noch einmal den Referenten!

Wir haben das Phänomen des islamistischen Terrorismus aus polizeilicher und vor allem auch aus der wissenschaftlichen Perspektive betrachtet. Wir haben Probleme aufgezeigt, vor allem aber haben wir die Einsicht geteilt, dass wir alle zusammen – universitäre Forschung, Wissenschaft, Polizei und Justiz, ja unsere gesamte Gesellschaft – unser Netzwerk gemeinsam spannen müssen, um dann – wie Herr Minister Schily es ausgedrückt hat – nicht nur an einem Strang, sondern auch in eine gemeinsame Richtung ziehen.

Konsens bestand auch, dass der islamistische Terrorismus und seine Bedrohung der freiheitlich-demokratischen Werteordnung eine der größten Herausforderungen in unserer Gesellschaft auf lange Sicht bleiben wird.

Die Bekämpfung des komplexen Kriminalitätsphänomens des islamistischen Terrorismus ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Darauf hat auch Herr Minister Schily in seiner Rede hingewiesen: „Die gesamte Gesellschaft sollte sich als Teil eines Netzwerks gegen den Terrorismus verstehen.“

Doch während Terror-Netzwerke auch oder gerade deshalb funktionieren, weil sie nur lose miteinander verknüpft und somit schwerer zu fassen sind, muss unser Anti-Terror-Netzwerk dicht verwoben sein.





Nachhaltig können wir der terroristischen Bedrohung nur begegnen, wenn es uns gelingt, die Ursachen des islamistischen Terrorismus zu reduzieren und zu beseitigen. Zwei entscheidende Fragen gilt es dabei zu beantworten: Was sind die Ursachen für terroristisches Handeln? Und wie können wir die Früherkennung verbessern?

Das BKA wird sich der Frage der Ursachen des Terrorismus aus primär sozialwissenschaftlicher Perspektive nähern und dabei vor allem die Sozialisationsprozesse untersuchen, um daraus Ansätze für Präventionsmodelle und Strategien zu entwickeln.

Kurz- und mittelfristig bleibt unser vorrangiges Ziel die Verhinderung weiterer Anschläge – auch hier kommen wir wieder zurück zu unserem Netzwerk. Denn um Anschläge zu verhindern, müssen wir die Bündelung und Vernetzung der Informationen stetig vorantreiben – und wir müssen vor allem die Früherkennung stärken. Der Auf- und Ausbau eines Systems der Früherkennung, Frühwarnung und Frühaufklärung wird ein wesentlicher Baustein der künftigen neuen Abteilung „Internationale Koordinierung“ des BKA sein – gestützt auf das weltweite System der Verbindungsbeamten des BKA. Außerdem werden wir uns intensiv den Einsatzmöglichkeiten eines Prognoseinstrumentariums im Phänomenfeld des Terrorismus widmen.

Ein wichtiger Knotenpunkt des neuen Teils des Netzwerkes, der auf unserer Tagung geknüpft wurde, war – Sie werden mir zustimmen – die Rede von Herrn Professor Dr. Waldmann und sein soziologisches Spot-Light auf das Phänomen des islamistischen Terrorismus und dessen Ursachen. Er hat gesagt: Der Rückhalt der Terroristen für ihre brutalen Taten in der muslimischen Welt ist bei weitem nicht so groß, wie sie es selber annehmen. Der Blick auf die muslimische Diaspora zeigt, dass sich an den Rändern muslimischer Glaubensgemeinschaften Menschen in einer Art religiöser Rückbesinnung radikalisieren – nachdem sie zuvor in einer Experimentierphase die westliche Lebensweise ausprobiert haben. In der Regel sind das Menschen, die nicht in der westlichen Wertegemeinschaft aufgewachsen sind. Und: Radikale Prediger, die in der Heimat nicht mehr das Wort führen dürfen, weichen auf westliche Länder aus.

Die Quint-Essenz war: Der Aufruf von Herrn Professor Dr. Waldmann, den Dialog mit den Muslimen in Deutschland und der Welt zu suchen, sie als wichtigen Gesprächspartner und nicht als Risikoquelle zu sehen. Sie nicht unter totale Überwachung zu stellen, weil man sonst erst das „Monster“ schafft, das man bekämpfen will. Eine pauschale Verdächtigung ist der falsche Weg – einen Pakt zu schließen für den Erhalt der freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung dagegen der Richtige. Dem kann man nur zustimmen.





Einen weiteren Knoten unseres Netzwerkes knüpfte Herr Wenzel aus dem Auswärtigen Amt, der die arabische Perspektive beleuchtete. Wichtig dabei ist vor allem die Erkenntnis, dass radikale Islamisten selbst in konservativen und traditionellen Systemen in der arabischen Welt in der politischen Opposition sind. Zudem die demografische Besonderheit, dass mehr als 50 Prozent der Menschen unter 25 Jahre alt sind und eine extrem hohe Arbeitslosigkeit und materielle Unzufriedenheit herrschen. Gepaart mit der Angst vor der kulturellen Invasion aus der westlichen Welt, welche die eigenen Werte, die eigene Identität und die eigene Religion angreift und häufig als „Anschlag auf die Moralvorstellungen“ empfunden wird, entsteht ein Klima, das zumindest Sympathien für Terrorakte aufkommen lässt. In dem Osama Bin Laden zu jemandem wird, der sich stellvertretend für alle in dieser Weise Betroffenen wehrt. Ganz richtig setzt Herr Wenzel beim „Kampf um die Herzen und Köpfe“ bei einer europäischen und internationalen Konfliktlösung an, an einem politischen Dialog, zusammen mit einer wirtschaftlichen Verbesserung, um dem islamistischen Terrorismus den Nährboden zu entziehen.

Die internationale Konfliktlösung bringt mich zu unserem Referenten Herrn Jean-Paul Laborde, der uns die Rolle der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus erläuterte. Unmittelbare Reaktion der UN nach den Anschlägen vom 11. September war die Verabschiedung der Anti-Terror-Resolution, die die Rolle der UN beim gemeinsamen Kampf gegen Terrorismus stärkte. Denn den transnationalen Netzwerkstrukturen muss auch ein internationales Gewicht entgegengesetzt werden.

Auch die Wirtschaft gehört zu unserem Netzwerk gegen den Terrorismus. Als kompetenter Vertreter gab uns Herr Dr. Brück einen Einblick in die ökonomische Betrachtungsweise des Terrorismus. Als Stichworte mögen Nachfrageschock, Verunsicherung und das erhebliche Ausmaß besonders auch der indirekten Konsequenzen – als Novum in der Wirtschaftsgeschichte – ausreichen.

Einen interessanten Überblick zu den Möglichkeiten der Finanzkontrolle bot uns Herr Professor Dr. Passas und verdeutlichte, dass die Verhinderung von illegalem Handel und verdächtigen Transaktionen einen wesentlichen Bestandteil der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus darstellt. Denn wie wir auch aus der polizeilichen Praxis wissen, können Geld und Handelsströme Hinweise auf terroristische Strukturen geben. Die Forderung von Herrn Passas, mehr Transparenz in den Handel zu bringen und die Finanzkontrollen besser aufeinander abzustimmen, sie außerdem auch international besser zu verzahnen, hat uns alle überzeugt.

Einen weiteren Vertreter des internationalen Bekämpfungsansatzes – und zugleich hochrangigen Vertreter der Justiz – haben wir in Ermittlungsrichter Jean-Louis Bruguière gefunden. Seinen spannenden Einblick in den europä-





ischen Kampf gegen den islamistischen Terrorismus haben Sie in guter Erinnerung. Ich möchte Folgendes kurz herausgreifen. Es war ein Plädoyer dafür, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beim Vorliegen sensibler Informationen in einer Hand zu behalten: In Echtzeit handeln können – Sofortreaktionen zur Gefahrenabwehr in kürzester Zeit. Dies steht in voller Übereinstimmung mit den Forderungen des BKA nach präventiven polizeilichen Befugnissen und der zentralen Koordinierungskompetenz in Terrorismus-Fällen. Der Polizeiföderalismus – das möchte ich hier noch einmal betonen – wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Dieser kurze Rückblick soll in einem Ausblick enden, zu dem ich auch einige Aussagen unserer Podiumsteilnehmer heranziehen möchte:

Herr Professor Dr. Hess hat Erklärungsansätze der Wissenschaft zu den Ursachen des Terrorismus geliefert – Ansätze, die es weiter zu vertiefen gilt. Er unterstrich auch, dass zur Bekämpfung des Terrorismus der Bekämpfungsschwerpunkt von der Repression in Richtung Prävention verlagert werden muss – eine Einschätzung, der ich mich voll anschließe. Das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse ist auch auf die Gelegenheitsstruktur und die Reaktionen des Staates zu richten. Daran schließt sich die Frage an, wie die angemessene Reaktion des Staates auf Radikalisierungen aussehen sollte?

Herr Kästner unterstrich den internationalen Bekämpfungsansatz: Innere wie äußere Sicherheit lassen sich auf nationalstaatlicher Ebene allein nicht mehr gewährleisten. Mit welchen Gewalt- bzw. Kleinkriegsformen haben wir es in der Zukunft zu tun? Mit welchen Strategien müssen wir diesen begegnen?

Herr von Fritsch und Herr Fromm betonten wie auch Herr Falk, dass Deutschland im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus gut aufgestellt ist – und skizzierten dennoch weiteren Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für die erforderliche Vernetzung der Informationen – auch hier strebt das BKA mit seinem im Aufbau befindlichen Informations- und Analysezentrum eine weitere Verbesserung an – selbstverständlich unter Einhaltung aller datenschutzrechtlichen Aspekte, die auch im Focus der Podiumsdiskussion standen. Der Bundesdatenschutzbeauftragte, Herr Schaar, hat nationale und internationale Rahmenbedingungen skizziert, unter denen auch aus seiner Sicht Datenerhebungen zur Terrorismus-Bekämpfung möglich sein können. Vor allem ist es wichtig, dass es dabei keinen Generalverdacht gegen Muslime geben darf. Es stellen sich uns schwierige Fragen: Wer ist „nur“ Extremist – und kein Unterstützer des Terrorismus? Wer will dies abstrakt bewerten können? Im Zweifel muss die Abwägung mit der konkreten Gefährdungslage erfolgen. Hierzu bedarf es einer Vernetzung der Information – aber keiner totalen Zusammenführung. Ich bin mir sicher, dass wir hier gemeinsam einen Weg finden werden.





Ziel unserer Anstrengungen ist es, eine Strategie zu entwickeln, um das Phänomen des islamistischen Terrorismus einzudämmen. Durch Konzentration auf logistische Ressourcen terroristischer Gruppierungen, aber auch im Sinne einer „Soft-Power-Strategie“, die an den ideologischen motivationalen Strukturen und Zusammenhängen des terroristischen Umfelds ansetzt.

Eines der wichtigsten Anliegen – und ich betone es gerne noch einmal – ist dabei der Dialog mit den Muslimen. Es kommt darauf an, die gemäßigte Mehrheit dazu zu bringen, sich auch gegen die Gruppe der Radikalierten zu stellen.

Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten, das Netzwerk gegen den Terrorismus noch engmaschiger und umspannender zu knüpfen – auf gesellschaftlicher, polizeilicher, politischer, wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Ebene.

Verehrte Tagungsteilnehmer, liebe Referenten, liebe Organisatoren und Helfer – ich bedanke mich herzlich für Ihre Teilnahme und die Mitgestaltung unserer Jubiläums-Tagung. Mein besonderer Dank gilt auch dem Moderator der Veranstaltung, Herrn Vizepräsident, Professor Dr. Stock.

Ich wünsche Ihnen einen guten Heimweg und freue mich auf ein Wiedersehen im nächsten Jahr.





## Über die Referenten\*

### **Brück, Tilmann, Dr.**

Leiter der Abteilung Weltwirtschaft am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); Studium der Volkswirtschaftslehre in Schottland und England; Forschungstätigkeit und Promotion an der Universität Oxford über die wirtschaftlichen Folgen von Bürgerkriegen; seit 2001 am DIW Berlin mit verschiedenen internationalen, europäischen und entwicklungspolitischen Fragestellungen beschäftigt; vor kurzem Koordinator eines Projektes zu den wirtschaftlichen Folgen des internationalen Terrorismus und Erstellung einer Studie zur Sicherheitsökonomie für die OECD; Mitbegründer eines internationalen Forschungsnetzwerkes zu ökonomischen Folgen von Konflikten auf der Haushaltsebene (Households in Conflict Network) und Koordinator eines Forschungsprojektes der EU über Armut und Arbeitsmärkte in Russland und der Ukraine sowie Research Affiliate der Poverty Research Unit at Sussex (PRUS) an der Universität Sussex in Großbritannien.

*Dr. Tilmann Brück  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)  
Königin-Luise-Straße 5  
14195 Berlin*

### **Bruguière, Jean-Louis**

Erster stellvertretender Präsident am Gericht Großer Instanz in Paris (seit 1995), verantwortlich für die Koordinierung der Bekämpfung des Terrorismus auf justizieller Ebene; 1970–1972 Studium an der staatlichen Schule für Justizbeamte Bordeaux-Caen-Paris; von 1977–1981 befasst mit der Bekämpfung von Schwermriminalität; seit 1981 spezialisiert auf die Bekämpfung des Terrorismus und zuständig für alle Terrorismusfälle aus dem Nahen oder Mittleren Osten und die Koordinierung der Ermittlungsverfahren auf nationaler Ebene (Ermittlungsabteilungen); außerdem tätig als wissenschaftlicher Experte beim Europäischen Rat für Nachrichtendienste sowie bei nationalen und internationalen Konferenzen über Terrorismus; Autor zahlreicher Publikationen, u. a. zu den Themen „Bekämpfung des Terrorismus“, „Kriminalprävention“, „Behandlung von Straftätern“, „Internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus: Die Französische Erfahrung“. Ehrungen und Auszeichnungen: Ritter des nationalen Verdienstordens (1987), Ritter des nationalen Ordens der

\* Stand: November 2004





Ehrenlegion (1992), Offizier des nationalen Verdienstordens (1998), Offizier des nationalen Ordens der Ehrenlegion (2003).

*Jean-Louis Bruguière*  
*Palais de la Justice*  
*Paris*

### **Falk, Bernhard**

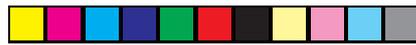
Vizepräsident des Bundeskriminalamtes (seit 1993); 1968 Eintritt in den Dienst der Landespolizei Hessen; 1968–1970 Ausbildung zum Polizeivollzugsbeamten bei der hessischen Bereitschaftspolizei; 1970–1977 Verwendung im operativen Bereich des Polizeipräsidiums Frankfurt a. M. (Ermittlungstätigkeit) und im Regierungspräsidium Darmstadt (Mobiles Einsatzkommando); 1977–1979 Aufstieg in den höheren Dienst der Kriminalpolizei; Studium an der Polizeiführungsakademie Münster; 1979–1981 Inspektionsleiter (Fahndung, Erkennungsdienst, EDV) und stellvertretender Leiter der Kriminalabteilung im Polizeipräsidium Darmstadt; 1981–1984 Inspektionsleiter (Staatsschutz, Brand-, Waffen- und Sprengstoffdelikte, Rauschgiftkriminalität) im Polizeipräsidium Frankfurt a. M.; 1984–1987 stellvertretender Leiter der Kriminalpolizei im Polizeipräsidium Frankfurt a. M. und Leiter des Führungsbereiches; 1987–1993 Direktor der hessischen Kriminalpolizei und Referatsleiter „Einsatz der Kriminalpolizei“ im Hessischen Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten.

*Bernhard Falk*  
*Vizepräsident des Bundeskriminalamtes*  
*Thaerstraße 11*  
*65193 Wiesbaden*

### **Freiherr von Fritsch, Rüdiger**

Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes (seit 2004); nach Studium der Geschichte und Germanistik in Erlangen und Bonn 1984 Vorbereitungsdienst für den höheren Auswärtigen Dienst; Tätigkeiten als politischer Referent in der Botschaft Warschau (1986), als Presse- und Kulturreferent in der Botschaft Nairobi (1989) sowie im Auswärtigen Amt – Pressereferat (1992, Schwerpunkte: Südosteuropa, Nord-Süd-Beziehungen, Sicherheitspolitik); 1995 politischer Referent bei der Deutschen Ständigen Vertretung bei der EU in Brüssel (Koordina-





tion und politische Beratung; EU-Erweiterung); 1999 Leiter des Planungsstabes und stellvertretender Leiter der Inlandsabteilung im Bundespräsidialamt.

*Freiherr Rüdiger von Fritsch*  
*Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes*  
*Gardeschützenweg 71-101*  
*12203 Berlin*

### **Fromm, Heinz**

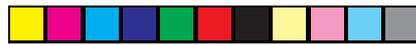
Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz (seit Juni 2000); 1967–1972 Jurastudium an der Justus-Liebig-Universität Gießen und Erste Juristische Staatsprüfung; 1972–1975 Referendariat am Landgericht Kassel; 1975 Zweite Juristische Staatsprüfung; 1975–1977 Justitiar beim Magistrat der Stadt Wetzlar; 1978–1979 Stellvertretender Leiter der Justizvollzugsanstalt Kassel, dazwischen Juli bis Oktober 1978 Referent in der Abteilung Justizvollzug im Hessischen Justizministerium; 1979–1980 persönlicher Referent von Justizminister Dr. Günther; 1980–1986 Leiter der Justizvollzugsanstalt Kassel II – Sozialtherapeutische Anstalt; 1986–1991 Stellvertretender Leiter der Abteilung Justizvollzug im Hessischen Justizministerium; 1991–1993 Direktor des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen; 1993–1999 Staatssekretär im Hessischen Ministerium des Innern (und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz ab 1995); 1999–2000 Leiter der Justizvollzugsanstalt Kassel I.

*Heinz Fromm*  
*Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz*  
*Merianstraße 100*  
*50765 Köln*

### **Hess, Henner, Prof. Dr.**

Professur für Sozialpädagogik an der Universität Frankfurt (seit 1982) und dort seit 2001 auch Direktor des Center for Drug Research; zur Zeit Mitglied der Forschungsgruppe Terrorismus am Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES) in Paris. Studium der Soziologie in Heidelberg, Lexington und Paris; 1967 Promotion, 1976 Habilitation; 1979 Berufung auf den Lehrstuhl für Kriminologie an der Rijksuniversiteit Utrecht; 1989/1990, 1997/1998 und 2001 Visiting Scholar an der New York University School of Law; in den 80er-Jahren Mitglied der Arbeitsgruppe zur Erforschung der Ursachen und Folgen des Terrorismus am Bundesministerium des Innern; in diesem Rahmen Feldforschung in Italien (La rivolta ambigua. Storia sociale del terrorismo italiano, Florenz





1991); Auszeichnung mit den Literaturpreisen Premio Nazionale Iglesias 1973 und Premio Nazionale Empedocle 1982 für sein Buch Mafia.

*Prof. Dr. Henner Hess  
Universität Frankfurt  
Postfach 111932  
60054 Frankfurt*

### **Kästner, Roland, Oberst i. G.**

Studienleiter am Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr in Waldbröl; Offizier, Truppenführer- und Stabsverwendungen; 1989–1991 Military Fellow am IFSH; 1995–1997 Dozent für Militärpolitik an der Führungsakademie der Bundeswehr; 1998 Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages; 1999–2000 Mitarbeiter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen; Autor zahlreicher Veröffentlichungen zu militär- und sicherheitspolitischen Themen.

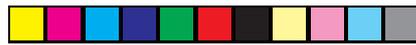
*Roland Kästner  
Oberst im Generalstab  
Schaumburgweg 3  
55545 Waldbröl*

### **Laborde, Jean-Paul**

Leiter der Abteilung Terrorismusprävention beim UN-Büro zur Bekämpfung von Rauschgiftkriminalität und Kriminalitätsprävention (seit 2003), außerordentlicher Professor an der juristischen Fakultät in Toulouse; Graduiertenabschluss in Internationaler Entwicklung, Magister des Rechts sowie akademischer Grad in Rechtswissenschaften; leitender interregionaler Berater für das Programm Kriminalitätsprävention und Strafrecht bei den Vereinten Nationen (1994); anschließend Leiter der Abteilung für Übereinkommen und Rechtsangelegenheiten beim Kommissionssekretariat und der Rechtsabteilung der CICP; Tätigkeiten als Mitglied des Gemeinsamen Berufungsausschusses sowie bei der französischen Justiz als Richter, Leiter der nationalen Prüfstelle für den Justizvollzug und stellvertretender Generalstaatsanwalt; davor Mitglied der Anwaltskammer des Berufungsgerichts Toulouse und stellvertretender Generalsekretär der Internationalen Strafrechtsvereinigung.

*Jean-Paul Laborde  
Vereinte Nationen  
Postfach 500  
A-1400 Wien*





### **Passas, Nikos, Prof. Dr.**

Professor für Strafrecht an der Northeastern University in Boston/Mass. Juradiplom an der Universität Athen (Bachelor of Laws); Verleihung des Magistergrades an der Universität Paris/Paris II (D.E.A./Diplome d'études approfondies: Diplom über vertiefte naturwissenschaftliche Studien) sowie Promotion an der juristischen Fakultät der Universität Edinburgh; Mitglied der Anwaltschaft Athen/Griechenland. Tätigkeiten als Gastgelehrter an der Northeastern University, Gastprofessor an der University of Wales-Cardiff, außerordentlicher Professor an der Temple University, Mitglied des Europarats, Mitglied der University of Edinburgh und Research Associate (außerordentlicher wissenschaftlicher Mitarbeiter) an der juristischen Fakultät des University College London. Arbeitsschwerpunkte: Terrorismus, „Weiße-Kragen-Kriminalität“, Korruption, Organisierte Kriminalität, internationale und länderübergreifende Straftaten. Untersuchungen zu informellen Geld(Wert)transfersystemen (z. B. Hawala-System, Handelsabzweigung, eingelagerte „Valuta“, Warentransfers), Korruption, Geldwäsche, Terrorismus, Bankenskandal i. S. BCCI (Bank of Credit and Commerce International), Betrugsdelikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Schmuggel und weiteren Betrugsarten. Außerdem tätig als Berater für Rechtsanwaltskanzleien, private Sicherheitsunternehmen und verschiedene andere Stellen, darunter das Financial Crimes Enforcement Network (Finanzermittlungsdienststelle) des US-Finanzministeriums, die Weltbank, den internationalen Währungsfonds, das Zentrum der Vereinten Nationen für internationale Verbrechensverhütung, die EU-Kommission, die US-Akademie der Wissenschaften sowie für zahlreiche Regierungsbehörden in verschiedenen Ländern. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Finanzstraftaten und anderen schwerwiegenden Vergehen.

*Prof. Dr. Nikos Passas  
Northeastern University  
400 Churchhill Hall  
Boston, Massachusetts/USA*

### **Reemtsma, Jan Philipp, Prof. Dr. phil.**

Vorstand des Hamburger Instituts für Sozialforschung (seit 1984); Professor für Neuere Deutsche Literatur an der Universität Hamburg; Studium der Germanistik und Philosophie in Hamburg; 1981 Gründung sowie seit 1983 Vorstand der Arno Schmidt Stiftung; Mitherausgeber der Bargfelder Ausgabe der Werke Arno Schmidts; seit 1988 Mitglied des Kuratoriums der Kulturstiftung der Länder und seit 1990 Sprecher der Arbeitsgruppe Literatur, Bibliotheken, Archive und Kulturgeschichte; seit 2000 stellvertretender Vorsitzender des Kuratoriums; Mitglied der Freien Akademie der Künste Hamburg, der Akademie





gemeinnütziger Wissenschaften zu Erfurt und der Deutschen Akademie für Sprache und Dichtung; zahlreiche Publikationen u. a. im Rahmen des Hamburger Instituts für Sozialforschung. *Würdigungen/Auszeichnungen*: 1997 Lesing-Preis der Freien und Hansestadt Hamburg; 1999 Verleihung der Ehrendoktorwürde der Universität Konstanz sowie der Gerhard-Mercator-Professur der Gerhard-Mercator-Universität/Gesamthochschule Duisburg; 2001 Verleihung des Niedersächsischen Kunstpreises für Literatur/Nicolas-Born-Preis; 2002 Verleihung der Leibniz-Medaille der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; 2003 Verleihung des Heinz-Galinski-Preises 2003 der Heinz-Galinski-Stiftung, Berlin.

*Prof. Dr. phil. Jan Philipp Reemtsma*  
*Hamburger Institut für Sozialforschung*  
*Mittelweg 36*  
*20148 Hamburg*

### **Schaar, Peter**

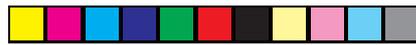
Bundesbeauftragter für den Datenschutz (seit November 2003); 1979 Abschluss zum Diplom-Volkswirt an der Universität Hamburg; 1979–1980 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg; 1980–1983 Referent im Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Hamburg; 1983–1986 Referatsleiter Datenverarbeitung und Statistik in der Behörde für Schule und Berufsbildung, Hamburg; 1986–1994 Referatsleiter beim Hamburgischen Datenschutzbeauftragten (Datenschutz bei Informations- und Kommunikationstechniken); 1994–2002 Stellvertretender Hamburgischer Datenschutzbeauftragter; 2001/2002 Mitglied der Begleitkommission zur Modernisierung des Datenschutzrechts; 2002/2003 Geschäftsführer der PrivCom Datenschutz GmbH Hamburg; seit 2003 Vorsitzender der Hamburger Datenschutzgesellschaft (HDG).

*Peter Schaar*  
*Bundesbeauftragter für den Datenschutz*  
*Husarenstraße 30*  
*53117 Bonn*

### **Schily, Otto**

Bundesminister des Innern (seit 1998); Jurastudium in München, Hamburg und Berlin; Rechtsanwalt; Gründungsmitglied der Grünen (1980); seit 1983 Mitglied des Deutschen Bundestages (mit Unterbrechungen); Parteispender Untersuchungsausschuss (1984–1986); seit 1989 Mitglied der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD); von 1990–1994 Mitglied im Ausschuss für Wirt-





schaft sowie im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; von Oktober bis Ende 1994 Vorsitzender des Treuhand-Untersuchungsausschusses; 1994–1998 Stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, ordentliches Mitglied im Vermittlungsausschuss, ordentliches Mitglied im Richterwahlausschuss, ordentliches Mitglied im Wahlausschuss für die vom Bundestag zu berufenden Richter des Bundesverfassungsgerichts, stellvertretendes Mitglied im Innen- und Rechtsausschuss, stellvertretendes Mitglied im Gemeinsamen Ausschuss.

*Otto Schily*  
*Bundesminister des Innern*  
*Alt Moabit 101 D*  
*10559 Berlin*

#### **Waldmann, Peter, Prof. Dr.**

Professor für Soziologie an der Philosophischen Fakultät I der Universität Augsburg (2002 emeritiert); Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften in München und Paris; 1963 Diplom der Sozialwissenschaften (Paris) und 1. juristisches Staatsexamen (München); 1966 Promotion zum Dr. jur.; 1966–1973 Assistent am Soziologischen Institut der Universität des Saarlandes, 2. juristisches Staatsexamen; 1969–1970 Forschungsstipendium in Argentinien; 1973 Habilitation im Fach Soziologie mit einer Arbeit über den Peronismus. 1988–1990 Vizerektor der Universität Augsburg; 1986–1988 sowie 1992–1995 Direktor des Instituts für Spanien- und Lateinamerikastudien (ISLA); seit 1997 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ); Mitglied der „Academia Argentina de la Historia“; Gastprofessuren in Buenos Aires und Cordoba (Argentinien), Santiago (Chile), Madrid, San Sebastian und Sevilla (Spanien), Bern (Schweiz) und Harvard (USA). Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Kriminalsoziologie und Soziologie des abweichenden Verhaltens, Entwicklungssoziologie, vor allem bezogen auf Lateinamerika, ethnische Konflikte, Minderheitenprobleme, Nationalismus, Politische Soziologie, insbesondere Autoritäre Regime, aufständische Gewalt und Unterdrückungsgewalt, Rechtssoziologie, formelle und informelle Normensysteme, Situationen der Regellosigkeit (Anomie). Zahlreiche Veröffentlichungen u. a. zu sozial- und kriminalpolitischen Themen.

*Prof. Dr. Peter Waldmann*  
*Beethovenstraße 16*  
*86150 Augsburg*





### **Wenzel, Volkmar**

Vortragender Legationsrat I. Klasse, Leiter des Arbeitsstabs für den Dialog mit der islamischen Welt im Auswärtigen Amt (seit 2002); Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaft in Hamburg und Straßburg; 1984 Eintritt in den Auswärtigen Dienst; Verwendungen in Damaskus, Khartoum, Kairo und Paris sowie in der Zentrale in Bonn; von 1997–2002 stellvertretender Referatsleiter der Arbeitseinheit Maghreb/Mittlerer Osten.

*Volkmar Wenzel  
Auswärtiges Amt  
Werderscher Markt 1  
10117 Berlin*

### **Ziercke, Jörg**

Präsident des Bundeskriminalamtes (seit Februar 2004); 1967 Eintritt in den Dienst der Landespolizei Schleswig-Holstein; 1970–1975 Verwendung im operativen Bereich bei Schutz- und Kriminalpolizei der Landespolizei Schleswig-Holstein sowie beim LKA Kiel; 1976–1977 Fachlehrer Kriminalistik an der Landespolizeischule Eutin; 1977–1979 Aufstieg in den höheren Dienst der Kriminalpolizei; Studium an der Polizei-Führungsakademie Münster; 1979–1985 Leiter der Kriminalpolizei Neumünster und Vertretungsaufgaben des Leiters der Kriminalpolizeidirektion Kiel; 1981 Abordnung zur Kriminalpolizeidirektion Itzehoe; 1985–1990 Personalreferent, Aus- und Fortbildungsreferent der Landespolizei im Innenministerium Schleswig-Holstein; 1990–1992 Leiter der Landespolizeischule Schleswig-Holstein sowie Unterstützung beim Aufbau der Landespolizeischule Mecklenburg-Vorpommern; 1992–2004 Abteilung Polizei im Innenministerium Schleswig-Holstein, deren Leiter ab 1995. Zusätzliche Aufgaben: 1995–2004 Mitglied im Kuratorium der Polizei-Führungsakademie, Mitglied im Kuratorium der Wasserschutzpolizeischule Hamburg; 1999–2004 Vorsitzender des Arbeitskreises II (Innere Sicherheit) der Innenministerkonferenz; 2003–2004 Mitglied des Forschungsbeirates des Bundeskriminalamtes; seit 2001 Mitglied des Vorstandes des Deutschen Forums für Kriminalprävention (DFK) in Bonn.

*Jörg Ziercke  
Präsident des Bundeskriminalamtes  
Thaerstraße 11  
65193 Wiesbaden*





## Tagungsleitung

### **Stock, Jürgen, Prof. Dr.**

Vizepräsident des Bundeskriminalamtes (seit September 2004); 1978–1987 Kriminalbeamter in Hessen; 1984–1990 Studium der Rechtswissenschaften; 1990 Erste juristische Staatsprüfung; 1990–1993 Forschungsassistent an der Universität Gießen, Professur für Kriminologie; 1993–1995 Rechtsreferendar; 1995 Zweite juristische Staatsprüfung und Promotion; 1996 Rechtsanwalt; 1996–1998 Referent im Bundeskriminalamt; 1998 Ernennung zum Professor, Gründungsrektor der Fachhochschule der Polizei Sachsen-Anhalt; 1999–2000 Vorsitzender der Konferenz der Rektoren/Präsidenten der Polizei-Fachhochschulen und Sprecher/Leiter der Fachbereiche Polizei der Verwaltungsfachhochschulen sowie stellvertretender Vorsitzender der Konferenz der Rektoren der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst; 2000–2004 Leiter der Abteilung Kriminalistisches Institut im Bundeskriminalamt.

*Prof. Dr. Jürgen Stock*  
*Vizepräsident des Bundeskriminalamtes*  
*Thaerstraße 11*  
*65193 Wiesbaden*

