

KAMPF GEGEN DEN TERRORISMUS: EINE ZWISCHENBILANZ

Mehr als sieben Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001 stellt der Terrorismus nach wie vor eine zentrale Bedrohung der internationalen Sicherheit dar. Die Kernorganisation von al-Kaida ist zwar geschwächt, doch hat sich die von ihr geprägte Ideologie des Dschihadismus global verbreitet. Eine effektive Terrorbekämpfung erfordert eine differenzierte Analyse der unterschiedlichen terroristischen Bedrohungen und einen entsprechend variablen Strategiemix. In welchem Ausmass das Instrumentarium der inneren Sicherheit auszubauen ist, bleibt in vielen europäischen Staaten umstritten.



Terroranschläge in London, 7. Juli 2005

REUTERS / Stringer UK

Mit den Anschlägen auf New York und Washington vom 11. September 2001 erlangte die Bedrohung durch den Terrorismus eine neue Qualität. Al-Kaida demonstrierte ein bis dahin ungeahntes Gewaltpotential nichtstaatlicher Akteure. Der globale Aktionsradius dieser Terrororganisation, ihre radikale anti-westliche und anti-säkulare Agenda und die zunehmende Verwundbarkeit der Industriegesellschaften haben dazu beigetragen, dass Terrorismusbekämpfung zu einem Kernthema internationaler Sicherheitspolitik geworden ist. Seither wurden im Kampf gegen den Terrorismus eine Vielzahl unterschiedlicher Massnahmen ergriffen. Den Erfolg dieser Bemühungen zu messen ist schwierig. Dennoch lassen sich aus den Erfahrungen der letzten Jahre einige Trends und Erkenntnisse ableiten.

Dabei ist heute zwischen drei Wirkungsebenen des Terrorismus zu unterscheiden. Auf der globalen Ebene steht der Kampf gegen das transnationale Netzwerk der

Kaida im Zentrum. Sodann lässt sich eine regionale Ebene identifizieren, die durch islamistische und säkulare Gruppierungen geprägt ist, welche in der Regel eine lokale politische Agenda verfolgen und diese mit Gewaltmitteln durchzusetzen suchen. Schliesslich sind als dritte Ebene die sogenannten Homegrown-Terroristen innerhalb westlicher Staaten zu erwähnen, die sich in diesen Ländern radikalieren und dort autonom oder in kleinen Gruppen Anschläge auszuüben versuchen.

Zwischen diesen Ebenen bestehen insbesondere im Bereich des islamistischen Terrorismus Wechselwirkungen. Dennoch sind sie für die Terrorismusbekämpfung mit teilweise unterschiedlichen Herausforderungen verbunden. Dementsprechend sind auch die Anti-Terror-Strategien variabel zu gestalten. Grundsätzlich lassen sich in der Terrorismusbekämpfung zwei Strategieansätze unterscheiden: Massnahmen zur Verminderung des Organisations- und Gewaltpotentials einer Terrorgruppe und

Massnahmen zur Schwächung der Motivation von Terroristen. Der erste Ansatz setzt auf Zwangsmittel, während der zweite hauptsächlich auf Anreiz- und Überzeugungsstrategien sowie auf vorbeugenden Massnahmen zur Minderung des Schadenspotentials beruht. Für nachhaltige Erfolge in der Terrorbekämpfung bedarf es zwar stets einer Kombination beider Strategieansätze. Entscheidend ist aber, je nach spezifischer Herausforderung den richtigen Strategiemix zu finden.

Global verminderte Schlagkraft al-Kaidas

Vordringliches Ziel nach 9/11 war die Verminderung des Gewaltpotentials von al-Kaida. Diesbezüglich konnten die USA und ihre Verbündeten einige wichtige militärische Erfolge erzielen. Dem raschen Sturz des Taliban-Regimes 2001 folgte die Zerstörung der Operationsbasis und Ausbildungsstätten al-Kaidas in Afghanistan. Auch wurden hochrangige Führer der Terrororganisation gefasst oder getötet und Rekrutierungsnetzwerke ausgehoben. Zudem gelang es, wichtige Finanzierungsquellen von al-Kaida zu identifizieren und den Mittelfluss zu unterbinden. Die Führungsstrukturen der Organisation wurden weitgehend zerschlagen, was deren Fähigkeit, in Europa und den USA grosse Anschläge auszuüben, beträchtlich reduzierte.

Trotzdem stellt al-Kaida nach wie vor eine wesentliche Bedrohung für die internationale Sicherheit dar. Dies hat zwei Gründe. Erstens ermöglichten der Irak-Krieg und der damit einhergehende zwischenzeitliche Bedeutungsverlust Afghanistans im strategischen Kalkül der USA ein

begrenztes Wiedererstarben der Organisation am Hindukusch. Auch wenn sie längst nicht mehr die Schlagkraft und den Aktionsradius früherer Tage hat, spielt al-Kaida nach wie vor eine operationelle Rolle, die aufgrund der Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan und Pakistan wieder an Bedeutung gewinnen könnte. Auch in anderen Staaten wie Somalia und Jemen, in denen im Zuge der Terrorbekämpfung ebenfalls Zellen al-Kaidas geschwächt werden konnten, besteht stets die Gefahr einer Neuformierung der Organisation.

Zweitens hat sich al-Kaida zu einer mächtigen ideologischen Bewegung gewandelt, die andere Gruppierungen zu terroristischen Aktionen anstiftet oder inspiriert und damit weltweit für zahlreiche Anschläge mitverantwortlich ist. Ihre ideologische Widerstandsfähigkeit lässt sich teilweise ebenfalls mit dem Irak-Krieg erklären, der das von al-Kaida heraufbeschworene Bild einer Konfrontation zwischen der westlichen und der islamischen Welt zu bestätigen schien. Der Dschihadismus, d.h. der durch die Ideologie, Strategie und Taktik al-Kaidas geprägte islamistische Terrorismus, gewann im Zuge der US-Intervention im Irak viele Anhänger und ist heute ein globales Phänomen, das institutionell weit weniger fassbar ist als die Kern-al-Kaida. Als ideologische Bewegung genießt al-Kaida eine unvermindert hohe globale Anziehungskraft.

Bisher haben die USA in der Bekämpfung von al-Kaida überwiegend auf Zwangsmassnahmen gesetzt. Auch künftig werden militärische Aktionen eine wichtige Rolle spielen müssen. Die gezielte Verhaftung oder wenn nötig Tötung von Schlüsselpersonen der Terrororganisation (wie Osama bin Laden und Ayman al Zawahiri) kann dazu beitragen, dass die paramilitärische Bedrohung durch al-Kaida nicht wieder zunimmt.

Angesichts der Transformation al-Kaidas zu einer Bewegung ist es aber dringlich, neben Zwangsmassnahmen zur Minderung der Funktionsfähigkeit der Organisation verstärkt auf eine Schwächung der terroristischen Motivation zu zielen. Die Delegitimierung al-Kaidas und des Dschihadismus sollte eine Priorität in der Terrorbekämpfung werden. Ziel muss sein, dass dschihadistische Aktionen und ihre Rechtfertigung durch al-Kaida staatenübergreifend auf normative, ideologische und religiöse Ablehnung stossen.

Kampf gegen den Dschihadismus

Dies ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil al-Kaida in den letzten Jahren auf regionaler Ebene eine zunehmende ideologische Anziehungskraft auf islamistische Gruppen auszuüben vermochte, die grundsätzlich eine lokale politische Agenda verfolgen. Beispiele für diesen alarmierenden Trend sind *Jemaah Islamiyah* in Indonesien, *al-Shabaab* in Somalia oder das *Special Purpose Islamic Regiment* in Tschetschenien. Auch in Pakistan, im Libanon, in Jemen, in Libyen, auf der Sinai-Halbinsel und in Saudi-Arabien lassen sich ähnliche Entwicklungen beobachten. Die algerische Gruppe für Predigt und Kampf benannte sich 2006 gar in «al-Kaida im islamischen Maghreb» um.

Häufig geht mit der stärkeren Bezugnahme auf den Dschihadismus eine Radikalisierung und überregionale Vernetzung dieser Organisationen einher. Hier muss die Terrorbekämpfung darauf zielen, regionale islamistische Gruppierungen vom globalen Dschihadismus wieder zu entkoppeln respektive eine Verbindung gar nicht erst entstehen zu lassen. Zwangsmassnahmen werden diesbezüglich nicht viel ausrichten können. Vielmehr sind politische und entwicklungsfördernde Strategien gefragt.

Wichtig ist vor allem, dem Dschihadismus in der lokalen Bevölkerung den Nährboden zu entziehen. Die Verbesserung der sozioökonomischen Lebensumstände kann hierbei eine wichtige Rolle spielen. Auch Deradikalisierungsprogramme, die den Einfluss moderater Stimmen stärken und den Dschihadismus jenseits der Grenzen sozial und religiös akzeptablen Verhaltens positionieren, haben sich als wirkungsvoll erwiesen. Eine Einbindung statt Ausgrenzungsstrategie gegenüber moderaten Islamistenparteien, die ihre Ziele durch Teilnahme am politischen Prozess zu realisieren suchen, kann Signalwirkung haben und die Gefahr einer Radikalisierung breiterer Bevölkerungskreise mindern. Islamismus ist in erster Linie eine politische Ideologie und nicht pauschal mit Gewaltbereitschaft gleichzusetzen.

So wie die Art und Weise der Terrorbekämpfung durch die Administration von George W. Bush zum starken Popularitätsanstieg des Dschihadismus beigetragen hat, so kann Barack Obama als neuer US-Präsident zu dessen Delegitimierung beitragen. Massnahmen wie die Schliessung von Guantanamo, ein starkes Engagement

zugunsten einer Lösung des Nahostkonflikts und die Abkehr von der Terminologie eines «Kriegs gegen den Terrorismus» dürften ihre Wirkung in der islamischen Welt nicht verfehlen, auch wenn damit erst ein Anfang gemacht sein wird.

Regionale Differenzierung

Angesichts der Tatsache, dass die Bedrohung durch al-Kaida und den Dschihadismus in den letzten Jahren die Debatten über Terrorismus und dessen Bekämpfung dominiert hat, ist eine differenzierte Betrachtung der regionalen Ebene besonders wichtig. Einerseits ist zu beachten, dass längst nicht alle militanten islamistischen Gruppierungen für den sunnitischen Extremismus der Kaida empfänglich sind. Sowohl die schiitische Hisbollah als auch die sunnitische Hamas sind im Rahmen ihres Widerstands gegen Israel zur al-Kaida auf Distanz geblieben.

Andererseits sind auch die zahlreichen nicht-islamistischen Gruppierungen, die teilweise seit Jahrzehnten mit Gewaltmitteln ihre nationalistischen, secessionistischen, links- oder rechtsradikalen Agenden verfolgen, von der Dschihadismus-Gefahr gesondert zu betrachten. Ob Rebellengruppen wie die *Tamil Tigers* in Sri Lanka, die kurdische PKK oder die FARC in Kolumbien als Terrororganisationen einzustufen sind, wird seit langem kontrovers diskutiert. Tatsache ist, dass die EU im Zuge ihrer verstärkten Anstrengungen in der Terrorismusbekämpfung diese Gruppierungen auf ihre seit Dezember 2001 existierende Terrorliste gesetzt hat.

Rechtlich zielt diese Massnahme primär auf eine Unterbindung der Finanzierung dieser Organisationen. Allerdings scheinen einige direkt betroffene Staaten im Kampf gegen die Rebellen auch vermehrt auf im Vorgehen gegen al-Kaida wirksame Mittel wie gezielte Tötungen zu setzen. Deren Legitimität im Kampf gegen Gruppierungen mit einer secessionistischen Agenda ist international jedoch weit umstrittener als dies im Kampf gegen al-Kaida der Fall ist. Zudem erfordert eine nachhaltige Bekämpfung secessionistischer Gewalt hauptsächlich eine politische Lösung, welche auf die spezifischen Konfliktpunkte wie Autonomie oder Machtteilung Antworten bietet.

Homegrown-Terrorismus

In westlichen Staaten und insbesondere in Europa hat das Phänomen des Homegrown-Terrorismus an Bedeutung gewonnen.

Damit sind nicht etwa Organisationen wie die ETA, die IRA oder die Rote Armee Fraktion gemeint, die in Europa jahrzehntelang Anschläge ausübten und dies teilweise immer noch tun. Vielmehr bezeichnet der Begriff *homegrown* die dschihadistische Radikalisierung von in westlichen Staaten aufgewachsenen Individuen, die zumeist autonom Terroranschläge in diesen Staaten auszuüben versuchen.

Seit den Anschlägen von Madrid 2004 und London 2005 ist Europa nicht mehr nur Ruhe- und Unterstützungsraum, sondern auch Operationsfeld des Dschihadismus. Eine wachsende Zahl der seither versuchten Terroraktionen geht dabei auf Homegrown-Attentäter zurück, die häufig der zweiten Einwanderergeneration entstammen. Solch islamistisch inspirierte Anschläge können hohe Opferzahlen fordern und stellen für alle westlichen Staaten eine schwierig zu kalkulierende Bedrohung dar. Allerdings zeigt der jüngste EU-Terrorismusbericht, dass 2007 über 500 Anschläge oder Anschlagversuche in Europa auf baskische und korsische Separatisten und lediglich 4 auf militante Islamisten zurückzuführen waren. Auch liessen sich gegen 550 Verhaftungen mit separatistischem Terrorismus in Verbindung bringen, gegenüber 200 im Falle des islamistischen Terrorismus.

Eine nachhaltige Bekämpfung des Homegrown-Terrorismus hängt stark vom Erfolg bei der Delegitimierung des Dschihadismus ab. Auch die Integrationspolitik der einzelnen Staaten kann eine Rolle spielen. Kurzfristig setzen die westlichen Staaten aber neben Defensivmassnahmen, welche die Durchführung von Gewaltaktionen erschweren und die Wirkung allfälliger Terroranschläge mindern sollen, vor allem auf einen Ausbau der Instrumente der inneren Sicherheit. Im Vordergrund stehen dabei nachrichtendienstliche Massnahmen. Damit verbunden sind in vielen Staaten innenpolitische Kontroversen, die das Verhältnis zwischen einer effektiven Terrorismusbekämpfung und der Wahrung demokratischer Grundrechte betreffen.

Schweizer Terrorbekämpfung

Auch die Schweiz hat in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus unternommen. Auf der globalen Ebene hat sie als einer der ersten Staaten alle 16 universellen Übereinkommen und Protokolle der UNO zur Terrorismusbekämpfung ratifiziert. Auch hat sie Vorschläge unterbreitet, wie die UNO-Strategie gegen Terrorismus effektiver um-

gesetzt werden könnte. Mit den USA hat der Bundesrat zudem ein Abkommen über die Ermittlungszusammenarbeit im Kampf gegen al-Kaida abgeschlossen, das 2006 auf den Kampf gegen den Terrorismus allgemein ausgeweitet wurde.

Militärisch hält sich die Schweiz vom Kampf gegen den Terrorismus fern. Ihren Einsatz in der internationalen Stabilisierungsmission in Afghanistan hat sie im Februar 2008 aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage beendet. Das in diesem Zusammenhang bisweilen vorgebrachte Argument, wonach die Neutralität vor Terrorismus schützt und die Schweiz deshalb Distanz zu den euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen wahren sollte, ist allerdings kritisch zu hinterfragen. Die Sicherheit der Schweiz hängt stark von der Sicherheit Europas ab.

Wichtige Dokumente

- / «Besondere Mittel zur Informationsbeschaffung», Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, 15. Juni 2007 [☞](#)
- / Innere Sicherheit der Schweiz (Jahresberichte) [☞](#)
- / US Country Reports on Terrorism (Jahresberichte, mit Schweiz-Kapitel) [☞](#)
- / EU Terrorism Situation and Trend Report (Jahresberichte) [☞](#)
- / EU Terrorist List (aktualisiert 26. Januar 2009) [☞](#)

Als Finanzplatz von internationaler Bedeutung kommt der Schweiz in der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung grosse Bedeutung zu. Die in der Schweiz blockierten Vermögenswerte von Personen, die mit al-Kaida oder den Taliban in Verbindung gebracht werden, gehören zu den weltweit bedeutendsten. Allerdings beklagen sich die USA in ihrem jährlichen Länderbericht zur Terrorismusbekämpfung, dass die Schweizer Gesetzgebung einen umfassenden Informationsaustausch bezüglich Terrorismusfinanzierung behindere. Auch im Bericht zur inneren Sicherheit der Schweiz 2007 des Bundesamts für Polizei wird festgehalten, dass sich die Ermittlungen im Bereich Terrorismusfinanzierung schwierig und bisher wenig wirksam gestalten, wobei neben dem gesetzlichen Rahmen eine Reihe weiterer Gründe genannt werden.

Anders als die EU und die USA führt die Schweiz keine Terror-Liste und hat einzig al-Kaida als Terrororganisation verboten.

Dies hat ihr auf der regionalen Ebene bisweilen ermöglicht, im Rahmen ihrer Friedenspolitik als Vermittlerin zu agieren und beispielsweise zwischen der Regierung Kolumbiens und der FARC zu vermitteln. Auch die Dialogpolitik gegenüber der Hamas reflektierte den schweizerischen Ansatz, auf Einbindung statt Ausgrenzung und schwarze Listen zu setzen. Warnende Stimmen weisen allerdings darauf hin, dass die Schweiz ohne Liste analog zur EU zunehmend eine logistische Basis von Organisationen wie der PKK, der *Tamil Tigers* und der FARC in Europa werden könnte.

Die Notwendigkeit eines Ausbaus des nachrichtendienstlichen Abwehrdispositivs ist in der Schweiz seit Jahren umstritten. Gemäss den jährlichen Berichten zur inneren Sicherheit ist die Schweiz zwar kein primäres Ziel des Dschihadismus, aber Teil der westeuropäischen Gefahrenzone. Der Bundesrat will deshalb dem Staatsschutz sogenannte «besondere» Mittel zur präventiven Informationsbeschaffung geben und das Überwachen des Post- und Fernmeldeverkehrs, das Beobachten an nicht allgemein zugänglichen Orten und das geheime Durchsuchen von Datenbearbeitungssystemen ermöglichen. Gemäss der entsprechenden Botschaft an das Parlament sind solche Instrumente notwendig, um ein detailliertes Bedrohungsbild erstellen und frühzeitig terroristische Gefahren erkennen zu können und gegenüber ausländischen Nachrichtendiensten kooperationsfähig zu bleiben.

Seit der «Fichenaffäre» der späten 1980er Jahren ist die nachrichtendienstliche Tätigkeit in der Schweiz durch einen ausgedehnten Datenschutz geprägt. Das Parlament hat bisher davon abgesehen, diesen Schutz zu lockern. Ein Vergleich mit der Rechtslage in anderen europäischen Staaten zeigt, dass die Möglichkeiten zur Frühaufklärung in der Schweiz in der Tat unterdurchschnittlich sind. Entscheidend dürfte letztlich jedoch die innenpolitische Einschätzung der Bedrohung durch den Dschihadismus und Homegrown-Terroristen sein. Gerade weil die aktuelle Gefahrenlage durch Unwägbarkeiten geprägt ist, wäre ein moderater Ausbau des präventiven Staatsschutzes, sofern er an effektive Kontrollmechanismen geknüpft ist, durchaus sachgerecht.

- / Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
- / Bezug und kostenloses Abonnement: www.ssn.ethz.ch