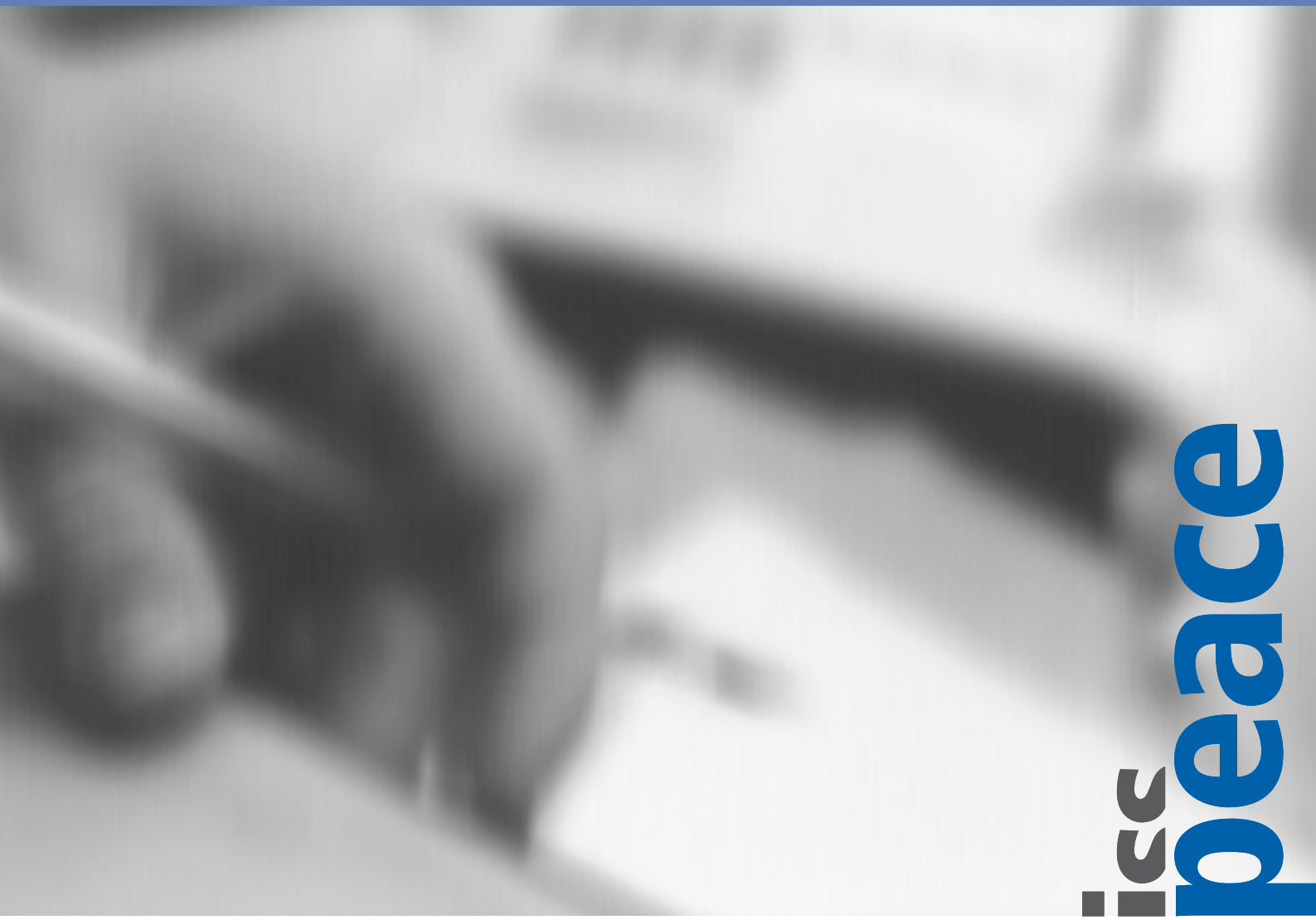
Working Paper

Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation



swiss peace

1 | 2004

Von der Terrorismusbekämpfung zur Konfliktbearbeitung

Studie zur Terrorismusprävention mit zivilen Mitteln

swisspeace

swisspeace is an action-oriented peace research institute with headquarters in Bern, Switzerland. It aims to prevent the outbreak of violent conflicts and to enable sustainable conflict transformation.

swisspeace sees itself as a center of excellence and an information platform in the areas of conflict analysis and peacebuilding. We conduct research on the causes of war and violent conflict, develop tools for early recognition of tensions, and formulate conflict mitigation and peacebuilding strategies. swisspeace contributes to information exchange and networking on current issues of peace and security policy through its analyses and reports as well as meetings and conferences.

swisspeace was founded in 1988 as the „Swiss Peace Foundation" with the goal of promoting independent peace research in Switzerland. Today swisspeace engages about 35 staff members. Its most important clients include the Swiss Federal Department of Foreign Affairs (DFA) and the Swiss National Science Foundation. Its activities are further assisted by contributions from its Support Association. The supreme **swisspeace** body is the Foundation Council, which is comprised of representatives from politics, science, and the government.

Working Papers

In its working paper series, **swisspeace** publishes reports by staff members and international experts, covering recent issues of peace research and peacebuilding. Please note our publication list at the end of this paper or on www.swisspeace.org.

Publisher: swisspeace
Design: Leib&Gut, Visuelle Gestaltung, Bern
Layout: Manuel Fischer
Print: CopyQuick Printing Center, Bern
Copies: 300
Ordering information: swisspeace, Sonnenbergstrasse 17, PO Box, 3000 Bern 7, Switzerland
www.swisspeace.org
© 2004 swisspeace
ISBN: 3 – 908 230 – 53 – 5

Working Paper 1 | 2004

Von der Terrorismusbekämpfung zur Konfliktbearbeitung

Studie zur Terrorismusprävention mit zivilen Mitteln

Daniel Schwarz und
Heinz Krummenacher

August 2004

Autoren

Daniel Schwarz ist Politikwissenschafter und arbeitete bis 2003 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Swiss Integration and Foreign Policy" (SIFOP) von swisspeace. Seit Anfang 2004 ist er Mitarbeiter im E-Democracy-Forschungsnetzwerk „politools" in Bern.

Dr. Heinz Krummenacher ist Politikwissenschafter. Er leitet seit 1998 das swisspeace Frühwarnprogramm FAST und ist seit Anfang 2004 Geschäftsführer und stellvertretender Direktor von swisspeace.

Inhaltsverzeichnis (Deutsche Fassung)

Abbildungen vii

Zusammenfassung/Abstract/Résumé 1

1 Einleitung 3

2 Terrorismus: Definition und Wirkungslogik 5

2.1 Definition: Wissenschaft vs. Politik 5
2.2 Wirkungsmodell des Terrorismus 6

3 An der Schwelle zu einem neuen Terrorismus? 9

3.1 Historische Linien des Terrorismus 9
3.2 „Globaler Terrorismus“ oder globale Symptome lokaler Konflikte? 10

4 Erkenntnisstand zur zivilen Terrorismusprävention 13

4.1 Von globaler Terrorismusbekämpfung zu regionaler Konfliktbearbeitung 13
4.2 Internationaler Überblick zu angewandten Strategien und Mitteln 14
4.2.1 Strategie der UNO 17
4.2.2 Strategie der OSZE 17
4.2.3 Strategie des Europarats 18
4.2.4 Strategie des EAPC 19
4.2.5 Abschliessende Wertung 20

5 Erfolgversprechende Ansätze 23

5.1 Thesen zu erfolgversprechenden Ansatzpunkten 23

6 Zusammenfassung 27

Table of Contents (English Version)

Tables vii

Zusammenfassung/Abstract/Résumé 1

1 Terrorism: definition and operational logic 33

1.1 Definition: Science versus politics 33
1.2 Impact model of terrorism 34

2 On the threshold of a new terrorism? 35

2.1 Terrorism down the ages 35
2.2 „Global terrorism" or global symptoms of local conflicts? 35

3 Current situation regarding civil terrorism prevention 37

3.1 From the global fight against terrorism to regional conflict transformation 37
3.2 Overview of applied strategies and means 38

4 Summary 41

Abbildungen

Abbildung 1: Schema zu Instrumenten der Terrorismusbekämpfung 15

Tables

Table 1: Tools for fighting Terrorism 38

Zusammenfassung/Abstract/Résumé

Das vorliegende Papier beruht auf einer Studie, welche swisspeace im Auftrag des Zentrums für Internationale Sicherheitspolitik des Eidgenössischen Departments für Auswärtige Angelegenheiten 2003 durchgeführt hat. Die Studie zeigt darin auf, dass Terrorismus keineswegs ein Phänomen neueren Datums ist, sondern die Menschheit in verschiedenen Erscheinungsformen seit je her begleitet hat. Dass der Terrorismus heute „skrupelloser" oder „international vernetzter" sei als früher, ist eine Behauptung, die einer empirischen Überprüfung nicht standhält. Terrorismus ist auch keine Konfliktursache, sondern lediglich eine spezifische Form der Gewaltanwendung neben anderen. Der so genannt „globale Terrorismus" ist gleichsam ein global wahrgenommenes Symptom lokaler und regionaler Konfliktherde. Nachhaltige Terrorismusprävention heisst deshalb hauptsächlich zivile Friedensförderung und Konfliktbearbeitung, welche bei den Ursachen des Terrorismus ansetzen. Nur auf diese Weise lassen sich Rationalität und Wirkungslogik des Terrorismus durchbrechen.

This working paper is based on a swisspeace study prepared in 2003 for the Center for International Security Policy of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs. The study shows that terrorism is not a new phenomenon but has been around for a very long time in its variations. There is no empirical evidence for claims that terrorism is any more scrupulous or internationally networked today than in the past. Nor is terrorism a cause of conflict but merely a particular instrument of violence – one among many others. So-called "global terrorism" – although perceived globally – is a symptom of local and regional conflicts. Thus, sustainable prevention of terrorism mainly requires civilian peacebuilding and conflict management targeted at the causes of terrorism. Only in this way can the rationale and logic of terrorism be addressed effectively.

Ce cahier se base sur une étude que swisspeace a rédigée sur mandat du Centre de politique de sécurité internationale (CPSI) du Département fédéral des affaires étrangères en 2003. L'étude démontre que le terrorisme n'est pas une apparition nouvelle, mais bien un phénomène qui, sous différentes formes, a existé depuis bien longtemps déjà. Il n'y a pas d'indices empiriques permettant de constater une diminution des scrupules ou une augmentation des liens entre les différents groupes terroristes. Le terrorisme n'est pas non plus une cause des conflits, mais un instrument de violence parmi d'autres. Ce que nous appelons «terrorisme international» correspond à une perception à l'échelle globale de symptômes de conflits de nature locale et régionale. Pour cela, un combat durable du terrorisme nécessite avant tout une politique de la promotion de la paix ainsi qu'une politique de la gestion des conflits ayant pour objectifs les origines du terrorisme. Ce n'est que de cette manière que le rationnel et la logique du terrorisme peuvent être transgressés.

1 Einleitung

„Terrorismus" ist ein stark politisierter Begriff, dessen realpolitischer Gebrauch meist opportunistischen Motiven folgt. Die wesentlichen Elemente des Terrorismus bestehen aus Sicht der Studie darin, dass terroristische Gewalt punktuell, systematisch und auf psychische Breitenwirkung ausgerichtet ist sowie im Rahmen einer politischen Strategie ausgeführt wird. Gemessen an diesen Kernelementen können sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure terroristische Gewalt anwenden, was die Studie folglich als Staatsterrorismus oder repressiven Terrorismus (staatliche Akteure) bzw. revoltierenden Terrorismus (nichtstaatliche Gruppen) bezeichnet.

Terroristen sind rationale Wesen und haben zwei Ziele: Provokation der Machtinhaber, von denen sie sich in ihrer subjektiven Wahrnehmung unterdrückt und fremdbestimmt fühlen, sowie die Mobilisierung und Überzeugung weiter Bevölkerungsschichten. Terroristen arbeiten daher subjektiv- und strategisch-rational. Staatsterrorismus ist demgegenüber ein Instrument des exzessiven Machtmissbrauchs, dessen Rationalität in der Impunität liegt. Staatlicher und nichtstaatlicher Terrorismus sind stark miteinander verbundene Phänomene und bedingen sich oft gegenseitig.

Terrorismus ist ein historisches Phänomen und wurde über die Jahrhunderte von den verschiedensten Gruppen aus unterschiedlichsten Motiven angewendet. Es ist daher nicht die politische Gesinnung, welche den Rückgriff auf terroristische Gewaltanwendungsformen determiniert, sondern die beschriebene Rationalität. Aussagen zur internationalen Vernetzung und zunehmenden Skrupellosigkeit der „Terroristen des 21. Jahrhunderts" sind wissenschaftlich nicht fundiert. Dass terroristische Gruppen vor hundert Jahren keine Passagierflugzeuge entführen und keine Mobiltelefone benutzen konnten, ist für jedermann einsichtig. Hingegen operierten schon damals terroristische Gruppen in internationalen Netzwerken.

Die Studie warnt davor, das Ausmass des global agierenden Terrorismus zu überschätzen und diesen als *sui generis*-Konflikt zu begreifen. Statt dessen wird die Anwendung terroristischer Gewalt als *Konfliktsymptom* begriffen. Der „globale Terrorismus" ist ein global wahrgenommenes Symptom lokaler und regionaler Konfliktherde. Diese bilden die Hauptursache des Terrorismus, die es anzugehen gilt, wenn nachhaltige Prävention statt Symptombekämpfung angestrebt wird. Der zivilen Prävention von Gewaltkonflikten kommt daher für mittel- und langfristige Terrorismusprävention die entscheidende Rolle zu. Diese Erkenntnis darf jedoch nicht als Absage gegenüber verhältnismässig und rechtsstaatlich angewandten Instrumenten der Strafverfolgung verstanden werden.

Zivile Terrorismusprävention heisst zivile Friedensförderung und Konfliktbearbeitung. Erfolgversprechende zivile Mittel sind jene, welche die Rationalität und Wirkungslogik des Terrorismus durchbrechen statt sich ihnen zu unterwerfen. Erfolgversprechende staatliche Initiativen auf internationaler Ebene sollten in die folgende Richtung zielen: Verankerung des Bewusstseins unter den internationalen Akteuren, dass Terrorismusprävention im multilateralen Rahmen koordinierte Friedensförderungs- und Konfliktanalyseaktivitäten bedeutet; Rückenstärkung für eine internationale Diplomatie, die menschenrechtsverachtende Regimes konsequent anprangert; Schaffen von positiven Anreizen politischer und wirtschaftlicher Art für Staaten, die Terrorismusbekämpfung nicht als reine Aufgabe der Repression verstehen; Unterstützung und Verwirklichung von Ideen zur Förderung des interkulturellen Dialogs; Forcierung der multilateralen Koordination im Strategiebereich.

Der inhaltliche Schwerpunkt der Studie liegt auf der Herleitung und Erörterung ziviler Politiken und Massnahmen, welche darauf ausgerichtet sind, das Entstehen der Voraussetzungen, die zu Terrorismus führen können, zu verhindern. Die Arbeit gliedert sich zu diesem Zweck in die folgenden Bereiche: Kapitel 2 vermittelt die grundsätzlichen Begrifflichkeiten und die dem Terrorismusphänomen eigene Wirkungsweise. Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, ob und welche neuen Merkmale die jüngst zu beobachtenden terroristischen Aktivitäten sowohl aus einer historischen als auch aus einer konfliktanalytischen Perspektive kennzeichnen. Kapitel 4 befasst sich sodann mit den Ursachen des Terrorismus und gibt einen internationalen Überblick zu den zivilen Reaktionsformen und Strategien durch multilaterale Akteure nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Das fünfte Kapitel schliesslich formuliert auf der Basis der vorangehenden Kapitel zehn Thesen zu erfolgversprechenden Ansätzen der Terrorismusprävention.

2 Terrorismus: Definition und Wirkungslogik

2.1 Definition: Wissenschaft vs. Politik

An Definitionen zum Terrorismusbegriff herrscht kein Mangel.[1] Mangelware sind jedoch Definitionsvorschläge, welche nicht politischen, sondern wissenschaftlichen Zwecken dienen. Denn die meisten Definitionen wurden „von bestimmten Personen für bestimmte Zwecke so formuliert, [...] und während unterstellt werden kann, dass sie für das, was sie ermöglichen sollen, auch zweckmässig sind, [...] sollte niemand davon ausgehen, dass sie auch für etwas gut sind, wofür sie nicht gemacht wurden."[2] Terrorismus ist mit anderen Worten ein Konstrukt, das im „Terrorismus-Diskurs" zum sprichwörtlichen Schlagwort verkommt, welches dazu dient, die politischen Gegner verbal zu erledigen.[3] So schaffte Nelson Mandela nachhaltig den Sprung vom „Terroristen" zum Staatsmann, während Yassir Arafat als kurzzeitig gefeierter Staatsmann wieder zurück zum „Terroristen" degradiert wurde, ohne inzwischen selbst Anschläge verübt oder solche befehligt zu haben. Das politische Ausschlachten des Terrorismusbegriffs kulminiert in der oft gehörten, wissenschaftlich aber problematischen Aussage, dass des einen Terroristen des anderen Freiheitskämpfer sei.[4] Wissenschaftlich falsch ist diese Gegenüberstellung deshalb, weil sich Terrorismus auf Mittel und Freiheitskampf auf Ziele der Konfliktaustragung bezieht. Die beiden Begriffe schliessen sich daher gegenseitig keineswegs aus.[5]

Ein wissenschaftlicher Diskurs zum Thema Terrorismus muss sich folglich einer moralisierenden Sprache enthalten und hinreichend präzise sein, um eine sinnvolle begriffliche Abgrenzung zu ermöglichen. Für die Zwecke dieser Studie wird auf die Terrorismusdefinition von Hess zurückgegriffen, der dem Terrorismus folgende Merkmale zuschreibt:[6]

1. Eine Reihe von vorsätzlichen Akten direkter, physischer Gewalt, die
2. punktuell und unvorhersehbar, aber systematisch
3. mit dem Ziel psychischer Wirkung auf andere als das physisch getroffene Opfer
4. im Rahmen einer politischen Strategie ausgeführt werden.

---

1 Vgl. z.B. Jay M. Shafritz, E. F. Gibbons Jr. and Gregory E. J. Scott 1991: Almanac of Modern Terrorism. New York/Oxford: Facts On File.; Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, Michael Stohl et al. 1988: Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature. New Brunswick: Transaction Books.

2 Sebastian Scheerer 2002: Die Zukunft des Terrorismus. Drei Szenarien. Lüneburg: zu Klampen Verlag, 22.

3 Henner Hess, Martin Moerings, Dieter Paas, Sebastian Scheerer und Heinz Steinert 1988: Vorbemerkung. Terrorismus-Diskurs und Wissenschaft. In: Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus. Erster Band. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 9-14.

4 Vgl. auch die Ständeratsdebatte im Herbst 2002 zur Ratifikation der UNO-Übereinkommen gegen den Terrorismus, wo Ständerat Carlo Schmid folgende Gedanken äusserte: „[Das UNO-Vertragswerk] hat einen manichäischen Zug an sich, der – würde man ihm folgen – dazu führen müsste, dass man in der Retrospektive die Frage stellen möchte: Ist die Schweiz zu Recht gegründet worden? Sind einzelne unserer Kantone zu Recht frei geworden? [...] Dass es ausserhalb dessen, der aufgrund des gesetzten Rechts das Gewaltmonopol hat, keine legale Gewalt gibt, das ist klar. Aber ob jede legale Gewalt auch eine legitime Gewalt ist, das ist eine ganz andere Frage, und ob jede illegale Gewalt augenblicklich auch als illegitim bezeichnet werden muss, ist nochmals eine andere Frage." Amtliches Bulletin 2002, 697.

5 Bard E. O'Neil 1990: Insurgency and Terrorism. Inside Modern Revolutionary Warfare. Washington, New York, London: Brassey's Inc., Maxwell Macmillan Pergamon, 27.

6 Henner Hess 1988: Terrorismus und Terrorismus-Diskurs. In: Angriff auf das Herz des Staates. 59.

Diese Definition schliesst eine Reihe von Gewaltanwendungsformen aus, denen letzthin eine Nähe zum Terrorismus unterstellt wurde, wie z.B. Ausschreitungen bei Kundgebungen, Amokläufe, Serienmorde, singuläre Attentate durch Einzeltäter, Kriege zwischen staatlichen Entitäten, sowie Guerilla-Gewalt[7]. Die Definition ist zudem nicht nur auf den sogenannt *„revoltierenden Terrorismus"* anwendbar, welcher die „Provokation der Macht"[8] beabsichtigt, sondern schliesst ebenso den Staatsterrorismus *(repressiver Terrorismus)* mit ein, sofern die Handlungen staatlicher oder parastaatlicher Akteure die genannten Merkmale aufweisen.

Gerade im Rahmen einer Diskussion über Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Gewalt ist die gleichzeitige Betrachtung von revoltierenden und repressiven Formen der Gewaltanwendung essentiell, da sie aufgrund der Wirkungslogik von Terrorismus oft gemeinsam auftreten, sich gegenseitig verstärken und teilweise auch bedingen.[9]

2.2 Wirkungsmodell des Terrorismus

In der Pathologisierung („geisteskranke Terroristen") oder Mythologisierung des *revoltierenden Terrorismus* („Terroristen als Ausdruck des Bösen") mag die verunsicherte Öffentlichkeit Trost und Erklärung nach terroristischen Gewaltakten finden, für die Analyse des Terrorismus sowie seiner Ursachen und Motive sind sie nicht hilfreich.[10] Stattdessen ist davon auszugehen, dass Terroristen als urteilsfähige Menschen nach subjektiv-rationalen Kriterien handeln, worin die subjektive Wahrnehmung (oder Suggestion) der Unterdrückung, Marginalisierung und Fremdbestimmung eine entscheidende Rolle spielt. Aus einer solchen individuell empfundenen Ausweg- und Alternativlosigkeit kann bereits die blosse Provokation der übermächtigen „Unterdrücker" subjektiv als Erfolg gewertet werden. Bei einer der extremsten Formen terroristischer Aktivität, den Selbstmordanschlägen, opfern die Attentäter für die blosse nadelstichartige Provokation sogar ihr eigenes Leben.

Terroristen handeln jedoch nicht nur subjektiv-rational, sondern auch strategisch-rational. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass sich terroristische Organisationen einer *doppelten Randlage* ausgesetzt sehen. Terrorgruppen sind in ihrem Ursprung sowohl machtlos gegenüber dem als übermächtig wahrgenommenen „feindlichen Lager" als auch innerhalb der eigenen Gesellschaft, von der sie zu Beginn oft verachtet oder gar verfolgt werden: „Zum Terrorismus greift man nur, wenn man noch nicht einmal über einen Zipfel der Macht über das eigene Lager besitzt, das man gegen den Hauptfeind führen will."[11] Grund hierfür ist die *„Strategie der Spannung,"* welche sich mit der Anwendung terroristischer Gewalt verwirklichen lässt und zur Überwindung zuerst der einen und später der anderen Randlage beitragen kann. Diese Strategie besteht in der Ausnutzung der auf provozierende

---

7 Guerilla-Kampf ist eine militärische Strategie, welche den Feind belästigt, einkreist und letztlich vernichtet, mit der Absicht, Geländegewinne zu erzielen. Terrorismus dagegen ist vielmehr eine Kommunikationsstrategie, in welcher Gewalt nicht primär aufgrund ihres Zerstörungseffekts, sondern wegen ihrer psychologischen Breitenwirkung eingesetzt wird. Vgl. Peter Waldmann 1998: Terrorismus. Provokation der Macht. München: Gerling Akademie Verlag.

8 Waldmann 1998: Terrorismus. 17.

9 Vgl. Kapitel 2.2.

10 Vgl. Scheerer 2002: Die Zukunft des Terrorismus. 13-17.

11 Ebenda, 35.

Terroranschläge folgenden Überreaktion des „Feindes" mit Vergeltungscharakter, so dass selbst ehemals gemässigte Gruppen sich dem bewaffneten Kampf anzuschliessen beginnen oder innerhalb der eigenen Gesellschaft marginalisiert werden.[12]

Die Logik des *Staatsterrorismus* dagegen erscheint weniger komplex: Der repressive Terrorismus ist ein Instrument der Mächtigen, um oppositionelle Bewegungen zu eliminieren, Widerstand zu brechen und die eigene Macht zu erhalten oder auszubauen. Er beruht auf Machtmissbrauch und seine Anwendung ist solange rational, wie die staatlichen und parastaatlichen Akteure nicht damit rechnen müssen, für ihre Taten jemals zur Verantwortung gezogen zu werden. Dadurch, dass die Reaktion des Staatsapparates immer stärker auf repressiv-autoritäre Mittel der Terrorismusbekämpfung zurückgreift, was schliesslich in der Anwendung staatsterroristischer Methoden endet, spielen sich der repressive und der revoltierende Terrorismus gegenseitig in die Hände.

[12] Ebenda, 36.

3 An der Schwelle zu einem neuen Terrorismus?

Die Anschläge vom 11. September 2001 auf die Türme des World Trade Centers und das Pentagon haben in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung neue Massstäbe gesetzt. Jede Form gewaltsamer Konfliktaustragung wird seither mit dem 11. September verglichen und in Bezug gesetzt. Dadurch wird eine Enthistorisierung des Terrorismusphänomens gefördert, welche sich problematisch erweist, da sie die Analyse der Hintergründe und die Einordnung der Ereignisse behindert. Dieses Kapitel versucht daher, auf engem Raum die historische Dimension des Terrorismusphänomens nachzuzeichnen und die Septemberattentate auf der geschichtlichen Achse zu verorten.

3.1 Historische Linien des Terrorismus

Die Anwendung terroristischer Strategien ist keine zeitgenössische Erscheinung. Einen Anfangspunkt des Terrorismus zu definieren, fällt zwar unvermeidlicherweise willkürlich aus, doch zu den ältesten bekannten Anwendungen terroristischer Strategien zählen die Taten der in der jüdisch-christlichen Tradition stehenden Sikarier und Zeloten um das Jahr 0 herum. Für die islamische Kultur wird dasselbe von den Assassinen um 1000 n.Chr. behauptet.[13] Beschränkt man sich auf den Terrorismus der Neuzeit, bietet sich die Französische Revolution als Startpunkt an, in welcher der Einsatz staatsterroristischer Gewaltstrategien von Robespierre mit Stolz angepriesen wurde. Interessanterweise dominierte die positive Konnotation, welche dem Terrorismusbegriff anhaftete, bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts. So nannten sich z.B. die Mitglieder der antizaristischen russischen Gruppe *Narodnaya Volya* selbst Terroristen.[14] Rapoport unterscheidet vier aufeinander folgende, sich gegenseitig überlappende Wellen des Terrorismus seit 1880 mit jeweils spezifischen Charakteristika: Die erste Welle (ca. 1880-1914) war geprägt durch sozialrevolutionäre, anarchistische, antiroyalistische Gruppierungen (hauptsächlich im zaristischen Russland, im ottomanischen Reich, in Europa und den USA); die zweite Welle (ab ca. 1920) umfasste den Kampf antikolonialer Gruppen gegen die Kolonialmächte; die dritte Welle (zwischen den 1960er und 1980er Jahren) war wiederum deutlich durch sozialrevolutionäre Ziele geprägt, während das zentrale Merkmal der vierten Welle, welche sich in den 1980er Jahren aufbaute, der Rückgriff auf eine religiöse Codierung darstellte.[15]

Oft wird behauptet, heutige Terrorismusformen unterschieden sich von früheren Beispielen dadurch, dass er grenzüberschreitend operiere. Dies ist jedoch eine Fehleinschätzung. Die Existenz von Gruppen, welche ihre terroristische Betätigung unter Zuhilfenahme internationaler Strukturen ausführen, ist keineswegs ein neuartiges Phänomen. Rapoport weiss von einer antizaristischen Gruppe zu berichten,[16] welche ihr Hauptquartier in der Schweiz, ihre operationelle Basis in Finnland, ihre Waffen aus Armenien und ihre Finanzquellen aus Japan (durch US-amerikanische Millionäre gewaschen) hatte.[17]

---

[13] Ebenda, 50-55.

[14] David Rapoport 2001: The Fourth Wave. September 11th in the History of Terrorism. In: Current History 100 (650): 419-424.

[15] Vgl. zum Begriff der Konflikt-Codierung Kapitel 4.1.

[16] Rapoport 2001: The Fourth Wave. 422.

[17] Auf die „Anarchistische Internationale," welche einige der als neu taxierten Charakteristika heutiger Terrororganisationen schon vor über hundert Jahren aufwies, verweist auch Hoffman. Vgl. Bruce Hoffman 2001: Change and Continuity in Terrorism. In: Studies in Conflict & Terrorism 24: 418, Fn. 1; Bruce Hoffman 1998: Inside Terrorism. New York: Columbia University Press. 19-20.

In Anbetracht der sehr viel eingeschränkteren Möglichkeiten der Kommunikation und der Logistik weisen solche frühen Beispiele eine beachtliche internationale Vernetzung auf.[18] Aufgrund der historischen Betrachtung kann auch nicht leichtfertig von einem Trend der zunehmenden Brutalisierung terroristischer Akte ausgegangen werden. Als „goldenes Zeitalter" des Terrorismus gilt nach wie vor die Periode zwischen 1880 und dem Ersten Weltkrieg. Aus dem Jahr 1892 ist beispielsweise bekannt, dass in den USA etwa 500 und in Europa mehr als 1'000 Sprengstoffattentate verübt wurden.[19] Wie Merari nachweist,[20] bewegen sich oft gemachte Aussagen über die zunehmende Gewalttätigkeit des internationalen Terrorismus aufgrund der relativ geringen Fallzahlen statistisch zudem auf dünnem Eis.[21] Aus historischer Warte ist Terrorismus ein sich vorwiegend im innerstaatlichen Bereich abspielendes Phänomen, welches vor allem durch den opferreichen Staatsterrorismus geprägt wurde. Die Aktivitäten des internationalen Terrorismus sind in dieser Gesamtperspektive daher eher als – vielbeachtete – Ausnahmen zu betrachten.

3.2 „Globaler Terrorismus" oder globale Symptome lokaler Konflikte?

Die Attacken vom September 2001 waren Ausdruck dessen, was wir oben als „revoltierenden Terrorismus" bezeichnet haben. Der nachfolgende Abschnitt konzentriert sich auf diesen Typus. Dabei werden revoltierende Gruppen, welche sich terroristischer Mittel bedienen, bezüglich ihrer langfristigen Zielsetzungen und der räumlichen Dimension ihres Wirkens in drei Kategorien eingeteilt:[22]

- Nationale oder regionale Minderheiten mit autonomistischen bzw. separatistischen Zielsetzungen.
- Gruppen, die in einem nationalen oder allenfalls regionalen Kontext auf eine neue politische und gesellschaftliche Ordnung hinarbeiten.
- Gruppen, die im globalen Kontext auf eine neue politische und gesellschaftliche Ordnung hinarbeiten.

Die Ereignisse des Septembers 2001 ordneten viele Kommentatoren in die dritte, auf den globalen Umsturz abzielende Kategorie ein. Viele sahen darin die Ankunft eines

---

[18] Vgl. auch Michael L.R. Smith and David Martin Jones 2003: September 11 in Retrospect. The Rise of Islamist Terrorism. Paper of the Department of War Studies, King's College London <http://www.kcl.ac.uk/depsta/wsg/sept11/papers/mlrs.html>). Smith und Jones weisen darauf hin, dass bereits im Zuge der Ermittlungen zu den Hintergründen des Lockerbie-Anschlags von 1988 praktisch alle Merkmale zu Tage gefördert wurden, welche heute dem „neuen Terrorismus" zugeschrieben werden.

[19] Hans Magnus Enzensberger 1985: Vorbericht. In: Boris Savinkov. Erinnerung eines Terroristen. Nördlingen: Franz Greno, 7-45.

[20] Ariel Merari 2000: Terrorism as a Strategy of Struggle: Past and Future. In: Max Taylor and John Horgan (Hg.): The Future of Terrorism. London: Frank Cass, 56-57.

[21] Hoffman schreibt den scheinbaren Trend steigender Opferzahlen einer zunehmenden Gewaltbereitschaft innerhalb des religiös codierten Terrorismus zu. Vgl. Hoffman 1995: Inside Terrorism. 279.

[22] Selbstverständlich sind diverse Unter- und Mischkategorien denkbar. Zudem werden politische Konflikte oft auch von kriminellen Gruppen und Individuen usurpiert, deren Ziele nicht politischer Art sind, sondern in der wirtschaftlichen Bereicherung am Konflikt bestehen. Vgl. Chris Dishman 2001: Terrorism, Crime and Transformation. In: Studies in Conflict & Terrorism 24: 43-58. Es ist daher wichtig, all diese Kategorien soweit als möglich analytisch zu trennen, da sie jeweils unterschiedliche Herangehensweisen und Optionen zur Befriedung der zugrundeliegenden Konflikte ermöglichen und benötigen.

präzedenzlosen „neuen Terrorismus des 21. Jahrhunderts," als dessen wesentlichstes Merkmal immer wieder die transnationale und netzwerkartige Organisationsstruktur genannt wird. Schneckener[23] konstruiert diesen „neuen Terrorismus" anhand von sieben Merkmalen, welche den transnationalen Terrorismus von seinen Vorläufern unterscheiden soll: Erstens, Zielsetzung sei die *Attackierung der internationalen Ordnung* bzw. derjenigen Akteure, welche in dieser Ordnung eine Vormachtstellung einnehmen; zweitens, eine *transnationale Ideologie* schweisse die Anhänger trotz unterschiedlichem soziokulturellem Hintergrund zu einer handlungsfähigen Gemeinschaft zusammen; drittens, die *Organisationsform sei dezentral und netzwerkartig*, mit unterschiedlich starker Anbindung der einzelnen Teile ans Gesamtsystem; viertens, transnationaler Terrorismus sei *ein transnationales Unternehmen*, welches weltweit sein Personal rekrutiere; fünftens, er werde durch *mehrere legale und illegale Finanzquellen* gespeist und geniesse vor allem von nichtstaatlichen Akteuren Unterstützung; sechstens, die *taktische Vorgehensweise* versetze die Kombattanten in die Lage, gleichzeitig an verschiedenen Orten aktiv zu werden, und schliesslich siebtens, das *Zerstörungspotential* übersteige herkömmliche Terrorismusformen bei weitem und ziele nicht nur auf eine Maximierung der Opferzahl, sondern auch der ökonomischen, sozialen und psychologischen Folgen.[24] Viele der für die Konstruktion eines „neuen Terrorismus" herangezogenen Merkmale sind jedoch, wie schon in Kapitel 3.1 ansatzweise gezeigt wurde, kaum neu. Das einzig wirklich Neue am 11. September beschränkte sich auf den Gebrauch von Passagierflugzeugen als Waffe, die mediale Präsenz und die ausserordentlich hohe Opferzahl, welche an einem einzigen Tag zu beklagen war.

Im Gegensatz zu jenen, die die Ereignisse des September 2001 der Kategorie eines „globalen" oder „transnationalen Terrorismus" zuordnen, wird hier die These vertreten, dass es sich dabei vielmehr um globale Symptome lokaler bzw. regionaler Konfliktherde handelt, welche eher der zweiten Kategorie zuzurechnen sind. Dass die USA zur Zielscheibe dieser Form von Terrorismus geworden sind, liegt im lokalen und regionalen Konfliktkontext begründet – und insbesondere in der Rolle der USA. Denn in den Augen vieler Muslime sind es die USA, welche eine Lösung des Palästinakonflikts verhindern und in zahlreichen Bruderstaaten korrupte und repressive Regimes unterstützen.[25]

Die Entwicklung der Terrororganisation al-Kaida unter der Führung von Osama bin Ladin unterstreicht diese These.[26] Die Hauptforderung des Kopfes von al-Kaida richtete sich stets auf eine Absetzung der als „korrupt" und „unislamisch" empfundenen Machthaber in vielen Ländern des arabischen Raums. Daneben richtete sich nach 1991 der Zorn zunehmend gegen die Präsenz ausländischer Truppen in Saudi-Arabien, welche im

---

23 Ulrich Schneckener 2002: Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus. SWP-Studie 42/02. Berlin: SWP. 5-6.

24 In eine ähnliche Richtung geht auch die Analyse im SIPRI Jahrbuch 2002: Adam Daniel Rotfeld 2002: Introduction. Global security after September 11, 2001. In: SIPRI Yearbook 2002. Oxford: Oxford University Press, 1-18.

25 Denselben Gedanken folgt auch Rotfeld: „From the strategic perspective, the attacks can be seen as a part of a *sui generis* civil war in the Islamic world. The terrorists sought to compel the USA to pull back from the Muslim world by inciting a neo-isolationist mood […] The main aim of the terrorists was not so much to undermine the democratic system in the Western countries as to […] create the conditions for seizing power [in the Islamic countries]." Ebenda. 5-6.

26 Vgl. Martha Crenshaw 2001: Why America? The Globalization of Civil War. In: Current History 100 (650): 428-432; Schneckener 2002: Netzwerke des Terrors. 20-22; Karin von Hippel 2002: The Roots of Terrorism. Probing the Myths. In: The Political Quarterly 73 (Suppl. 1): 35.

Nachgang zum Irak-Krieg von 1991 nicht zurückgezogen wurden. Doch auch in diesem Punkt sind die primären Adressaten lokale Regime, welche die Truppenpräsenz überhaupt erst ermöglichen und (nicht nur in den Augen von al-Kaida) dadurch die Selbstbestimmung und Souveränität der Region einer westlichen Grossmacht ausgeliefert hatten. Der hier stark verkürzt dargestellte Grundkonflikt macht ersichtlich, wie sich ein ursprünglich nationaler bzw. regionaler Konfliktkontext über die Jahre – mit Umwegen über Anschläge auf US-Botschaften in Tansania und Kenia und auf ein US-Marineboot in Jemen – die Anschlagsserie vom 11. September entwickeln konnte. Unschwer lässt sich erahnen, dass mit einer klügeren Aussenpolitik nach 1991 ein anderer Verlauf der Geschichte möglich gewesen wäre.[27] Gleichzeitig zeigen diese Zusammenhänge auch, dass es den Terroristen vom 11. September 2001 nicht darum ging, US-amerikanische Bürger und den *„American way of life"* anzugreifen, sondern das Weisse Haus zu einer Änderung seiner Aussenpolitik zu zwingen. Die Aussage von US-Präsident George W. Bush, dass es den Terroristen um die Attackierung des US-amerikanischen Volkes bzw. des gesamten Westens gegangen sei, ist ebenso falsch wie gefährlich, da sie sich derselben kulturellen Mobilisierungsstrategien bedient, wie sie auch von den Anführern terroristischer Gruppen und repressiver Regime benutzt worden sind.[28]

[27] Ernst-Otto Czempiel 1999: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München: C.H. Beck, 174-176.

[28] Vgl. Kapitel 4.1.

4 Erkenntnisstand zur zivilen Terrorismusprävention

4.1 Von globaler Terrorismusbekämpfung zu regionaler Konfliktbearbeitung

Terrorismus ist nach der Definition in Kapitel 2.1 eine bestimmte Strategie der Gewaltanwendung, welche einzelnen Akteuren eines bestehenden Gewaltkonfliktes geeignet erscheint, ihre politischen Ziele verwirklichen zu können. Daraus ergibt sich gemäss Kapitel 3.2, dass sowohl internationale als auch nationale Manifestationen des Terrorismus auf ungelöste Konflikte im lokalen oder regionalen Kontext zurückführen lassen. Viele der in den vergangenen Jahren verübten Terroranschläge mit internationalem Bezug wären ohne die latenten oder eskalierten Konflikte in Ländern wie Afghanistan, Sudan, Israel, Saudi-Arabien, Ägypten oder den Philippinen kaum denkbar gewesen. Internationaler Terrorismus ist aus dieser Perspektive ein Funken aus dem Feuer des weltweiten Elends, der uns in unserer relativ friedlichen und stabilen westlichen Welt von Zeit zu Zeit erreicht und unangenehm berührt.

Die eifrige Suche nach den „Ursachen des Terrorismus" müsste daher zuallererst bei den Ursachen der lokalen und regionalen Konfliktherde ansetzen, welche den eigentlichen Nährboden bilden. Leider wird aber seitens internationaler Akteure und auch der Wissenschaft nach wie vor zu viel Energie darauf verwendet, nach spezifischen Kausalzusammenhängen zu suchen, die das Phänomen des Terrorismus erklären sollen, um anschliessend eigens der „Terrorismusprävention" dienende Empfehlungen zu formulieren. Ein solches Vorgehen endet oft bei Scheinkorrelationen, welche sich nicht auf die eigentlichen Ursachen der Gewaltanwendung, sondern auf die von den am Konflikt interessierten Akteuren angewandten Mobilisierungsfaktoren (die sogenannte *Konflikt-Codierung*) beziehen. Die jeweilige Codierung des Konflikts nimmt Rückgriff auf das vorhandene gesellschaftliche „Motivreservoir," um eine maximale Mobilisierung der eigenen Gruppe zu erreichen. Oft benutzte Codes sind Religion, Ethnie, Nation oder Kultur. Ebenfalls beliebt sind Erklärungsversuche mittels ökonomischer Faktoren. Doch die Zusammenhänge sind weit weniger klar, als man annehmen könnte. So haben Studien verschiedentlich nachgewiesen, dass keine Kausalbeziehung zwischen Armut und ungenügender Bildung auf der einen Seite und Beteiligung an terroristischen Aktionen auf der anderen existiert.[29]

Auch die OECD versuchte in ihrem Report *Development Co-operation Responses to Terrorism and Violent Conflict* den Ursachen von Terrorismus auf die Spur zu kommen. Die Klippe der Konflikt-Codierung wurde von der Terrorismusstudie des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD zwar weitgehend umschifft, doch hielt auch sie Ausschau nach Faktoren, von denen eine Kausalbeziehung zum Terrorismus angenommen wird.

[29] Vgl. Alan B. Krueger and Jitka Maleckova 2002: Education, Poverty, Political Violence and Terrorism. Is There a Causal Connection? NBER Working Paper No. 9074. Cambridge (Mass.): National Bureau of Economic Research; von Hippel 2002: The Roots of Terrorism; Martha Crenshaw 1981: The Causes of Terrorism. In: Comparative Politics 13: 384.

Die Aufzählung des DAC umfasst hauptsächlich generelle Konfliktgründe[30] (ohne Terrorismusbezug). Einzig der Faktor „Existenz eines Langzeitkonflikts" dürfte einen direkteren Bezug zur Anwendung terroristischer Gewaltstrategien aufweisen, der jedoch keinesfalls als allein hinreichend zu betrachten ist. Die gutgemeinte Suche nach Terrorismusursachen endet daher zwangsläufig entweder bei allgemeinen Ursachen des Grundkonflikts, welche für sich genommen in keiner Kausalbeziehung zum Terrorismus stehen, oder – schlimmer – bei Mobilisierungsfaktoren, welche dem jeweiligen Konflikt eine ebenso oberflächliche wie plakative Etikette verleihen.[31]

Terrorismusprävention, die diese Bezeichnung auch wirklich verdient, heisst stattdessen und vor allem generelle Prävention von Gewaltkonflikten. Zivile Terrorismusprävention ist darum hauptsächlich zivile Friedensförderung bzw. Konfliktbearbeitung. Dwan, welche für das SIPRI die internationalen Anstrengungen zur Konfliktprävention nach den Terroranschlägen von New York und Washington D.C. untersuchte, kommt zu einem ähnlichen Schluss: „Approaches to the threat of terrorism have the potential to incorporate much of the central tenets of conflict prevention. Issues such as the root causes of terrorism, structural and short-term approaches to its prevention, the broad range of state and non-state actors involved, and the multiple tools required to address terrorist threats are precisely the issues with which conflict prevention research and policy making have grappled over the past decade." [32]

4.2 Internationaler Überblick zu angewandten Strategien und Mitteln

Die Erkenntnisse der vorangehenden Kapitel haben mit Blick auf die internationale Reaktion nach dem 11. September kaum Niederschlag gefunden. Nimmt man die Kategorien der nachfolgenden Abbildung als Massstab, welche einen Überblick zu möglichen Instrumenten und Strategien zur Eindämmung und Verhinderung terroristischer Gewalt gibt, liegt das aktuelle Gewicht eindeutig auf dem Bereich der Symptombekämpfung (Einsatz militärisch- und zivil-repressiver Massnahmen).

Dabei hatten die ersten Reaktionen nach den Terroranschlägen durch den UNO-Sicherheitsrat und den Europäischen Rat der EU durchaus auch die Perspektive der zivilen Konfliktprävention hervorgehoben. Die „Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den

---

[30] DCD/DAC (Development Co-operation Directorate / Development Assistance Committee) 2001: Development Responses to Terrorism and Violent Conflict. Note by the Secretariat (12-13 December). Paris. Als Faktoren werden genannt: „a sense of marginalisation; isolation and exclusion; lack of representative institutions capable of providing for political expressions, maintaining public security and resolving disputes peacefully; widespread corruption; widespread unemployment or underemployment of young males; perceptions of extreme inequality, both at domestic and international levels; political instability; polarised identity politics; religious and ideological extremism; deep-seated grievance; long-term conflict; availability of financing and weapons."

[31] Vgl. auch die Aussage von Hippels: „In fact, many of the theories in circulation regarding root causes [of terrorism] are based on anecdotal evidence, or limited case studies, rather than rigorous and widespread analysis. At the same time, multilateral and bilateral donor organisations are attempting to formulate development policy responses to terrorism based on an insufficient empirical database." Karin von Hippel 2003: The Roots of Religious Extremist Terrorism. Paper of the Department of War Studies. King's College London. <http://www.kcl.ac.uk/depsta/wsg/sept11/papers/root.html>.

[32] Renata Dwan 2002: Conflict Prevention. In: SIPRI Yearbook 2002. Oxford: Oxford University Press. 97-123.

Terrorismus" des Sicherheitsrats vom 12. November 2001 enthält beispielsweise folgenden Passus: „Der Sicherheitsrat [...] betont, dass nachhaltige internationale Anstrengungen zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen den Kulturen und zur Regelung regionaler Konflikte sowie des gesamten Spektrums von Weltproblemen, einschliesslich der Entwicklungsfragen, zur internationalen Kooperation und Zusammenarbeit beitragen werden, die ihrerseits notwendig sind, um den internationalen Terrorismus auf nachhaltige Weise und auf möglichst breiter Grundlage zu bekämpfen."[33] Und die Staats- und Regierungschefs der EU gaben zu Protokoll: „The fight against terrorism requires of the Union that it play a greater part in the efforts of the international community to prevent and stabilise regional conflicts. […] The fight against the scourge of terrorism will be all the more effective if it is based on an in-depth political dialogue with those countries and regions of the world in which terrorism comes into being."[34]

Abbildung 1: Schema zu Instrumenten der Terrorismusbekämpfung

Militärische Instrumente		**Zivile Instrumente**	
Militärisch repressiv	**Militärisch präventiv**	**Zivil repressiv**	**Zivil präventiv**
Symptombekämpfung			**Ursachenbekämpfung**

Jenseits dieser Absichtserklärungen folgten die Reaktionen der meisten Staaten nach dem 11. September jedoch einem gegenteiligen Muster, das – mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung – folgende Elemente beinhaltete:

- **Verstärkung der äusseren Sicherheit:** Ausbau militärischer Kapazitäten im Bereich der Schlagkraft und des militärischen Geheimdienstes; Einsatz militärischer Massnahmen zur Bekämpfung terroristischer Organisationen.[35]
- **Verstärkung der inneren Sicherheit:** Ausbau polizeilicher und justizieller Kompetenzen durch Verstärkung von Überwachungsmassnahmen,
-

[33] S/Res/1377, hier zitiert gemäss deutscher Übersetzung in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften. Heft 4/2001. 264-265.

[34] Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, Dokument SN 140/01. 3.

[35] Vgl. SIPRI Yearbook 2002. Oxford: Oxford University Press.

Einschränkung von Grundrechten und Erhöhung der Kapazitäten beim Nachrichtendienst.[36]

- **Überprüfung entwicklungspolitischer Massnahmen:** Diskussion von Massnahmen, welche die Entwicklungspolitik in den Dienst der Terrorismusprävention stellen bzw. eine unbeabsichtigte Förderung des Terrorismus durch entwicklungspolitische Programme verhindern sollen.[37]

Auch in der Schweiz diagnostizierten die Behörden zwar Handlungsbedarf in Bezug auf die präventive Bekämpfung der Ursachen des Phänomens Terrorismus, legten in den konkreten Massnahmen jedoch weit mehr Gewicht auf die repressive Symptombekämpfung. In der „Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September" hielt der Bundesrat fest: „Eine massgeschneiderte Verstärkung der nachrichtendienstlichen und polizeilichen Mittel und ein Aufbau der entsprechenden Fähigkeiten zur Bekämpfung der neuen Bedrohungen [...] sollte zügig an die Hand genommen werden. Durch die Ereignisse vom 11. September 2001 wurden schon zuvor erkannte gesetzliche Lücken bei der präventiven Informationsbeschaffung und Informationsbearbeitung akzentuiert."[38] Die Diskrepanz zwischen Diagnose und Therapie dürfte zum einen damit zusammenhängen, dass es politisch weit einfacher ist, Geld für konkrete Repressionsmassnahmen zu sprechen als für die Friedensförderung. Zum andern lässt sie auch vermuten, dass die Terrorismusbekämpfung in den Strudel politischer Verteilungskämpfe um knappe finanzielle Ressourcen hineingeraten ist. Es liegt auf der Hand, dass in diesem Wettstreit jene im Vorteil sind, die im Rahmen ihres Auftrags bereits mit der Thematik befasst sind und über entsprechende finanzielle Ressourcen verfügen, nämlich Staatsschutz und Strafverfolgungsbehörden. Zwangsläufig rücken dadurch kurzfristig zu ergreifende repressive Massnahmen wieder stark in den Vordergrund, während auf Langfristigkeit angelegte präventive Massnahmen einen schweren Stand haben. Dies dürfte auch die DEZA zu spüren bekommen, die in ihrem Strategiepapier zum 11. September immerhin feststellte, dass Konfliktmanagement und Good Governance den Schlüssel zur Verhinderung von Terrorismus darstellten.[39]

Entgegen verbaler Beteuerungen in diversen Strategiepapieren hat bisher kaum ein Staat mit Blick auf den Terrorismus eine substantielle Erhöhung der Friedensförderungsressourcen vorgenommen. Im Gegenteil: unter dem Titel „Prävention" wird heute mehr denn je Symptombekämpfung repressiver Art betrieben, was dem Grundkonzept der zivilen Konfliktbearbeitung diametral entgegenläuft.[40] Die Bedeutung, welche der Prävention von Gewaltkonflikten in Strategiepapieren gegen den Terrorismus immer wieder zugeschrieben wird, findet keine realpolitische Entsprechung bei der

---

36 Vgl. Human Rights Watch 2002: World Report 2002. Events of 2001. New York: HRW. <http://www.hrw.org/wr2k2/>;
und Human Rights Watch 2003: World Report 2003. Events of 2001. New York: HRW. <http://www.hrw.org/wr2k3/>.

37 Vgl. DCD/DAC 2001; SDC 2002: September 11, Terrorist Violence and its Significance for Development Cooperation. SDC Working Paper. <http://www.deza.admin.ch/ressources/deza_product_e_157.pdf>.

38 Bundesrat 2002. 1834.

39 Logischerweise sieht sich auch die DEZA dazu veranlasst, die Terrorismusbekämpfung im Rahmen ihres Mandats zu verorten: Entwicklungspolitik sei die beste Friedenspolitik, wird gesagt – und nicht etwa Friedenspolitik sei die beste Entwicklungspolitik. Vgl. SDC 2002. 9.

40 Dwan 2002: Conflict Prevention. 122-123.

Verteilung der dazu notwendigen Ressourcen. Eine Untersuchung zu den Strategien einzelner Länder im Bereich der zivilen Strategien der Terrorismusprävention macht daher auf abstrakter Ebene wenig Sinn. Stärkeres Gewicht wird hier stattdessen auf Fragen der internationalen und multilateralen Kooperation gelegt, weshalb nachfolgend eine kurze Zusammenfassung der Positionen und Strategien einzelner führender internationaler Organisationen, bei welchen die Schweiz Mitglied ist, vorgenommen wird. Im Fokus dieser kurzen Übersicht liegen die Strategien zur Terrorismusverhütung der UNO, der OSZE sowie des Europarats.

4.2.1 Strategie der UNO

Einen übersichtlich gehaltenen und intelligent formulierten Bericht über die Strategie der UNO zur Eindämmung des Terrorismus legte die *Policy Working Group on the United Nations and Terrorism* am 6. August 2002 vor.[41] Der Bericht konzentriert sich ganz auf den Beitrag, den die UNO-Organe leisten können und errichtet eine dreifache Strategie, welche mit *dissuasion, denial* und *cooperation* umschrieben wird. Interessanterweise verzichtet die Arbeitsgruppe jedoch darauf, die Begriffe mit gewaltsamen Strategieinhalten zu füllen. So meint *dissuasion* nicht etwa die militärische Abschreckung, sondern die „zivile" Abschreckung, welche durch das Setzen positiver internationaler Normen, u.a. im Menschenrechtsbereich, erzielt werden kann: „The Policy Working Group believes that the setting of international norms through the continuing promotion and adoption of international legal instruments, the protection of human rights and the dissemination of a clear principled message should remain a central priority."[42] Unter dem Titel *denial* fasst die Arbeitsgruppe Massnahmen zusammen, welche den Terrororganisationen die für ihre Aktivitäten notwendigen Mittel entziehen sollen. Neben der Frage der Blockierung finanzieller Ressourcen wird auch die Waffenkontrolle sowie die Prävention und Bearbeitung von Gewaltkonflikten darunter subsumiert: „Terrorism is often related to armed conflict. While the prevention and resolution of armed conflict should not primarily be conceived of as anti-terrorist activities, they can assist such activities by narrowing the space in which terrorists operate."[43] Die Arbeitsgruppe unterscheidet dabei zwischen Massnahmen der operationellen Prävention (kurzfristig einsetzbare Massnahmen, um unmittelbaren Spannungen zu begegnen) und der strukturellen Prävention (langfristig wirkende Massnahmen zur Beseitigung der Konfliktursachen). Von den unter *cooperation* genannten Massnahmen ist schliesslich die Dialogförderung hervorzustreichen: „Many organizations have put enhanced emphasis on the importance of interregional political and religious dialogue. The European Union and the Organization of the Islamic Conference have launched a cross-cultural dialogue at the level of foreign ministers."[44]

4.2.2 Strategie der OSZE

Ähnlich umfassend und ebenfalls nichtmilitärisch angelegt ist die Strategie der OSZE, welche sie in verschiedenen, inhaltlich sehr ähnlich lautenden Dokumenten publik gemacht hat. Als Grundlage für ihre Antwort auf den Terrorismus dient der OSZE ihr umfassendes

[41] Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism, Dokument A/57/273, S/2002/875.
[42] UN Policy Working Group 2002. 7.
[43] Ebenda. 9.
[44] Ebenda. 11.

Sicherheitskonzept. So legen die *Bucharest Ministerial Declaration* und der *Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism*,[45] welche beide anlässlich des Bukarester Aussenministertreffens vom 3./4. Dezember 2001 verabschiedet wurden, ihr Hauptgewicht u.a. auf Fragen der Rechtsdurchsetzung, der Einhaltung der Menschenrechte, der Waffenkontrolle sowie der Prävention von Gewaltkonflikten. Wörtlich heisst es darin: „We remain concerned over the persistence of conflicts in various regions in the OSCE area […] We value the OSCE's important role in early warning, conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation." In den Punkten 11 und 14 des Aktionsplans wird zudem festgehalten, dass die Mitgliedsstaaten und die OSZE-Organe „[...] provide early warning of and appropriate responses to violence, intolerance, extremism and discrimination against [ethnic, religious, linguistic and other groups] and, at the same time, promote their respect for the rule of law, democratic values and individual freedoms. [They] will work to ensure that persons belonging to national minorities have the right freely to express, preserve and develop their ethnic, cultural, linguistic or religious identity. […] The OSCE will continue and intensify work aimed at early warning and appropriate response, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation; will strengthen its ability to settle conflicts; will increase efforts to find lasting solutions to unresolved conflicts […]" Eine erste Anwendung des OSZE-Aktionsplans wurde für die Region Zentralasien im Rahmen einer von der OSZE und UNO gemeinsam organisierten Konferenz in Bishkek (Kirgisien) am 13./14. Dezember 2001 erreicht.[46] Am 7. Dezember 2002 schliesslich einigten sich die Aussenminister an ihrem Treffen in Porto auf eine *OSCE Charter on Preventing and Combating Terrorism,*[47] welche wiederum festhält: „The OSCE participating States [...] are convinced of the need to address conditions that may foster and sustain terrorism, in particular by fully respecting democracy and the rule of law, by allowing all citizens to participate fully in political life, by preventing discrimination and encouraging intercultural and inter-religious dialogue in their societies, by engaging civil society in finding common political settlement for conflicts, by promoting human rights and tolerance and by combating poverty."

4.2.3 Strategie des Europarats

Der Europarat sieht seinen Beitrag zur Terrorismusprävention in drei Bereichen: Intensivierung der justiziellen Zusammenarbeit, Wahrung der fundamentalen demokratischen Werte und zusätzliche Investitionen in den Aufbau und die Stabilisierung demokratischer Systeme.[48] An der Sitzung des Ministerkomitees vom 7./8. November 2001 wurde dem Europaratssekretariat u.a. der Auftrag erteilt, menschenrechtspolitische Leitlinien für die Implementierung von Massnahmen gegen den Terrorismus auszuarbeiten. In einem Bericht zum Implementierungsstand der Beschlüsse vom November 2001 stellte der Generalsekretär des Europarats fest: „The Council of Europe as a whole must, as it has begun to do, pay greater attention to the unresolved crises and conflicts in Europe and neighbouring countries. It can and must contribute, according to the circumstances, and within its spheres of competence, to the search for political settlements, the development

[45] Annex to Decision No.1. Combating Terrorism (MC (9).DEC/1).
[46] Vgl. OSCE and UNODCCP 2001.
[47] OSZE-Dokument (MC(10).JOUR/2).
[48] Vgl. Communiqué on international action against terrorism. 109. Session of the Committee of Ministers. Strasbourg. 7-8 November 2001.

of institutional solutions, restoration of the rule of law, human rights protection and the creation of a climate of trust and respect for diversity."[49]

Im Juli 2002 schliesslich nahm das Ministerkomitee die „Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus" an, welche den Mitgliedsstaaten die konkreten Verpflichtungen der Europäischen Menschenrechtskonvention bei der Durchführung von Massnahmen zur Terrorismusprävention eindringlich in Erinnerung ruft.[50]

4.2.4 Strategie des EAPC

Die Mitglieder des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPC) einigten sich am 22. November 2002 auf den *Partnership Action Plan against Terrorism*,[51] der in vielen Teilen unverbindlich die EAPC-Staaten zu Massnahmen anregt, die

- die gegenseitigen Konsultationen und den Informationsaustausch intensivieren,
- die Bereitschaft für die Bekämpfung des Terrorismus erhöhen,
- die Unterstützung für terroristische Gruppen verhindern,
- die Fähigkeiten im Bereich der Bewältigung der Folgen terroristischer Angriffe verbessern.

Die EAPC-Staaten sollen gemäss Aktionsplan alles in ihrer Macht stehende unternehmen, um alle Formen des Terrorismus zu verhindern und unterdrücken, „in accordance with the universally recognised norms and principles of international law, the United Nations Charter, and the United Nations Security Council Resolution 1373. EAPC States are committed to the protection and promotion of fundamental freedoms and human rights, as well as the rule of law, in combating terrorism."[52]

Ein besonderes Merkmal des Aktionsplans ist die starke Vermischung von militärischen und zivilen Massnahmen der Terrorismusbekämpfung. So werden als betroffene Politikbereiche neben dem Austausch militärischer Informationen, der Interoperationalität und der militärischen Verteidigungsplanung und Luftraumüberwachung auch zivile Aufgaben wie die Grenzkontrollen, die Verhinderung der Terrorfinanzierung sowie die Waffenkontrolle und Nonproliferation genannt.[53] Diese Verlinkung militärischer und nichtmilitärischer Bereiche setzt sich im Dokument auch bei den konkret genannten Massnahmen des Aktionsplans fort.[54] Die Integration ziviler Elemente kann indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der gesamte EAPC-Aktionsplan mit Massnahmen der Symptombekämpfung befasst und die Terrorismusproblematik nicht ursachenseitig

[49] Europarat-Dokument SG/Inf(2002)19 vom 29. April 2002: The Council of Europe and international action against terrorism. Implementation of the decisions of the 109. session of the Committee of Ministers. Report of the Secretary General.

[50] Ebenda.

[51] Wie der gesamte EAPC/PfP-Bereich beruht auch der Aktionsplan auf den Prinzipien „inclusiveness" und „self-differentiation," die den Staaten eine Teilnahme „à la carte" ermöglichen.

[52] Vgl. Europarat 2002: The Council of Europe and international action against terrorism.

[53] Ebenda. Absatz 7.

[54] Ebenda. Absätze 16.1 bis 16.5.

anzugehen versucht. Einzelne Massnahmen mögen sinnvoll und auch kohärent zu zivilen Mitteln der Terrorismusprävention sein (insbesondere die vorgeschlagenen Anstrengungen im Feld der Waffenkontrolle und Nonproliferation sowie die am Rande erwähnte Verpflichtung zur demokratischen Kontrolle von Streitkräften), doch legt die EAPC-Strategie in ihrem Ansatz das Hauptgewicht auf reaktive und repressive Instrumente. Um tatsächlich von einem „umfassenden Ansatz"[55] sprechen zu können, fehlt der Strategie die zivil-präventive Stossrichtung.

4.2.5 Abschliessende Wertung

Welche der vier vorgestellten Organisationen verfolgt im Lichte der zuvor dargelegten theoretischen Überlegungen zur Terrorismusproblematik die geeignetste Strategie? In welcher Organisation sind für zivil-präventive staatliche Initiativen die grössten Erfolgschancen zu erwarten? Zentrales Kriterium zur Beantwortung der ersten Frage ist der Grad, zu dem zivil-präventive Instrumente in die Strategie integriert sind bzw. werden können. Den umfassendsten Ansatz verfolgen die UNO und die OSZE, die als Organisationen der kollektiven Sicherheit sowohl ein funktionales Interesse als auch entsprechende institutionelle Erfahrung hinsichtlich nichtmilitärischer Konfliktbearbeitung aufweisen. Die vorgestellten Strategiepapiere der beiden Organisationen äussern relativ klare Vorstellungen über die Rolle und das Ausmass zivil-präventiver Instrumente im Kontext der Terrorismusbekämpfung. Weniger umfassend, aber dafür umso klarer auf zivile Komponenten der Terrorismusprävention ausgerichtet, ist die Strategie des Europarats. Das Europarat-Konzept besinnt sich im Wesentlichen auf die Kernkompetenz der Organisation, die Überwachung und Durchsetzung von Menschenrechten, und überträgt dieses auch auf die Beurteilung von staatlichen Antiterrormassnahmen. Diese fokussierte Vorgehensweise hat neben vielen Vorteilen natürlich den Nachteil, dass die Relevanz des Europarats im Rahmen der Konfliktbearbeitung als Terrorismusprävention stark eingeschränkt erscheint. Das Strategiepapier des EAPC ist demgegenüber stark auf die direkte oder indirekte Unterstützung von Massnahmen im militärisch- oder zivil-repressiven Feld ausgerichtet. Die Stärke des EAPC-Rahmens liegt daher in seinem Potenzial als „zivil-präventives Einfallstor" in die bisher (militärisch-) repressiv dominierte Terrorismusbekämpfung im erweiterten NATO-Kontext. Bei staatlichen Initiativen zur zivilen Terrorismusprävention im Rahmen des EAPC sind allerdings zwei Faktoren zu beachten: Erstens, der relativ hohe Spezialisierungsgrad in Bezug auf Rolle und Funktion dieser Institution (etwa im Gegensatz zu UNO und OSZE) schränkt die thematische Bandbreite möglicher bzw. sinn- und wirkungsvoller Initiativen erheblich ein. Zweitens, die Einbindung der EAPC in die Terrorismusbekämpfung liegt nur dann im Interesse ziviler Strategien, wenn diese nicht militärischen Massnahmen untergeordnet und von diesen abhängig gemacht werden.

Auch beim Europarat ist es ratsam, dessen Spezialisierung auf Menschenrechtsfragen zu beachten. Hingegen sind ähnliche Überlegungen mit Blick auf die Erfolgschancen zivil-präventiver Beiträge in den anderen vorgestellten Organisationen UNO und OSZE von geringerer Bedeutung, auch wenn sich natürlich auch hier die Frage nach dem geeigneten Ort und Rahmen solcher Initiativen stellt. Insbesondere auf UNO-Ebene stellt sich nicht ein

[55] Christopher Bennett 2003: Combating Terrorism. In: NATO Review (Spring 2003). <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/english/art2.html>.

Problem der Spezialisierung, sondern eines der (thematischen) Universalität der Weltorganisation, wo Vorschläge, die nicht von Anfang an auf eine starke Unterstützung gleichgesinnter Staaten treffen, oft versanden.

5 Erfolgversprechende Ansätze

Die kurze Übersicht zu den Strategien der UNO, der OSZE, des Europarats und des EAPC hat gezeigt, dass vorab die drei erstgenannten Organisationen zivilen Ansätzen zur Verhütung und Eindämmung des Terrorismus eine hohe Bedeutung zuschreiben. Die Frage, welchen Erfolg die Anwendung dieser Ansätze mit sich bringen, ist damit aber noch nicht geklärt. Vorauszuschicken ist, dass vergleichende Studien, die verschiedene Ansätze der „Terrorismusprävention" auf systematische Art und Weise einander gegenüberstellen und auch zivil-präventive Ansätze gebührend berücksichtigen, kaum vorhanden sind.[56] Dies mag u.a. mit folgender doppelten Schwierigkeit zusammenhängen: Erstens ist der Erfolg von Präventionsmassnahmen kaum kausal nachweisbar, da Prävention definitionsgemäss auf die Verhinderung einer unerwünschten Entwicklung durch frühzeitiges Einwirken abzielt. Daher sind selbst ex post meist keine gesicherten Aussagen darüber möglich, ob ein Konflikt *aufgrund präventiver Begleitmassnahmen* nicht gewaltsam eskalierte oder ob diese Entwicklung ohnehin nicht eingetreten wäre. Zweitens hat jeder Konflikt eine eigene Geschichte, Dynamik, Akteursstruktur etc., welche durch eine präzise Konfliktanalyse erfasst und in entsprechende konfliktspezifische Vorschläge zur Bearbeitung münden müssen. Es ist daher anzunehmen, dass konkrete Präventionsmassnahmen im einen Konfliktsetting erfolgreich auf die Prävention terroristischer Gewaltanwendung einwirken, während sie in anderen Fällen ohne Erfolg bleiben. Je konkreter eine Präventionsmassnahme formuliert ist, desto geringer fällt die Wahrscheinlichkeit aus, dass sie sich einfach verallgemeinern lässt.

Im Folgenden wird anhand der bisherigen theoretischen Überlegungen thesenartig dargelegt, welches Bedingungen und Kriterien für eine erfolgreiche Prävention bzw. Eindämmung terroristischer Gewaltakte sein können. Da es das Ziel der Studie ist, möglichst verallgemeinerbare Aussagen zur Terrorismusprävention zu machen und sich nicht im Einzelfallgedanken zu erschöpfen, wird bewusst auf die Abstützung auf empirische Fallstudien verzichtet. Die vorliegende Studie macht zudem einen bewussten Unterschied zwischen der Herleitung erfolg*versprechender* Ansatzpunkte und der erfolg*reichen* Implementierung dieser Ansätze. Letztere hängt entscheidend vom spezifischen Konfliktkontext und den konkreten Anwendungsbedingungen ab, welche nicht Gegenstand dieser Studie bilden.

5.1 Thesen zu erfolgversprechenden Ansatzpunkten

Im Folgenden werden, ausgehend von den wichtigsten Erkenntnissen aus den Kapiteln 2 und 3, die Grundbedingungen erfolgversprechender Ansätze zur Verhinderung und Eindämmung des Terrorismus thesenartig vorgetragen.

[56] Vgl. Nina M. Serafino 2002: Combating Terrorism: Are There Lessons to Be Learned from Foreign Experiences? Congressional Research Service Report for Congress of January 18. Washington: Library of Congress. <http://www.fpc.state.gov/documents/organization/7957.pdf >.

Allgemeine Grundthesen

These 1

Konflikt ohne Terrorismus ist möglich, Terrorismus ohne Konflikt nicht.

These 2

Terrorismus ist ein Konfliktsymptom. Repressive Terrorbekämpfung ist daher reine Symptombekämpfung. Wer die Ursachen des Terrorismus angehen will, muss die Konflikte bearbeiten, welche die am Konflikt beteiligten Akteure dazu verleiten, sich terroristischer Mittel zu bedienen.

These 3

Instrumente der Friedensförderung, zivilen Konfliktbearbeitung und Konflikttransformation bilden die nachhaltigsten Mittel, um Terrorismus zu verhindern.

Thesen zur terroristischen Wirkungslogik

These 4

Nichtstaatlicher, „revoltierender" Terrorismus will provozieren und hofft auf unverhältnismässig gewalttätige Antworten des Staates, um eigene Legitimität zu erlangen.

These 5

Staatsterrorismus (repressiver Terrorismus) will unterdrücken und hofft, oppositionelle Bewegungen zum Schweigen zu bringen, um die eigene Legitimität zu erhalten.

These 6

Die Logik des nichtstaatlichen, „revoltierenden" Terrorismus wird durchbrochen, wenn sich der angegriffene Staat nicht provozieren lässt und innerhalb rechtstaatlicher Prinzipien besonnen reagiert. Dazu gehört, dass Grundrechte und völkerrechtliche Verpflichtungen selbst in Notsituationen eingehalten werden.

These 7

Die Logik des Staatsterrorismus (repressiver Terrorismus) wird durchbrochen, wenn der betreffende Staat und seine Akteure für ihre Taten weder auf internationale Immunität noch auf grosszügiges Wegsehen der internationalen Öffentlichkeit und Staatenwelt hoffen können. Die Verletzung von Menschenrechten muss mit einem ständigen Rechtfertigungsdruck und negativen Anreizen belegt, die Einhaltung von Menschenrechten mit positiven Anreizen gefördert werden.

Thesen zur Rolle der Konfliktbearbeitung

These 8

Friedensförderung, zivile Konfliktbearbeitung und Konflikttransformation sind eine aussenpolitische Querschnittsaufgabe. Alle aussenpolitischen Akteure können einen Beitrag zur Prävention von Gewaltkonflikten und somit von Terrorismus leisten.

These 9

Terrorismusprävention heisst zivile Prävention von Gewaltkonflikten. Aber nur wenn zivile Ansätze gleichzeitig zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure in die Konfliktbearbeitung einbeziehen wird das Gewaltpotential reduziert. Andernfalls läuft man Gefahr, durch die Provokation repressiver Gegenreaktionen des Staates oder durch die neu gewonnene Konfliktfähigkeit der zivilen Akteure das Gewaltpotential ungewollt zu erhöhen.

These 10

Auch Instrumente der Friedensförderung, zivilen Konfliktbearbeitung und Konflikttransformation bieten keine Erfolgsgarantie zur Verhinderung von Gewaltkonflikten und Terrorismus.

6 Zusammenfassung

Die Anschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center und das Pentagon haben die Diskussion um Terrorismus im allgemeinen und die Definition dieses Phänomens im besonderen neu belebt. Sehr oft wurden dabei diese tragischen Ereignisse als Vorboten eines präzedenzlosen „neuen Terrorismus des 21. Jahrhunderts" bezeichnet. Dies nicht nur wegen der ausserordentlichen Brutalität der Terrorakte, sondern vor allem wegen des globalen sozialrevolutionären Anspruches, den man den Terroristen unterschiebt, und ihrer transnationalen, netzwerkartigen Organisationsstruktur. Wir selber verstehen unter Terrorismus eine Strategie der Konfliktführung, bei welcher Akteure „punktuell und unvorhersehbar, aber systematisch" Gewaltakte begehen, um entweder den Staat zu einer Überreaktion zu bewegen („revoltierender Terrorismus") oder den Widerstand des Gegners zu brechen („Staatsterrorismus"). Aus dieser Perspektive betrachtet, handelt es sich bei den Anschlägen vom 11. September zweifelsohne um Ereignisse, auf die das Prädikat „Terrorismus" zutrifft. Dennoch sind alle Versuche, den 11. September 2001 zur Geburtstunde einer grundlegend neuen Form von „Terrorismus" zu erklären, unseres Erachtens fehl am Platz. Denn ein Blick auf die Geschichte zeigt, dass Terroristen schon früher hochgradig international vernetzt waren und sich bei der Rechtfertigung ihres Tuns vielfach auch von globalen sozialgesellschaftlichen Visionen und Utopien leiten liessen. Neu am „11. September 2001" ist nüchtern betrachtet lediglich der Gebrauch von Passagierflugzeugen als Waffen, die mediale Präsenz und die ausserordentlich hohe Opferzahl, welche an einem einzigen Tag zu beklagen war.

Im Gegensatz zu jenen, die die Ereignisse vom September 2001 der Kategorie eines neuen „globalen" oder „transnationalen Terrorismus" zuordnen, gehen wir davon aus, dass es sich dabei vielmehr um globale Symptome lokaler bzw. regionaler Konflikte handelte, die allerdings die Verletzlichkeit moderner Gesellschaften auf drastische Art und Weise ans Tageslicht brachten. Dass die USA zur Zielscheibe solcher Terrorakte geworden sind, gründet in der Rolle, welche die USA in den massgebenden lokalen Konflikten, insbesondere im Nahen und Mittleren Osten, spielten und immer noch spielen. Denn in den Augen vieler Muslime sind es die USA, welche eine friedliche Regelung des Palästinakonflikts verhindern und in zahlreichen Bruderstaaten korrupte und repressive Regimes unterstützen. Den 11. September als Angriff gegen den „American way of life" zu bezeichnen, wie dies US-Präsident Bush wiederholt tat, ist nicht nur grundlegend falsch, sondern – schlimmer noch – äusserst gefährlich. Falsch ist es, weil die Terroristen nicht die US-Amerikaner ihres Rechtes berauben wollten, so zu leben, wie diese es möchten, sondern es ihnen darum ging, Washington zu einer aussenpolitischen Kurskorrektur zu bewegen. Die USA sollten, so die Message der Terroristen, allen Staaten lediglich das gewähren, was die US-amerikanischen Bürger für sich selber reklamieren: das Selbstbestimmungsrecht der Völker! Gefährlich ist Präsident Bushs Aussage insofern, als sie die Kluft zwischen islamischer und westlicher Welt zusätzlich vertieft und im schlimmsten aller Fälle letztlich das bewirkt, was niemand will: den kriegerischen Zusammenprall der Kulturen. Dem amerikanischen Präsidenten ist es zwar gelungen, „sein" Volk für den Kampf gegen den Terrorismus zu mobilisieren, doch zum Preis einer weiteren Entfremdung der beiden Kulturen.

So unnötig es ist, nach den Attacken vom 11. September den Terrorismusbegriff umzudeuten, so unergiebig ist es, nach den „Ursachen von Terrorismus" zu fahnden. Es gibt keine strukturellen Einflussfaktoren, welche zu Terrorismus führen; es gibt nur Einflussfaktoren, die dazu führen, dass Konflikte zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Organen gewaltsam eskalieren. Und irgendwann in diesem Prozess sehen sich gewisse Akteure dann dazu veranlasst, zu terroristischen Mitteln zu greifen, weil sie

keinen anderen erfolgversprechenden Weg mehr sehen (oder wie beim Staatsterrorismus Terror bewusst als Demotivierungsstrategie einsetzen). Ob es aber effektiv dazu kommt, dass zu terroristischen Methoden gegriffen wird, hängt von sehr vielen Faktoren ab, deren Einfluss umso schwieriger abzuschätzen ist, als sich hier sehr oft politische und kriminelle Motive überschneiden.

Statt nach Kausalzusammenhängen zu suchen, die das Phänomen des Terrorismus mit Faktoren wie Armut, Marginalisierung, Benachteiligung, Nationalismus oder Religion erklären, um anschliessend der „Terrorismusprävention" dienende Empfehlungen abzugeben, sollten sich Forscher und politische Verantwortungsträger vielmehr den lokalen und regionalen Konfliktherden zuwenden. Denn „Terrorismus-Ursachenforschung" führt letztlich nur zu Scheinkorrelationen, welche sich nicht auf die Ursachen der Gewaltanwendung, sondern auf die von den am Konflikt beteiligten Akteuren angewandten Mobilisierungsfaktoren beziehen. Die jeweilige „Codierung" des Konflikts wiederspiegelt letztlich aber nur das vorhandene gesellschaftliche „Motivreservoir" (insbesondere eben Religion, Ethnie, Nation und Kultur), um eine maximale Mobilisierung der eigenen Gruppe zu erreichen.

Was bedeuten diese Erkenntnisse in Bezug auf Empfehlungen an die Adresse politischer Entscheidungs- und Verantwortungsträger? Drei Aspekte stehen für uns im Vordergrund:

- Erstens sollte man Vorsicht walten lassen, wenn irgendwelche Regierungen irgendwelche Gruppierungen zu Terroristen stempeln. Nur weil sie zur Erreichung ihrer politischen Ziele Waffengewalt nicht explizit ausschliessen oder auf einer CIA-Liste „terroristischer" Gruppen figurieren, darf man gegen die Staatsgewalt revoltierenden Bewegungen nicht zwingend das Etikett „Terroristen" verpassen. Gerade nach dem 11. September 2001 haben die US-amerikanischen Behörden in ihrem Kreuzzug gegen den Terrorismus diesbezüglich sehr fragwürdige Signale ausgesendet. Nach dem Motto „meines Freundes Feind ist auch mein Feind" haben sie allzu bereitwillig den Kampf anderer Regierungen gegen deren „Terroristen" logistisch und materiell unterstützt. Diese „Freundschaftsdienste" komplizieren zwangsläufig die entsprechenden Konflikte und erschweren zivile Lösungen in hohem Masse.
- Zweitens gilt es sich vor Augen zu halten, dass Terrorismusprävention vor allem generelle Prävention von Gewaltkonflikten bedeutet und dass zivile Terrorismusprävention aus diesem Grund hauptsächlich zivile Friedensförderung bzw. Konfliktbearbeitung ist. Wichtigstes Instrument der Terrorismusprävention ist dabei die Initiierung von Dialogprozessen, welche den involvierten Konfliktakteuren Gelegenheit gibt, ihre Sichtweisen, Ansprüche, Erwartungen und Lösungsvorschläge zu erörtern. Dialog ist insbesondere in Fällen, wo sich interkulturelle Konflikte manifestieren, auf lange Sicht die einzige Möglichkeit zur Prävention von Gewaltkonflikten – und damit eben auch von Terrorismus.
- Drittens gilt umgekehrt, dass dem Phänomen Terrorismus mit militärischen oder zivilen Repressionsmassnahmen allein nicht Einhalt geboten werden kann, sondern diese im Gegenteil konfliktverschärfend wirken. Dies gilt vor allem dann, wenn repressive Interventionen durch Repräsentanten einer „fremden Kultur" die kulturellen Selbstbestimmungsansprüche eines

> Staates oder einer ganzen Region tangieren. In solchen Fällen werden die Konfliktursachen viel eher geschürt, als dass sie beseitigt werden – selbst wenn der Eingriff im Namen der Menschenrechte erfolgt. Zwar ist dieser Sachverhalt unmittelbar nach dem 11. September 2001 von sehr vielen Akteuren (staatlichen Regierungen, EU, UNO, usw.) bekräftigt worden, doch insbesondere die Regierungen sind den Tatbeweis weitgehend schuldig geblieben. Statt knappe finanzielle Ressourcen in die Friedensförderung und zivile Konfliktbearbeitung zu investieren, wurden die militärischen Kapazitäten erhöht und die Geheimdienste personell ausgebaut. Wir sehen zwar durchaus ein, dass solche repressiven Massnahmen im Kampf gegen den „revoltierenden" Terrorismus auch wichtig sind, weil sich Terroristen schliesslich illegaler Praktiken bedienen. Doch wir müssen uns bewusst sein, dass militärische und zivile Repression letztlich Symptombekämpfung ist, weil die tieferliegenden Konfliktursachen damit nicht angegangen werden.

Für die Autoren dieser Studie steht fest, dass nur friedensfördernde Massnahmen, die einerseits vertrauensbildend und vermittelnd und andererseits in einem umfassenden Sinne menschenrechtsfördernd wirken, eine nachhaltige Wirkung in Bezug auf die Prävention von Terrorismus haben können. Vertrauensbildung, Vermittlung und Menschenrechte sind dabei Bereiche, die seit je her zu den prioritären Aktionsfeldern der schweizerischen Friedensförderungspolitik gehören. Die Schweiz verfügt folglich bereits über die notwendigen Konzepte und Instrumente im Kampf gegen den Terrorismus. Es gilt daher, den eingeschlagenen Weg konsequent weiter zu gehen, die in dieser Studie entwickelten Thesen bei der Ausgestaltung der konkreten politischen Programme in geeigneter weise zu berücksichtigen und sich (international und national) für die Bereitstellung der notwendigen materiellen und personellen Ressourcen einzusetzen, damit mittel- und langfristig Erfolge im Kampf gegen den Terrorismus verbucht werden können.

Working Paper 1 | 2004

Global Terrorism

Symptom of Local Conflicts

Daniel Schwarz and
Heinz Krummenacher

August 2004

1 Terrorism: definition and operational logic

1.1 Definition: Science versus politics

There is no shortage of definitions of the concept of terrorism. In short supply, however, are proposed definitions based on scientific criteria, for most definitions of terrorism make no attempt to describe the problem as aptly as possible, but instead serve a definite political purpose.[1] All too often „terrorism" boils down to no more than a slogan used to discredit the political opponent.[2] Nelson Mandela was thus able to make the lasting transition from „terrorist" to statesman, whereas Yassir Arafat, after being briefly hailed as a statesman, was again downgraded to „terrorist" without having personally carried out or ordered any attacks in the interim. The political exploitation of the concept of terrorism culminates in the often heard yet scientifically dubious claim that what are terrorists to some are freedom fighters to others. This comparison is scientifically erroneous, for terrorism refers to the means used, while freedom fighting refers to the goals being pursued in the conflict. The two concepts are therefore by no means mutually exclusive.[3]

Scientific discourse on terrorism must therefore refrain from the use of moralising language and be precise enough to allow for a meaningful conceptual demarcation from other forms of violence. In this study we use the definition of terrorism provided by Hess,[4] which ascribes the following features to terrorism:

1. A series of intentional acts of direct, physical violence, carried out in a
2. targeted and unpredictable yet systematic manner
3. in order to exert a psychological impact on people other than the physical victims thereof,
4. as part of a political strategy

This definition rules out various forms of violence often considered akin to terrorism, such as rioting at demonstrations, running amok, serial killings, non-systematic assassinations, guerrilla violence as well as strife between national entities. Moreover, the definition is applicable not only to so-called *"revolutionary terrorism,"* which is aimed at „provoking the powerful,"[5] but also embraces state terrorism *(repressive terrorism)* insofar as the activities of state or para-state players embody the features mentioned.

We consider it essential to look simultaneously at revolutionary and repressive terrorism, for given the inherent operational logic of terrorism, they often occur together, mutually reinforce and to some extent even condition each other.

---

1 Sebastian Scheerer 2002: Die Zukunft des Terrorismus. Drei Szenarien. Lüneburg: zu Klampen Verlag. 22.

2 Henner Hess, Martin Moerings, Dieter Paas, Sebastian Scheerer und Heinz Steinert 1988: Vorbemerkung. Terrorismus-Diskurs und Wissenschaft. In: Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus. Erster Band. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 9-14.

3 Bard E. O'Neil 1990: Insurgency and Terrorism. Inside Modern Revolutionary Warfare. Washington, New York, London: Brassey's Inc., Maxwell Macmillan Pergamon. 27.

4 Henner Hess 1988: Terrorismus und Terrorismus-Diskurs. In: Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus. Erster Band. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 59.

5 Peter Waldmann 1998: Terrorismus. Provokation der Macht. München: Gerling Akademie Verlag.

1.2 Impact model of terrorism

The analysis of terrorism and its root causes and motives is not helped either by pathologising or mythologising *revolutionary terrorism*.[6] Instead it must be assumed that as beings capable of judgment, terrorists act in accordance with subjective-rational criteria, whereby the subjective perception (or suggestion) of oppression, marginalisation and imposition of an alien will plays a decisive role.[7] Through the prism of such an individually perceived lack of escape or of any alternative, merely provoking the over-powerful „oppressor" can subjectively be viewed as success. In one of the most extreme forms of terrorist activity – suicide bombings – the perpetrators sacrifice even their own lives for the sake of provocation that amounts to little more than pinpricks.

Terrorists act not only in a subjective-rational manner, but also on a strategic-rational basis. The basic premise is that terrorist organisations find themselves *doubly marginalized*. Initially, terrorist groups are powerless both vis-à-vis what they see as the predominating „enemy camp," and within their own society, which often starts out despising or even persecuting them. The fact that terrorists turn to violence despite this marginalisation can be ascribed to the *„strategy of tension*,"[8] which can help overcome the first, and subsequently the second type of marginalisation. This strategy consists of exploiting the „enemy's" overreaction to provocative terrorist attacks, so that even erstwhile moderate groups join in the armed struggle or face marginalisation within their own society.

The logic of *state terrorism* on the other hand seems less complex: repressive terrorism is a tool used by the powerful to eliminate opposition movements, break resistance and to preserve or increase their own power. It is based on the misuse of power and its use is rational only so long as the state and para-state players need never expect to be held accountable for their actions. Because the reaction of many states is to resort increasingly to repressive-authoritarian means of combating terrorism, repressive terrorism and revolutionary terrorism mutually play into each other's hands.

---

6 Scheerer 2002: Die Zukunft des Terrorismus.
7 Ibid.
8 Ibid. 36.

2 On the threshold of a new terrorism?

In public and published opinion, the attacks of 11 September 2001 have established new yardsticks. Every form of violent conflict is now compared with and viewed in terms of 11 September. Because of the exaggerated use of the concept of „terrorism," its contours are becoming increasingly hazy. This is encouraging the historical decontextualisation of terrorism, whereby background is being gradually removed, making it impossible to set events in historical context.

2.1 Terrorism down the ages

The resort to terrorist strategies is no contemporary phenomenon. The list of terrorist groups from bygone times is virtually unending and reaches from the Judeo-Christian Sicarii to Robespierre's henchmen and the late 19th century Russian anti-Tsarist *Narodnaya Volya* movement, to the Red Army Faction, the *„Brigate Rosse"* and the Northern Irish and Basque separatist movements. Yet not only is terrorism no new phenomenon, but international networking („terror networks") too is much older than is generally assumed.[9] Lastly, it is also facile to talk about the „increasing brutality" of terrorist acts of violence. In the late 19th century, many more people were falling victim to terror than today.[10] As Merari demonstrates,[11] given the relatively small number of cases, claims about the growing violence of international terrorism are moving on very thin ice in statistical terms. From a historical perspective, terrorism has been a largely domestic occurrence, forged mainly by state terrorism the number of its victims. In this broad perspective, international terrorist activities should rather be regarded as – high-profile – exceptions.

2.2 „Global terrorism" or global symptoms of local conflicts?

The attacks of September 2001 were an expression of what we have called „revolutionary terrorism" above. The following section focuses on this type. Revolutionary groups that resort to terrorist means are divided into three categories based on their long-term objectives and the geographical dimension of their activities:

- national or regional minorities aspiring to self-government or separation.
- groups striving for a new political and social order in a national or, if necessary, a regional context.
- groups striving for a new worldwide political and social order.

Many commentators placed the events of September 2001 in the third category aimed at global revolution. They regarded them as signalling the arrival of an unprecedented „new terrorism of the 21st century," the hallmark of which is consistently identified as its transnational and networked organisational structure. Yet many of the features being evoked as components of a „new terrorism" are hardly new, except for the use of

[9] See David C. Rapoport 2001: The Fourth Wave. September 11th in the History of Terrorism. In: Current History 100 (650); Bruce Hoffman 2001: Change and Continuity in Terrorism. In: Studies in Conflict & Terrorism. 24: 417-428; Bruce Hoffman 1998: Inside Terrorism. New York: Columbia University Press.

[10] Rapoport 2001: The Fourth Wave. 419-424.

[11] Ariel Merari 2000: Terrorism as a Strategy of Struggle. Past and Future. In: Max Taylor and John Horgan (eds.): The Future of Terrorism. London: Frank Cass. 56-57.

passenger aircraft as weapons, the enormous media presence and the extraordinarily high number of victims claimed on a single day.

Unlike those who classify the events of September 2001 as „global" or „transnational terrorism," our thesis is that it is rather a matter of global symptoms of local or regional centres of conflict that would more appropriately be placed in the second category. The fact that the USA became the target of this form of terrorism is to be ascribed to the local and regional context of the conflict – and in particular to the role played by the USA in it. For in the eyes of many Muslims, it is the USA that is hampering a resolution of the Palestine conflict and shoring up corrupt and repressive regimes in numerous kindred States.[12] The development of the al-Kaida terrorist organisation under the leadership of Osama bin Ladin underscores this thesis, because his principal demand was always the overthrow of several Arab leaders viewed as „corrupt" and „un-Islamic." Besides, since 1991, there has been mounting anger at the presence of foreign troops in Saudi Arabia, which were not withdrawn in the aftermath of the 1991 Iraq war. Yet in this respect as well, it is directed primarily at the local regimes, which made the presence of troops at all possible in the first place and (not only in the eyes of al-Kaida) thereby surrendered the region's self-determination and sovereignty to a western great power. This extremely abridged presentation of the basic conflict shows how over the years the originally national or regional conflict context was able to evolve to produce the series of attacks of 11 September – with attacks on US embassies in Tanzania and Kenya and on a US navy vessel in Yemen along the way. It is not hard to imagine that with a more intelligent post-1991 foreign policy, history might have taken a different course.[13] At the same time, these correlations show that the terrorists of 11 September 2001 were not interested in attacking American citizens and the *American way of life*, but rather to force the White House to change its foreign policy. The statement by US President George W. Bush that the terrorists were attacking the American people and indeed the entire West is therefore as erroneous as it is dangerous, since it resorts to the same mobilisation strategies as those being used by the leaders of terrorist groups and repressive regimes.

[12] See also Adam Daniel Rotfeld 2002: Introduction. Global Security after September 11, 2001. In: SIPRI Yearbook 2002. Oxford: Oxford University Press. 1-18.

[13] Ernst-Otto Czempiel 1999: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München: C.H. Beck. 174-176.

3 Current situation regarding civil terrorism prevention

3.1 From the global fight against terrorism to regional conflict transformation

According to Chapter 1.1, terrorism is a particular strategy of violence deemed appropriate by individual players in an ongoing violent conflict for attaining their political goals. The result according to Chapter 2.2 is that both international and national instances of terrorism can be traced back to unresolved conflicts in the local or regional context. Many of the terrorist attacks of recent years with international ramifications would have been inconceivable without the latent or full-blown conflicts in countries such as Afghanistan, Sudan, Israel, Saudi Arabia, Egypt or the Philippines. Seen from this perspective, international terrorism is a spark from the fire of worldwide misery that occasionally reaches and disturbs us in our relatively peaceful and stable western world.

The zealous search for the „root causes of terrorism" must therefore begin with the causes of local and regional centres of conflict, which are the real breeding ground. Regrettably, however, international players as well as scholars are still spending too much energy searching for specific causal relationships to explain the phenomenon of terrorism as a prelude to formulating recommendations expressly aimed at „terrorism prevention." Such an approach regularly leads to pseudo-correlations that are not related to the real causes of the violence, but instead to the mobilising factors applied by the stakeholders in the conflict (the so-called *conflict-coding*). In each case, the coding of the conflict draws on the existing social „reservoir of motives" in order to achieve maximum mobilisation of one's own group. Codes often used are religion, ethnic background, nation or culture. Just as popular are attempts to find explanations based on economic factors. Yet the linkages are far less clear than might be assumed. Hence, studies have repeatedly shown that there is no causal connection between poverty and lack of education on the one hand and involvement in terrorist activity on the other.[14]

The OECD too in its report entitled *Development Cooperation Responses to Terrorism and Violent Conflict* attempts to pinpoint the origins of terrorism. The OECD *Development Assistance Committee* (DAC) has indeed largely cleared the hurdle of conflict-coding, though it too is on the lookout for factors supposedly bearing a causal relationship with terrorism. The DAC list comprises mainly general reasons for conflict (without a terrorist connection).[15] The existence of a „long-term conflict" was the only factor that could be more directly linked to the use of terrorist strategies of violence, but can by no means be regarded as sufficient. The well-intended search for the causes of terrorism therefore necessarily ends up either with general causes of the basic conflict, which in themselves

[14] See Alan B. Krueger and Jitka Maleckova 2002: Education, Poverty, Political Violence and Terrorism. Is There a Causal Connection? NBER Working Paper No. 9074. Cambridge (Mass.): National Bureau of Economic Research; Karin von Hippel 2002: The Roots of Terrorism. Probing the Myths. In: The Political Quarterly 73 (Suppl. 1): 35; Martha Crenshaw 1981: The Causes of Terrorism. In: Comparative Politics 13: 384.

[15] DCD/DAC (Development Co-operation Directorate/Development Assistance Committee) 2001: Development Responses to Terrosims and Violent Conflict. Note by the Secretariat (12-13 December). Paris. 4.

bear no causal relationship with terrorism, or – worse yet – with mobilising factors that put a label on the conflict that is as superficial as it is eye-catching. [16]

Rather, terrorism prevention that is truly worthy of the name means above all general prevention of violent conflicts. Civil terrorism prevention is therefore mainly civil peace-building or conflict transformation. Dwan, who on behalf of SIPRI researched international conflict prevention efforts after the terrorist attacks of New York and Washington D.C., draws a similar conclusion: „Approaches to the threat of terrorism have the potential to incorporate much of the central tenets of conflict prevention. Issues such as the root causes of terrorism, structural and short-term approaches to its prevention, the broad range of state and non-state actors involved, and the multiple tools required to address terrorist threats are precisely the issues with which conflict prevention research and policy making have grappled over the past decade." [17]

3.2 Overview of applied strategies and means

The insights of the foregoing chapters have hardly had any echo in the international reaction following 11 September. If we take as the yardstick the categories in the following diagram, which offers an overview of possible tools and strategies for containing and preventing terrorist violence, the current emphasis is undoubtedly on combating the symptoms (use of repressive measures of a military and civil nature).

Table 1: Tools for fighting Terrorism

Military tools		Civil tools	
Military-repressive	**Military-preventive**	**Civil-repressive**	**Civil-preventive**
Combating the symptoms			**Combating the causes**

[16] See also the following comment by Karin von Hippel: „In fact, many of the theories in circulation regarding root causes [of terrorism] are based on anecdotal evidence, or limited case studies, rather than rigorous and widespread analysis. At the same time, multilateral and bilateral donor organisations are attempting to formulate development policy responses to terrorism based on an insufficient empirical database." See Karin von Hippel 2003: The Roots of Religious Extremist Terrorism. Paper of the Department of War Studies. King's College London. <http://www.kcl.ac.uk/depsta/wsg/sept11/papers/root.html>.

[17] Renata Dwan 2002: Conflict Prevention. In: SIPRI Yearbook 2002. Oxford: Oxford University Press. 97-123.

Yet the initial reaction to the terror attacks from the UN Security Council and the European Council of the EU had also unequivocally underlined the perspective of civil conflict prevention. The Security Council „Declaration on the global effort to combat terrorism" of 12 November 2001, for instance, contains the following passage: „The Security Council […] stresses that continuing international efforts to broaden the understanding among civilizations and to address regional conflicts and the full range of global issues, including development issues, will contribute to international cooperation and collaboration, which themselves are necessary to sustain the broadest possible fight against international terrorism.[18] And EU Heads of State placed the following on record: „The fight against terrorism requires of the Union that it play a greater part in the efforts of the international community to prevent and stabilise regional conflicts. […] The fight against the scourge of terrorism will be all the more effective if it is based on an in-depth political dialogue with those countries and regions of the world in which terrorism comes into being."[19]

Beyond of these declarations of intent, the reactions of most States in the wake of 11 September nevertheless followed a contrasting pattern, which – with varying degrees of importance – included the following elements:

- Reinforcement of external security: boosting military capabilities in the areas of striking power and military intelligence; use of military means to combat terrorist organizations.[20]
- Strengthening of internal security: increasing police and judicial powers by stepping up surveillance measures, curtailing fundamental rights and increasing the capabilities of the intelligence service.[21]
- Review of development policies: discussion of measures designed to place development policy at the service of terrorism prevention or to prevent development programmes from giving unintended support to terrorism.[22]

In contrast to verbal affirmations in various strategy papers, virtually no State has so far made any substantial increase in peace-building resources with a view to countering terrorism. Instead, the heading of „prevention" is today being used more than ever as the cover for attacking and repressing the symptoms, which is diametrically opposed to the basic concept of civil conflict transformation.[23] The importance that is repeatedly ascribed to the prevention of violent conflicts in strategy papers against terrorism has not been matched in actual fact by policies allocating the requisite resources.

---

18 S/Res/1377.

19 Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001. Document SN 140/01. 3.

20 See SIPRI Yearbook 2002. Oxford: Oxford University Press.

21 See Human Rights Watch 2002: World Report 2002. Events of 2001. New York: HRW. <http://www.hrw.org/wr2k2/>;
and Human Rights Watch 2003: World Report 2003. Events of 2001. New York: HRW. <http://www.hrw.org/wr2k3/>.

22 See DCD/DAC 2001; SDC 2002: September 11, Terrorist Violence and its Significance for Development Cooperation. SDC Working Paper. <http://www.deza.admin.ch/ressources/deza_product_e_157.pdf>.

23 Dwan 2002: Conflict Prevention.

4 Summary

The attacks of 11 September 2001 on the World Trade Center and the Pentagon have revived the discussion of terrorism in general and the definition of this phenomenon in particular. These tragic events were very often described as forerunners of an unprecedented „new terrorism of the 21st century." This was so not only because of the unusual brutality of the acts of terror, but above all on account of the aspiration to global social revolution that is being imputed to the terrorists, as well as their transnational, networked organisational structure. We ourselves understand terrorism as a strategy of conducting conflict in which players carry out „targeted, unpredictable yet systematic" acts of violence intended either to provoke the State into an overreaction („revolutionary terrorism") or to break the opponent's resistance („state terrorism"). Seen from this angle, the attacks of 11 September are events that can undoubtedly be classified as „terrorism." Yet all attempts to declare 11 September 2001 as synonymous with the birth of a radical new brand of „terrorism" are out of place. For a look at history shows that terrorists from earlier times were internationally highly networked, and in justifying their actions were often also guided by global social visions and utopias. When viewed dispassionately, the only new aspects of 11 September 2001 were the use of passenger aircraft as weapons, the enormous media presence and the extraordinarily high number of victims claimed on a single day.

Unlike those who classify the events of September 2001 as a new brand of „global" or „transnational terrorism," we take the view that it was rather a matter of global symptoms of local or regional conflicts, which furthermore brought the vulnerability of modern societies dramatically and sharply into focus. The fact that the USA became the target of such terrorism arises from the role that it has played and continues to play in the local conflicts concerned, in particular in the Near and Middle East. For in the eyes of many Muslims, it is the USA that is hampering a peaceful resolution of the Palestine conflict and shoring up corrupt and repressive regimes in numerous kindred States. To describe 11 September as an attack on the *American way of life*, as US President Bush did on many occasions, is not only fundamentally wrong, but – worse yet – extremely dangerous. It is wrong, because the terrorists do not wish to deny Americans their right to live the way they want. Instead it was a matter of trying to induce Washington to rectify its foreign policy. The message from the terrorists is that the USA should simply guarantee all States what US citizens claim for themselves: the right of self-determination of peoples. President Bush's statement is dangerous in that it further widens the gulf between the Islamic and the western world and, at worst, could bring about what no-one wants, namely a military clash of cultures. The US President did indeed succeed in mobilising „his" people for the war on terror, though at the cost of further alienating the two cultures.

In the wake of the attacks of 11 September, it is as unnecessary to reinterpret the concept of terrorism as it is futile to look for „root causes of terrorism." There are no structural influential factors that give rise to terrorism; the only influential factors are those leading to the violent escalation of conflicts between civil society groups and State entities. And at some point in this process, some players feel the need to resort to terrorist means because they see no other potential avenue to success (or, as with state terrorism, to use terror as a deliberate strategy of dissuasion). Whether terrorist strategies actually come to be implemented depends on a large number of factors whose impact is all the more difficult to gauge, considering that political and criminal motives often overlap in this context.

Instead of looking for causal relationships that account for terrorism through factors such as poverty, marginalisation, disadvantage, nationalism or religion, and this as a prelude to

formulating recommendations for „terrorism prevention," researchers and political leaders should focus more on local and regional centres of conflict. This is so because the search for the „root causes of terrorism" ultimately yields only pseudo-correlations that have nothing to do with the deep-seated causes of violence, but rather pertain to the mobilising factors applied to the conflict by its players. In the final analysis, the respective „coding" of the conflict is no more than a reflection of the existing social „reservoir of motives" (in particular, religion, ethnic background, nation and culture), designed to mobilise one's own group to the maximum.

What are the implications of these insights when it comes to recommendations intended for political leaders and decision makers? We see three salient aspects:

- First, caution should be allowed to prevail when some governments brand particular groups as terrorists. Not just because they do not explicitly rule out pursuing their political goals by the force of arms or because they appear on a CIA list of „terrorist" groups must the „terrorist" label be necessarily applied to revolutionary movements that are challenging governmental authority. In this regard, the US authorities sent out very dubious signals just after 11 September 2001 in their crusade against terrorism. They were all too willing to provide material and logistical support to other governments in the fight against their „terrorists," in keeping with the motto „my friend's enemy is also my enemy." Such „good offices" inevitably complicate the conflicts concerned and make civil solutions extremely difficult.
- Second, we should not loose sight of the fact that terrorism prevention means general prevention of violent conflict first and foremost and that civil terrorism prevention therefore consists mainly of civil peace-building or conflict transformation. The most important tool of terrorism prevention is the launch of dialogue processes that afford the parties in conflict the opportunity to ventilate their viewpoints, aspirations, expectations and solution proposals. Especially in cases where there are intercultural conflicts, dialogue is the only long-term possibility for preventing violent conflict – and by the same token, terrorism.
- Third, measures of military or civil repression alone are not enough to curb terrorism, instead they tend to compound conflicts. This is especially true when repressive interventions by representatives of a „foreign culture" impinge on a State or an entire region's aspirations toward cultural self-determination. In such cases, the effect is to exacerbate rather than eliminate the causes of conflict – even when the intervention takes place in the name of human rights. Indeed, many players (national governments, EU, UN, etc.) underscored this fact in the immediate aftermath of 11 September 2001, yet governments in particular have largely failed to follow through with action. Instead of investing scarce financial resources in peace-building and civil conflict transformation, military capabilities were expanded and the secret services given more staff. We fully agree that such repressive measures are also important in the fight against „revolutionary" terrorism, yet ultimately they do no more than attack the symptoms while failing to address the more profound causes of conflict.

The authors of this study are convinced that only confidence-building and conciliatory peace-building measures that also comprehensively foster human rights can have a lasting impact in terms of terrorism prevention.

swisspeace Publications

Working Papers
(CHF 15.- plus postage & packing)

1 | 2003
Mô Bleeker (ed.)
Colombia: Conflict Analysis and Options for Peacebuilding Assessing Possibilities for Further Swiss Contributions.
April 2003.
ISBN 3-908230-51-9

1 | 2002
Christoph Spurk
Media and Peacebuilding: Concepts, Actors and Challenges, KOFF Series.
November 2002.
ISBN 3-908230-49-7

No 34
Heinz Krummenacher and
Susanne Schmeidl
Practical Challenges in predicting Violent Conflicts. FAST: An Example of a comprehensive Early-Warning Methodology.
Oktober 2001.
ISBN 3-908230-48-9

No 33
Heinz Krummenacher
Conflict Preventions and Power Politics. Central Asia as a Show Case.
Juli 2001.
ISBN 3-908230-46-2

No 32
Vicken Cheterian
Little Wars and a Great Game: Local Conflicts and International Competition in the Caucasus.
Juli 2001.
ISBN 3-908230-46-2

KOFF Peacebuilding Report 1/2001
Barnett R. Rubin, Ashraf Gahani, William Maley, Ahmed Rashid and Oliver Roy.
Afghanistan: Reconstruction and Peacebuilding in a Regional Framework.
Juli 2001.
ISBN 3-908230-47-0

No 31
Schweiz. Friedensstiftung (Hrsg.)
Frauen an den Krisenherd.
Sommer 2000.
ISBN 3-908230-37-3

No 30
Patricia Barandun
A Gender Perspective on Conflict Resolution: The Development of the Northern Oreland Women's Coalition (NIWC) and its Role in the Multi-Party Peace Talks (1996-1998).
März 2000.
ISBN 3-908230-35-7

No 29
Hanne-Margret Birckenbach
Präventive Diplomatie. Das Beispiel der OSZE-Mission in Estland unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung von Frauen.
Mai 1999.
ISBN 3-908230-34-9

No 28
Daniel Ziegerer
Umweltveränderung und Sicherheitspolitik aus der Sicht der NATO.
Oktober 1998.
ISBN 3-908230-33-0

No 27
Günther Baechler
Zivile Konfliktbearbeitung in Afrika. Grundelemente für die Friedensförderungspolitik der Schweiz.
März 1998.
ISBN 3-908230-32-2

swiss peace

Conference Papers
(CHF 15.- plus postage & packing)

1 | 2003
swisspeace Annual Conference 2003.
Adding Fuel to the Fire – The Role of Petroleum in Violent Conflicts.
April 2004.
ISBN 3-908230-52-7

1 | 2002
swisspeace Jahreskonferenz 2002. Die Friedenspolitik der Schweiz. Akteure – Instrumente – Perspektiven.
November 2002.
ISBN 3-908230-50-0

Other Papers
(CHF 15.- plus postage & packing)

Susanne Schmeidl with Eugenia Piza-Lopez
Gender and Conflict Early Warning:
A Framework for Action.
Juni 2002.
ISBN 1-898702-13-6

Information Brochures

swisspeace Brochure in German, French and English (please indicate language)

NCCR Brochure in German, French, English, and Russian (please indicate language)

Newsletters

On www.swisspeace.org you can register for our free e-mail Newsletters:
KOFF (Centre for Peacebuilding)
ACSF (Afghan Civil Society Forum)

Other Publications

A complete list of publications can be found on our web-site:
www.swisspeace.org/publications

Order Form

Working Paper N° _____

Conference Paper N° _____

Other Papers _____

Title / Author _____

_____

_____

_____

Name _____

First Name _____

Institution _____

Street _____

ZIP, City _____

Country _____

Telephone / Fax _____

E-mail _____

Date _____

Signature _____

Please send or fax to:

swisspeace
Sonnenbergstrasse 17
PO Box, 3000 Bern 7, Switzerland
Tel: +41 (0)31 330 12 12
Fax: +41 (0)31 330 12 13
info@swisspeace.ch
www.swisspeae.org

swiss peace