

Terrorismusbekämpfung durch die UN: vielfältige Maßnahmen – wenig Erfolg

Hanspeter Mattes

Die immer häufigeren Anschläge maoistischer Rebellengruppen in Ostindien, der Anschlag am 29. März 2010 auf die Moskauer Metro mit 40 Toten oder die Ermordung von elf Polizisten in Südalgerien durch Kämpfer der al-Qa'ida im Islamischen Maghreb am 30. Juni 2010 zeigen exemplarisch, dass Terrorismus ein anhaltend virulentes und vor allem globales Problem darstellt. Der grenzüberschreitende Aktionsraum terroristischer Gruppen zwingt die Sicherheitsbehörden dabei zu verstärkter internationaler Kooperation. Die UN bieten hierfür zahlreiche Ansätze.

Analyse

Seit den terroristischen Anschlägen palästinensischer Gruppen in den 1970er Jahren sind die UN mit Strategien gegen den Terrorismus befasst. Die Terroranschläge der islamistischen al-Qa'ida am 11. September 2001 in New York und Washington haben erneut die Notwendigkeit der internationalen Terrorismusbekämpfung verdeutlicht. Allerdings gibt es bis heute diesbezüglich keinen durchschlagenden Erfolg.

- Soziale Ungerechtigkeit und politische Missstände begünstigen weltweit Terrorismus als ultimatives politisches Kampfmittel.
- Ohne eine international anerkannte Definition des Terrorismusbegriffs stößt die kooperative Bekämpfung schnell an ihre Grenzen. Unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung wird vielerorts auch gegen die zivile Opposition vorgegangen. Dadurch wurden nicht nur nationale, sondern auch internationale Maßnahmen gegen den Terrorismus diskreditiert.
- Die UN haben vor allem seit 2001 zahlreiche Organe zur Terrorismusbekämpfung eingerichtet, deren Effizienz jedoch durch Kompetenzüberschneidungen verringert wird. In den letzten Dekaden sind sie mit einer Reihe von Konventionen und Protokollen gegen den Terrorismus aktiv geworden. Diese UN-Konventionen sind wichtige Referenzpunkte für die nationalen Gesetzgebungen und Sicherheitsbehörden, haben aber offenkundig nicht zu einer Eindämmung terroristischer Aktivitäten geführt.

Schlagwörter: Vereinte Nationen/UN, Terrorismus, Antiterrorismusmaßnahmen, Sicherheitskooperation

Global Security Governance gegen den Terrorismus

Die Organisierte Kriminalität¹ und der Terrorismus – gegenwärtig überwiegend von Gruppen mit islamistischem Hintergrund initiiert² – sind weltweit die beiden zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen, auf die alle Staaten mit Gegenmaßnahmen reagieren. Das sich in diesem Zusammenhang herausbildende Geflecht von internationalen Organen, Konventionen und Protokollen, hier mit *Global Security Governance* (GSG) umschrieben, hat vor allem in den letzten zehn Jahren eine deutliche Verdichtung erfahren. Die Anfänge der antiterroristisch ausgerichteten GSG reichen schon Jahrzehnte zurück. Bereits im Rahmen des Völkerbundes gab es mit der im November 1937 vorgelegten *Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus* einen ersten Ansatz. Die Bekämpfung des Terrorismus seitens der UN nahm jedoch erst in den 1960er Jahren einen neuen Anlauf – vorwiegend als Antwort auf terroristische Entwicklungen im Nahen Osten. Flugzeugentführungen durch palästinensische Kommandos 1970, die Geiselnahme von US-Diplomaten durch Revolutionsgarden 1979 in Teheran oder der aus Libyen gesteuerte Sprengstoffanschlag auf eine PanAm-Maschine über Lockerbie 1988 waren der Anlass für neue internationale Übereinkommen und Protokolle (s.u.) sowie zu Resolutionen des Weltsicherheitsrates und der UN-Vollversammlung.

Alle völkerrechtlichen Regelungen konzentrierten sich bislang auf genau umrissene terroristische Aktionsformen wie Flugzeugentführungen, Geiselnahmen oder terroristische Bombenanschläge; nur hier war ein internationaler Konsens zu erreichen. Eine allgemein verbindliche Definition von Terrorismus steht hingegen noch aus (vgl. Keber 2008). Dieses Versäumnis geht auf die Positionierung arabischer Staaten zurück, die vor dem Hintergrund des israelisch-palästinensischen Konflikts eine Abgrenzung von „legitimem Widerstand“ und Terrorismus sowie eine Ausweitung des Begriffs auf „Staatsterrorismus“ forderten – dies war auf internationaler Bühne nicht konsensfähig.

Die Aktivitäten auf UN-Ebene werden durch Maßnahmen anderer Akteure ergänzt, darun-

ter auf globaler Ebene der G8, auf regionaler Ebene der EU, der OSZE³ und anderer Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union, der ASEAN⁴ oder der OAS⁵. Die Maßnahmen zur Terrorbekämpfung sind dabei je nach Organisation unterschiedlich ausgeprägt, orientieren sich aber am UN-Aktionsrahmen. Die Anschläge vom 11. September 2001 gelten durchgängig als Auslöser neuer Initiativen. So entstand der vom Europäischen Rat am 20.9.2001 verabschiedete Europäische Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung⁶ als direkte Folge dieser Anschläge. Gleiches gilt für die *Action against Terrorism Unit* – 2002 vom OSZE-Generalsekretariat in Wien als zentrales Koordinationsgremium der Antiterrormaßnahmen der Mitgliedsstaaten geschaffen⁷ – sowie für das *Inter-American Committee against Terrorism*, das 2002 von der OAS mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, die Antiterrorismuskoooperation in der Region zu koordinieren und zu optimieren.⁸ Indirekt trifft dies auch auf die *Counterterrorism Action Group* (CTAG) zu, die von den Teilnehmern des G8-Gipfels in Evian im Juni 2003 eingesetzt worden ist.⁹ Die CTAG, deren Gründung eine Reaktion auf die nach Ansicht der G8-Führer nur schleppenden Antiterrorismusmaßnahmen der UN war, hat zwar im Rückblick gleichfalls „Performanzdefizite“ zu verzeichnen. Sie ist aber nach Einschätzung des in Washington ansässigen *Center on Global Counterterrorism Cooperation* (www.globalct.org) das gegenwärtig beste Gremium, um Antiterrorismushilfen für vom Terrorismus bedrohte Drittstaaten zu koordinieren.

Die tragende Rolle der UN in der Terrorismusbekämpfung

Die UN-Aktivitäten bilden den Kern der Global Security Governance im Bereich Terrorismusbekämpfung. Diese dominante Stellung – das deut-

1 Vgl. zur internationalen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Mattes (Focus Global 12/2009, <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>).

2 Vgl. als Überblick die Global Terrorism Database unter <http://www.start.umd.edu/gtd/>.

3 OSZE = Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

4 ASEAN = Association of Southeast Asian Nations.

5 OAS = Organisation Amerikanischer Staaten.

6 Der Aktionsplan wurde im Dezember 2005 um die Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung erweitert; vgl. Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit: Europas Antwort auf den Terrorismus (Brüssel 2008).

7 Vgl. im Detail <http://www.osce.org/atu/>.

8 Vgl. <http://www.cicte.oas.org>.

9 Vgl. http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/building_international_political_will_and_capacity_to_combat_terrorism_-_a_g8_action_plan.html.

sche Auswärtige Amt spricht von „Führungsrolle“ – ergibt sich aus drei Segmenten, die sich gegenseitig ergänzen und durch ihr Zusammenwirken die Grundlage des internationalen antiterroristischen Referenzrahmens abgeben:

1. langjährige Aktivitäten im Rahmen des Völkerrechts (Verabschiedung von internationalen Übereinkommen und Protokollen zur Bekämpfung terroristischer Einzelphänomene);
2. der vor allem seit 2001 vorangetriebene Aufbau einer institutionellen Struktur, mit deren Hilfe einerseits die Einhaltung von UN-Resolutionen überwacht, andererseits UN-Mitgliedsstaaten Unterstützung bei der Umsetzung von UN-Resolutionen gewährt werden soll;
3. die Formulierung und Verabschiedung einer vom Anspruch her kohärenten globalen Antiterrorismusstrategie (UN Global Counter-Terrorism Strategy), die das Herzstück der antiterroristisch ausgerichteten GSG bildet. Ihre Inhalte beruhen auf der Rede von UN-Generalsekretär Kofi Annan (in Madrid, 10.3.2005), den klaren Empfehlungen der UN-Vollversammlung vom September 2005 zur Verurteilung jeglicher Form terroristischer Akte und dem am 2.5.2006 von Annan vorgelegten Bericht „Verzinkt gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus“.

Die UN-Antiterrorismusstrategie wurde einschließlich eines dazugehörigen Aktionsplanes am 8.9.2006 von der UN-Vollversammlung mit Resolution 60/288 einstimmig angenommen und 2008 mit Resolution 62/272 bekräftigt.¹⁰ Sie bildet den Bezugsrahmen für gemeinsames Handeln rund um die fünf von Annan formulierten Säulen:

1. Menschen von der Anwendung bzw. Unterstützung von Terrorismus abhalten;
2. Terroristen die Mittel zur Ausführung von Anschlägen entziehen;
3. Staaten von der Unterstützung terroristischer Gruppen abschrecken;
4. staatliche Kapazitäten zur Verhütung von Terrorismus aufbauen und
5. Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung verteidigen.

¹⁰ Vgl. Text unter <http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>.

Konkret propagiert die für Herbst 2010 erneut zur Evaluierung anstehende Antiterrorismusstrategie zahlreiche Einzelmaßnahmen und Initiativen. Hierzu zählen u.a.

- die Verbesserung der Effizienz der einzelnen Antiterrormaßnahmen,
- der Ausbau der Hilfsprogramme für Opfer terroristischer Anschläge,
- die verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Präventivmaßnahmen,
- die Schärfung des Bewusstseins für Bioterrorismus sowie
- Maßnahmen zur Eindämmung der Internetnutzung durch terroristische Gruppen.

Mit der Antiterrorismusstrategie versuchen die UN die einschlägigen Aktivitäten von insgesamt 24 Organen und Programmen zu harmonisieren und nationale, regionale und internationale Interessen zusammenzuführen¹¹ – ein schwieriges Unterfangen.

Die Abkommen und Protokolle der UN zur Terrorismusbekämpfung

Die UN haben seit 1963 im Bereich Terrorismusbekämpfung sichtbare juristische Arbeit geleistet. Seitdem wurden 16 internationale Übereinkommen und Protokolle von der UN-Vollversammlung oder einer UN-Sonderagentur verabschiedet.¹² Die meisten davon stammen aus der Zeit vor dem 11. September 2001. Dennoch kann dieser Stichtag insofern als Zäsur betrachtet werden, weil danach die Anzahl der Staaten, die den entsprechenden internationalen Übereinkommen und Protokollen beitraten und damit dem Dokument zum notwendigen Quorum für das Inkrafttreten verhalfen, signifikant nach oben schnellte. Derzeit gibt es keinen Mitgliedsstaat der UN, der nicht mindestens ein Abkommen unterzeichnet hat.

Als wichtigste Dokumente der UN zur Terrorismusbekämpfung gelten (Tabelle 1):

¹¹ Vgl. zur Implementierung der Strategie http://www.globalct.org/images/content/pdf/policybriefs/rosand_policybrief_091.pdf.

¹² Vgl. vollständige Liste mit Zusatzinformationen unter www.un.org/sc/ctc/laws.html.

Tabelle 1: Wichtige Dokumente der UN zur Terrorismusbekämpfung seit 1963

Dokument	Datum der Verabschiedung	Verabschiedende Institution	In Kraft seit	Anzahl der bislang unterzeichnenden Staaten	Wirkungsrichtung
<i>Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen</i>	1963	Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO	3.12.1969	185	Das Abkommen erlaubt Flugkapitänen, angemessene Maßnahmen gegen Personen zu ergreifen, die terroristische Handlungen ausführen oder planen.
<i>Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen</i>	1970	ICAO	14.10.1971	185	Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, Flugzeugentführer schwer zu bestrafen; Auslöser waren die spektakulären Flugzeugentführungen durch palästinensische Terroristen im Juli 1968 und Anfang September 1970.
<i>Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Zivilluftfahrt</i>	1971	ICAO	26.1.1973	188	Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, entsprechende Vergehen entweder selbst schwer zu bestrafen oder Straftäter an den zuständigen Staat auszuliefern.
<i>Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschließlich Diplomaten</i>	1973	UN-Vollversammlung	26.1.1973	172	
<i>Internationale Konvention gegen Geiselnahme</i>	Dezember 1979	UN-Vollversammlung	3.6.1983	167	Auslöser war die Geiselnahme von US-Diplomaten durch Revolutionsgarden in Teheran.
<i>Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial</i>	1979	Internationale Atomenergieagentur (IAEA)	8.2.1987	141	Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, auf ihrem Territorium den Transport von Kernmaterial zu sichern.
<i>Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt und dazugehöriges Protokoll</i>	1988	International Maritime Organization (IMO)	1.3.1992	156	Ziel des Übereinkommens ist die Verhinderung von Bombenanschlägen auf Schiffe sowie von Piratenakten; mit Zusatzprotokoll von 1988 wurden auch feste Erdölinstallationen auf dem Festlandsockel in das Schutzprogramm aufgenommen.
<i>Übereinkommen über die Kenntlichmachung von plastischen Sprengstoffen</i>	1991	ICAO	21.6.1998	143	Mit dieser Maßnahme soll nach der Explosion einer PanAm-Maschine über Lockerbie im Dezember 1988 durch Plastiksprengstoff der Gebrauch unmarkierter und damit unentdeckbarer plastischer Sprengstoffe eingeschränkt werden.
<i>Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge</i>	1997	UN-Vollversammlung	23.5.2001	164	Mit dem Übereinkommen soll vor allem die Entstehung „sicherer Häfen“ für gesuchte Terroristen verhindert werden; Auslöser war der Sudan als <i>safe haven</i> für Osama Ibn Ladin in den 1990er Jahren.
<i>Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus</i>	1999	UN-Vollversammlung	22.4.2002	173	Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, finanzielle Unterstützer terroristischer Aktivitäten zu verurteilen oder an betroffene Drittstaaten auszuliefern und nationale Bankinstitute zur Aufdeckung verdächtiger Transaktionen zu veranlassen.
<i>Übereinkommen zur Bekämpfung von Akten des Nuklearterrorismus</i>	2005	IAEA	7.7.2007	61	Dieses Übereinkommen zielt auf den Schutz von Nuklearanlagen vor Terroranschlägen ab und verpflichtet die Vertragsstaaten zu einem intensiven Informationsaustausch.

Derzeit wird auf Antrag Algeriens ein Abkommen vorbereitet, das die Zahlung von Lösegeld an terroristische Gruppen durch Staaten oder zivile Organisationen verbietet. Hintergrund des algerischen Engagements ist die bereits mehrfach erfolgte Zahlung von Lösegeld durch europäische Staaten an die *Qa'ida* im islamischen Maghreb, um die Freilassung westlicher Geiseln zu erwirken.¹³

Die UN-Organe zur Terrorismusbekämpfung: viele Strukturen, begrenzte Leistung

Die innerhalb der UN geschaffenen Organe zur Terrorismusbekämpfung sind dem völkerrechtlichen Rahmen gemäß nicht polizeilicher Natur. Die Strafverfolgung entsprechender Delikte obliegt den nationalen Polizeibehörden bzw. den eigens dazu aufgebauten internationalen Polizeorganisationen Interpol (www.interpol.int) oder Europol (www.europol.europa.eu), die ihrerseits die nationale Souveränität der Mitgliedsstaaten zu achten haben. Die UN-Organe zur Terrorismusbekämpfung sind deshalb keine eigenständigen Strafverfolgungsorgane (*law enforcement*), sondern unterstützen und optimieren dementsprechende Maßnahmen der nationalen Sicherheitsbehörden/Polizeien. Zur Koordination der Arbeit der einzelnen UN-Gremien zur Terrorismusbekämpfung – 2005 gab es bereits mehr als 20¹⁴ – wurde im Juli 2005 beim UN-Generalsekretär ein eigenes Gremium, die *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF)¹⁵, eingerichtet. Die wichtigsten institutionellen Mitglieder des Koordinationsgremiums und ihre Leistungen/Aufgabenbereiche lassen sich wie folgt darstellen:

- *Al-Qa'ida and Taliban Sanctions Committee* (QTSC)
Die Gründung des QTSC geht auf Resolution 1267 des Sicherheitsrates vom 15.10.1999 zurück. Aufgabe des Komitees ist die Überwachung der mit Resolution 1267 (ergänzt durch sieben weitere Sanktionen 2000-2008) verhängten Sanktionen gegen die afghanischen Taliban wegen ihrer Unterstützung von Usama Ibn Ladin bzw. *al-Qa'ida*.

¹³ Am 17.9.2009 hat der UN-Sicherheitsrat eine entsprechende, von Algerien eingebrachte Resolution zur Kriminalisierung von Lösegeldzahlungen angenommen.

¹⁴ Vgl. das UN-Organigramm unter: http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT_organogram_Feb2009-3.pdf.

¹⁵ Vgl. <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml> (u.a. mit detaillierten Angaben zu den Aktivitäten der Mitglieder und der von ihnen gebildeten sieben Arbeitsgruppen; Arbeitsgruppe 5 konzentriert sich z.B. auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung).

Die Sanktionen richten sich gegen 396 Personen und 112 Organisationen und umfassen das Einfrieren von Taliban-/*Qa'ida*-Geldern, Reiseverbote und die Verhinderung von Waffenlieferungen. Das QTSC, dem alle Sicherheitsratsmitglieder angehören, trifft sich regelmäßig, um die Einhaltung der Sanktionen zu bewerten und dem Sicherheitsrat Bericht zu erstatten.¹⁶ Die eigentliche operative Arbeit obliegt einem Monitoring Team, das vom UN-Generalsekretär berufen wurde. Ihm gehören Terrorismusexperten unterschiedlicher Fachrichtungen (darunter Finanzfachleute) an, die zu Regionalorganisationen und Einzelstaaten enge Kontakte unterhalten. Die Arbeit des Teams ist in periodischen Berichten dokumentiert.

- *Das UN Counter Terrorism Committee* (CTC)
Das CTC¹⁷ wurde direkt nach den Anschlägen in New York und Washington 2001 gegründet. Die Grundlage bildet die UN-Sicherheitsratsresolution 1373 vom 21. September 2001, die Staaten dazu auffordert, dezidiert gegen die Planung, Finanzierung und Ausführung von Terrorakten vorzugehen.¹⁸ Die Arbeit des Komitees wurde später durch weitere Sicherheitsratsresolutionen (u.a. 1377/2001, 1566/2004, 1624/2005) gestärkt und besser koordiniert. Das CTC, in dem alle 15 Sicherheitsratsmitglieder vertreten sind, soll zum einen die Umsetzung von Resolution 1373 überwachen und zum anderen durch geeignete Maßnahmen die Fähigkeit der UN-Staaten verbessern, innerhalb ihrer Staaten sowie in ihren Regionen Terrorakte zu verhindern. Zu diesen Maßnahmen zählt die Strafverfolgung der Terrorfinanzierung, der Austausch sicherheitspolitisch wichtiger Informationen, die enge Kooperation der Sicherheitsbehörden und die Einleitung von Schritten, um gegebenenfalls bestehende *safe havens* zu beseitigen. Das CTC agiert auf der Basis von sechsmonatigen Arbeitsprogrammen und hat seit 2003 bislang fünf Sondertreffen – zuletzt in Nairobi im Oktober 2007 – abgehalten, auf denen entsprechend der Aufforderung durch UN-Sicherheitsratsresolution 1566 von 2004 die Antiterrorismusaktion mit den internationalen und Regionalorganisationen sowie den Sonderagenturen der UN abgestimmt wurde. Die Arbeit des CTC hatte anfangs mit erheb-

¹⁶ Vgl. zur Arbeit des QTSC www.un.org/sc/committees/1267/information.shtml.

¹⁷ Vgl. www.un.org/sc/ctc.

¹⁸ Text unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>.

lichen Abstimmungsschwierigkeiten zu kämpfen, was nicht nur zur erwähnten Kritik der G8 führte, sondern auch zu einem „Revitalisierungsprozess“, der ab Februar 2004 umgesetzt wurde und die Arbeit soweit optimierte, dass sie im Mai 2010 vom Sicherheitsrat als positiv bewertet wurde.

- *Counter Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)*

Das Gründung des CTED war ein direktes Ergebnis des „Revitalisierungsprozesses“ und erfolgte mit Sicherheitsratsresolution 1535 vom 26.3.2004. Das dem CTC direkt zugeordnete CTED soll in erster Linie die UN-Antiterrorismusaktivitäten stärken und die Kontrolle der Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1373 koordinieren. Der Arbeitsstab mit rund 40 Experten ist seit Dezember 2005 einsatzbereit. Sie werten die von den UN-Mitgliedsstaaten erstellten nationalen Umsetzungsberichte (zur Antiterrorgesetzgebung; Verschärfung der Grenzkontrollen; Maßnahmen gegen Terrorfinanzierung etc.) aus und bieten zugleich den Mitgliedsstaaten ihre technische Hilfe an. Ein erster *Global survey on implementation of resolution 1373* (2001) wurde 2008 vorgelegt. Die Arbeit des CTED – wie auch des CTC – erfolgt entlang halbjährlicher Arbeitsprogramme und vom Sicherheitsrat verabschiedeter Richtlinien.¹⁹

- *1540-Committee und zugehöriger Expertenstab*

Das so genannte 1540-Komitee wurde vom UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1540 vom 28.4.2004 im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta ins Leben gerufen und das Mandat bislang mehrfach (zuletzt bis 2011) verlängert. Resolution 1540 verpflichtet alle Unterzeichnerstaaten „to refrain from supporting by any means non-State actors from developing, acquiring, manufacturing, possessing, transporting, transferring or using nuclear, chemical or biological weapons and their delivery systems.“ Das Komitee und der ihm zuarbeitende Expertenstab beobachtet, inwiefern die Resolution weltweit umgesetzt wird und berät Regierungen bei entsprechenden Schritten. Hierzu hat es bislang zwei große Berichte vorgelegt (April 2006; Juli 2008; nächster Bericht April 2011), in denen nationale Defizite festgehalten sind.²⁰

19 Vgl. z.B. <http://www.un.org/sc/ctc/docs/ctc-policy-ic.pdf>.

20 Vgl. eine Bewertung des Komitees unter http://www.global.ctc.org/images/content/pdf/policybriefs/rosand_policybrief_094.pdf.

- *Die Terrorismus Prevention Branch der UNODC*

Das UN Office on Drugs and Crime (UNODC) hat sich ab Januar 2003 zusätzlich zu seiner Spezialisierung auf die Kriminalitätsbekämpfung auch im Bereich Terrorismusbekämpfung engagiert und zu diesem Zweck eine eigenständige *Terrorism Prevention Branch* gegründet, die Teil der 2005 ins Leben gerufenen CTITF ist. Hauptaufgabe der *Terrorism Prevention Branch* mit rund 45 Experten – davon 25 in Wien sowie 20 in Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost – ist die Beratung von derzeit 160 Regierungen im Bereich Terrorismusbekämpfung und die Unterstützung nationaler Bekämpfungsprogramme.²¹ Die von 21 Staaten bereitgestellten Haushaltsmittel von derzeit etwa 9 Mio. \$ pro Jahr reichen jedoch längst nicht aus, um den weiterhin bestehenden Beratungs- und Schulungsbedarf zu decken.

Fazit und Perspektiven

Die UN haben in den letzten knapp zehn Jahren ihr Profil bei der Terrorismusbekämpfung mit der Verabschiedung neuer Konventionen und zahlreicher Organe deutlich geschärft. Trotz dieser Schritte ist der sich aus verschiedenen Wurzeln speisende nationale und internationale Terrorismus lange noch nicht ausgemerzt – die anhaltenden Terroranschläge sind hierfür Indiz genug. Dieser Sachverhalt hängt mit einer Reihe von Faktoren zusammen:

Erstens sind die eingesetzten nationalen und internationalen Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus wie Diplomatie, sicherheitsdienstliche Repression und militärische Gewalt (vgl. Cronin/Ludes 2004) zwar hilfreich, bekämpfen aber nur ein Symptom. Die Ursachen der in vielen Staaten virulenten politischen Gewalt und des Terrorismus werden damit nicht beseitigt.²² Die betroffenen Staaten mögen zwar antiterroristische Maßnahmen befürworten und sich – wie zuletzt Mauretanien im Juli 2010 – eigene Antiterrorgesetze geben; die politischen, religiösen, ethnischen

21 Vgl. hierzu UNODC/Terrorism Prevention Branch (2009): *Delivering counter-terrorism assistance*, unter: http://www.unodc.org/documents/terrorism/TPB_brochure_English_final_printed_copy.pdf (Zugriff: 9.7.2010).

22 Festzustellen ist aber auch, dass viele Kader terroristischer Gruppen nicht aus sozial marginalisierten Bevölkerungsgruppen stammen, sondern der Mittelschicht angehören; Verfügbarkeit über ein gewisses Maß an ökonomischen Ressourcen sowie einen überdurchschnittlichen Bildungsgrad bedeutet damit nicht automatisch einen Rückgang terroristischen Potenzials.

und sozioökonomischen Widersprüche wurden bislang jedoch in keinem Staat Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und des Nahen Ostens noch im Basenland, Irland oder auf dem Balkan endgültig beseitigt (Howard 2008). Angesichts dieser vielfältigen Wurzeln des Terrorismus wird dieser auch zukünftig weltweit Teil der politischen Auseinandersetzung bleiben.

Zweitens gibt es im Hinblick auf die Bereitschaft der UN-Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung von Terrorismus deutliche Unterschiede. Der seit dem Jahr 2000 vorliegende Entwurf für eine umfassende Terrorismuskonvention ist zum Beispiel deshalb noch nicht verabschiedet, weil insbesondere arabische und islamische Staaten, die Arabische Liga und die Organisation Islamische Konferenz Vorbehalte haben und Organisationen, denen sie den Status von Befreiungsorganisationen zubilligen, das Recht auf freie Wahl ihrer Kampfmittel nicht beschneiden lassen wollen. Westliche Staaten bestehen hingegen darauf, dass es für terroristische Akte keinerlei Rechtfertigung geben kann. Hinzu kommt das Problem der Perzeption von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. In zahlreichen nahöstlichen Staaten gilt zumindest laut Presseberichten die westliche Sorge vor Terrorismusanschlägen als übertrieben. Angesichts von jährlich rund 4.300 Verkehrstoten allein in Algerien sei nicht der islamistische Terrorismus das zentrale Problem, sondern der „Verkehrsterrorismus“ (terrorisme routière).²³

Eine weitere Schwierigkeit ist organisatorischer Natur: Die Vielfalt der mit der Terrorismusbekämpfung befassten Organe innerhalb und außerhalb der UN, in denen sich 192 UN-Staaten mit unterschiedlichen Interessen Machtkämpfe liefern, sorgen für Kompetenzstreitigkeiten und Koordinationsprobleme. Der Terrorismusexperte Eric Rosand hat diese Defizite thematisiert und Vorschläge zu ihrer Überwindung gemacht (Rosand 2007). Die Erfahrung mit der Reform internationaler Organisationen lehrt jedoch, dass sich Probleme vielleicht mindern, aber trotz des Strebens nach „international best practices, codes and standards“ (so das CTC) nur schwerlich ausräumen lassen.

Terrorismus agiert nicht zwangsläufig transnational, sondern ist zu einem Großteil lokal bedingt und auch nur lokal agierend (Stichwort: *homegrown terrorism*). Die Bekämpfung des nationalen Terror-

ismus ist deshalb jenseits der erforderlichen Entwicklungs- und Partizipationsstrategie auch nur so gut wie die nationale Strategie und die hierfür eingesetzten Mittel. Die Forderung nach „internationaler Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung“, wie sie z.B. im Juli 2010 der ägyptische Innenminister al-Adli gegenüber US-Senatoren erhoben hat, ist oftmals nicht mehr als pure Rhetorik und geht an der Realität vorbei.

Ein letzter Problemkomplex sind die Menschenrechte. Von autoritären Staaten mit ausgeprägter Kontrollobsession und generell schlechter Menschenrechtsbilanz ist kaum zu erwarten, dass sie im Antiterrorismuskampf die international propagierten Menschenrechtsnormen einhalten. UN-Generalsekretär Annan hat zwar 2005 die Respektierung der Menschenrechte zum integralen Bestandteil des Antiterrorkampfes erklärt, doch blieb dies politisches Wunschdenken, das selbst die USA mit der Errichtung von Camp Delta auf Guantanamo nicht erfüllten. Im „globalen Kampf gegen den Terrorismus“, der jegliche Mittel zu rechtfertigen scheint, kann folglich auch der mit Resolution 2005/80 von der UN-Menschenrechtskommission eingesetzte *Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights while Countering Terrorism* (derzeit der Finne Martin Scheinin) nur die massivsten Menschenrechtsverletzungen anprangern und auf eine Beseitigung hoffen.

Literatur

- Cronin, Audrey Kurth und James M. Ludes (2004), *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington D.C.
- Howard, Russell u.a. (2008), *Terrorism and counterterrorism: Understanding the new security environment*, Guilford.
- Keber, Tobias O. (2008), *Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht: Entwicklungslinien im Vertrags- und Gewohnheitsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Arbeiten zu einem umfassenden Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus*, Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Rosand, Eric u.a. (2007), *The UN Security Council's counterterrorism program: What lies ahead?*, New York (www.ipacademy.org).
- www.un.org/en/peace (Portal zu Peace and Security)
- www.un.org/terrorism (Portal zu allen UN-Terrorismusbekämpfungsaktivitäten)
- www.unodc.org (UN Office on Drugs and Crime)

²³ L'Expression, Algier, 31.12.2009.

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des GIGA Instituts für Nahost-Studien.
Arbeitsschwerpunkte: Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, *soft security*-Probleme.
E-Mail: mattes@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/mattes>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ beschäftigt sich auch mit unterschiedlichen Aspekten der öffentlichen Sicherheit; 2009/2010 wird von Dr. Hanspeter Mattes das Projekt „Defizite der inneren Sicherheit in Nordafrika: Ursachen, Dimensionen und staatliche Gegenstrategien“ durchgeführt, in dessen Mittelpunkt der Terrorismus islamistischer Gruppen und die Organisierte Kriminalität stehen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Basedau, Matthias, Hanspeter Mattes und Anika Oettler (Hrsg.) (2005), *Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika*, Hamburg: DÜI.
Huhn, Sebastian (2009), *The Culture of Fear and Control in Costa Rica: Crime Statistics and Law Enforcement*, GIGA Working Papers, 104, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.
Mattes, Hanspeter (2006), *Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten*, GIGA Focus Nahost, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.
Mattes, Hanspeter (2009), *Global Security Governance - eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*, GIGA Focus Global, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank;

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM