

Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung

Schneckener, Ulrich (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneckener, U. (Hrsg.). (2007). *Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung* (SWP-Studie, S 14). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245430>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ulrich Schneckener (Hg.)

Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung

S 14
Juni 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Grundlagen

- 7 **Internationale Terrorismusbekämpfung – im Spannungsfeld zwischen USA und Vereinten Nationen**
Ulrich Schneckener
- 13 **Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung**
Christian Schaller

»OECD-Welt«

- 31 **Europäische Union: Netzwerke bilden, um Netzwerke zu bekämpfen**
Annegret Bendiek
- 43 **Nato: Möglichkeiten und Grenzen militärischer Terrorismusbekämpfung**
Markus Kaim
- 53 **G 8: Terrorismusbekämpfung in Form von »Club Governance«**
Ulrich Schneckener

Außereuropäische Regionen

- 65 **Golfkooperationsrat: Deklaratorische Terrorismusbekämpfung**
Guido Steinberg
- 75 **Shanghai Organisation für Zusammenarbeit: Wider die »drei üblen Kräfte« von Terrorismus, Separatismus und Extremismus**
Gudrun Wacker
- 85 **Afrika und der »Global War on Terror«**
Kerstin Petretto

Schluss teil

- 99 **Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung**
Ulrich Schneckener

Anhang

- 106 Tabellen
- 113 Dokumente
- 118 Abkürzungen
- 120 Autorenverzeichnis

Grundlagen

Internationale Terrorismusbekämpfung – im Spannungsfeld zwischen USA und Vereinten Nationen

Ulrich Schneckener

Was über Jahrzehnte insbesondere in den Staaten der OECD-Welt primär als Domäne der Innen- und Justizpolitik galt, ist seit 2001 in geradezu rasanter Weise zu einem prominenten Problemfeld internationaler Politik geworden: die Bekämpfung terroristischer Aktivitäten und Gruppierungen. Dies spiegelt sich nicht zuletzt auf der internationalen Ebene wider: Es gibt vermutlich keine internationale Organisation und kein multilaterales Forum, das nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht umfassende Resolutionen, Beschlüsse, Initiativen oder Aktionspläne zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet hat. Dabei wird angesichts der globalen terroristischen Bedrohung stets die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit, zur Koordination von Maßnahmen und zum Austausch von Informationen betont. Je mehr sich jedoch einzelne Organisationen mit den Details der Terrorismusbekämpfung befassen, desto schwieriger wird die Konsensfindung zwischen den beteiligten Staaten, desto umstrittener werden bestimmte Maßnahmen und desto stärker wird das Bemühen erkennbar, Eingriffe in die staatliche Souveränität nur begrenzt zuzulassen. Wie sind vor diesem Hintergrund die Ansätze multilateraler Terrorismusbekämpfung zu bewerten? Wo liegen ihre Chancen und Grenzen?

Um dieses Thema einzuordnen, ist ein Blick in zwei Dokumente aufschlussreich, die im Herbst 2006 erschienen sind und auf exemplarische Weise die Spannungsfelder und Problemzonen der internationalen Terrorismusbekämpfung deutlich machen. Die Rede ist von der *National Strategy for Combating Terrorism* (September 2006) der amerikanischen Regierung und der *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* (September 2006), die die UN-Generalversammlung beschlossen hat.

Das erstgenannte Dokument ist im Wesentlichen die Fortschreibung der seit 9/11 von der Bush-Administration verfolgten *Global War on Terror*-Doktrin, denn sie thematisiert vor allem das potentielle Zusammengehen von Terroristen, Massenvernichtungswaffen und »Schurkenstaaten«.¹ Dabei orientiert sie sich – wie auch schon die Vorläuferdokumente – am Paradigma des staatlich geförderten oder geduldeten Terrorismus, weshalb sich eine Reihe von Maßnahmen eher gegen die (mutmaßlichen) staatlichen Sponsoren als direkt gegen terroristische Netzwerke richtet. In dem

¹ Siehe The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, D.C., September 2006. Für eine Analyse der *Global War on Terror*-Doktrin siehe Ulrich Schneckener, *Transnationaler Terrorismus*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2006, S. 229–246; Robert Singh, »The Bush Doctrine«, in: Mary Buckley/Robert Singh (Hg.), *The Bush Doctrine and the War on Terrorism*, London/New York: Routledge, 2006, S. 12–31; Robert Jervis, »Understanding the Bush Doctrine«, in: *Political Science Quarterly*, 118 (Herbst 2003), S. 365–388.

Papier heißt es, dass man keinen Unterschied machen werde zwischen Terroristen und jenen, die sie unterstützen oder beherbergen (genannt werden vor allem Iran und Syrien). Als langfristige Strategie zur Ursachenbekämpfung gilt weiterhin – wie auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie vom April 2006 – die Verbreitung von Demokratie und Freiheit, das heißt: »effective democracy« als strategische Antwort auf den globalen Terrorismus. Der Mangel an Demokratie und Freiheit wird als zentrale Ursache für die Entstehung und Ausbreitung terroristischer Gruppen und Aktivitäten gesehen. Die dahinterstehende Prämisse lautet: Je demokratischer eine Gesellschaft und ihre öffentlichen Institutionen, desto geringer die Anfälligkeit für die Genese terroristischer Organisationen. Angesichts der zahlreichen terroristischen Gruppierungen, die seit den siebziger Jahren gerade auch in westlichen Demokratien entstanden sind, ist diese Annahme empirisch allerdings fragwürdig.

In der Globalen Anti-Terror-Strategie der Vereinten Nationen hingegen wird – aus naheliegenden Gründen – der Begriff »Demokratie« vermieden. Stattdessen wird ein ganzes Bündel möglicher struktureller Ursachen für Terrorismus genannt, darunter ungelöste Konflikte, die Verletzung der Menschenrechte, ein Mangel an Good Governance und Rechtsstaatlichkeit, ethnische beziehungsweise religiöse Diskriminierungen, politische Exklusion sowie sozio-ökonomische Marginalisierung.² Im Unterschied zur amerikanischen Strategie ist der Ansatz der UN damit relativ breit angelegt und zählt zahlreiche Themen auf, deren Bearbeitung als Beitrag zur Terrorismusbekämpfung verstanden wird. Dazu gehören die erfolgreiche Prävention und friedliche Lösung von Konflikten, der interkulturelle Dialog, die Förderung von Toleranz, die Stärkung des Völkerrechts, die Erfüllung entwicklungspolitischer Ziele (etwa der *Millennium Development Goals*) sowie die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung und die Einhaltung der Menschenrechte. Anders als in der US-Strategie wird das Thema »state sponsored terrorism« nicht direkt angesprochen. Stattdessen werden in allgemeiner Form alle »Akte, Methoden und Praktiken« des Terrorismus verurteilt. Zudem sei es notwendig, Staaten beim Aufbau entsprechender Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung zu unterstützen, wobei sich alle Maßnahmen im Einklang mit den Menschenrechten befinden und im Rahmen rechtsstaatlicher Normen bewegen müssten. Die Resolution ist damit insgesamt umfassender, aber auch weniger fokussiert als die US-Strategie.

Beiden Dokumenten liegen unterschiedliche Bedrohungsanalysen zugrunde, was entsprechende Konsequenzen sowohl für die Inhalte als auch für die Art und Weise der Bekämpfung von Terrorismus hat. Zum einen heben beide Strategiepapiere jeweils andere Aspekte der Terrorismusbekämpfung hervor; zum anderen räumen sie der multilateralen Zusammenarbeit einen sehr unterschiedlichen Stellenwert ein.

² Siehe *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, New York, September 2006. Zur Rolle der UN bei der Terrorismusbekämpfung siehe ausführlicher den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie, S. 13ff.

Spannungsverhältnis 1: Operative versus strukturelle Maßnahmen

Die Strategien verweisen implizit auf die analytische Unterscheidung in operative und strukturelle Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung. Bei den operativen geht es in erster Linie darum, gegen bestehende und manifeste terroristische Strukturen vorzugehen, einzelne Personen festzunehmen beziehungsweise auszuschalten und die Planung und Durchführung von Anschlägen zu verhindern. Zunächst sind hier – innerstaatlich wie international – vor allem Polizei und Geheimdienste, spezielle Anti-Terror-Einheiten, das Militär, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, Zivil- und Katastrophenschutz, Zoll und Grenzschutz sowie Finanz- und Wirtschaftsbehörden gefragt. Strukturelle Terrorismusbekämpfung hingegen umfasst diplomatische, sicherheits-, entwicklungs-, wirtschafts- und finanz- sowie kulturpolitische Maßnahmen, die darauf abzielen, die Entstehungs- und Existenzbedingungen des Terrorismus, sprich seine Ursachen und das ihn begünstigende Umfeld zu bekämpfen. Terroristischen Gruppierungen und Netzwerken soll der soziale und ideologische Nähr- und Resonanzboden entzogen werden, um auf diese Weise die Zahl der Unterstützer und Sympathisanten zu reduzieren beziehungsweise nicht weiter ansteigen zu lassen.

Auch wenn jedes Dokument beide Bereiche adressiert, lässt sich feststellen, dass der Schwerpunkt der US-Strategie eindeutig auf den operativen Maßnahmen liegt, während sich die UN-Konzeption auf strukturelle Fragen konzentriert. Nun stehen operative und strukturelle Terrorismusbekämpfung in der Regel in einem Spannungsverhältnis und bergen erhebliche Ziel- und Mittelkonflikte. Auf der einen Seite kann man auf operative – vor allem auf repressive – Maßnahmen nicht verzichten und lediglich abwarten, bis strukturelle, ursachenbezogene Ansätze erste Erfolge bringen, wenn damit auf absehbare Zeit eine terroristische Gefährdung der öffentlichen und internationalen Sicherheit verbunden ist. Auf der anderen Seite haben beispielsweise Militär- oder Polizeieinsätze – insbesondere dann, wenn sie unverhältnismäßig ausfallen – häufig kontraproduktive Effekte, die die Umsetzung der strukturellen Terrorismusbekämpfung erschweren. Die Folgen sind oftmals jene Solidarisierungen und Radikalisierungen, die man eigentlich verhindern wollte. Damit werden auch die kurzfristigen Erfolge, wie etwa die Festnahme von Terrorverdächtigen oder die Zerstörung von Trainingscamps, zunichte gemacht. Entscheidend ist daher, ob und wie eine Balance zwischen kurz- und langfristig wirksamen Maßnahmen hergestellt werden kann, ohne dass die Aktivitäten in einem Bereich zu Lasten des anderen gehen. Auf dieses Grundproblem geben beide Dokumente jedoch keine angemessene Antwort.

Spannungsverhältnis 2: Selektiver versus institutionalisierter Multilateralismus

Die beiden Strategiepapiere lassen darüber hinaus auf sehr unterschiedliche Vorstellungen von Multilateralismus schließen. Die amerikanische

Regierung verfolgt im Rahmen ihres *Global War on Terror* einen selektiven oder modularen Multilateralismus,³ der im Zweifel ein unilaterales, präventives Vorgehen nicht ausschließt.⁴ Die Bush-Administration unterstützt etablierte internationale Organisationen, Foren und Regime nur dann, wenn diese sich aus ihrer Sicht als nützlich erweisen, um den Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Gelten sie hingegen als hinderlich oder ineffektiv, werden sie ignoriert. In diesem Fall bietet das »Forum Shopping« eine Alternative, das heißt es wird jenes internationale Forum gewählt, bei dem man am leichtesten Unterstützung für die eigenen Anliegen mobilisieren kann – etwa die Nato oder G 8 statt der UN. Die US-Regierung bevorzugt zudem je nach Aufgabenstellung flexible Ad-hoc-Koalitionen gleichgesinnter Staaten (»Koalitionen der Willigen«) oder, wie es der ehemalige Verteidigungsminister Donald H. Rumsfeld formulierte: »[T]he mission determines the coalition, the coalition must not determine the mission.« Dieser Ansatz hat sich in einer Reihe von Anti-Terror-Maßnahmen niedergeschlagen, wie der militärischen Operation *Enduring Freedom* (seit 2002) über die *Proliferation Security Initiative* (PSI, seit 2003) bis hin zur *Container Security Initiative* (seit 2002). Hinzu kommen regionale, von den USA gesponserte Initiativen, an denen mehrere Staaten als Empfänger von amerikanischer Ausbildungs- und Militärhilfe beteiligt sind – wie etwa die *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative* (seit 2004), die *East Africa Counterterrorism Initiative* (seit 2003) oder das *African Coastal Security Program* für die Anrainerstaaten am Golf von Guinea (seit 2003). In den genannten Beispielen – abgesehen von *Enduring Freedom* und PSI – handelt es sich nicht um »multilaterale« Arrangements, sondern eher um eine strukturierte Form des Bilateralismus, mit dessen Hilfe es der amerikanischen Regierung gelingt, eigene Zielvorstellungen auf andere zu projizieren und auf diese Weise eine hegemoniale Position einzunehmen.

Die Vereinten Nationen – als Weltorganisation – können dagegen gar nicht anders, als sich zum formalisierten und institutionalisierten Multilateralismus zu bekennen, in dessen Rahmen grundsätzlich gleichberechtigte Partner kooperieren und dafür etablierte Foren und Institutionen nutzen, die als Bausteine von Global oder Regional Governance verstanden werden können. Auf der UN-Ebene bedient man sich eines vorhandenen, politikfeldübergreifenden Handlungsrahmens, um über neue Themen, wie in diesem Fall die Terrorismusbekämpfung, zu beraten und entsprechende gemeinsame Initiativen zu entscheiden. Dabei können – im Kontext der UN oder einzelner Regionalorganisationen – neue problemspezifische

³ Zu den Begriffen vgl. auch Jochen Hippler, »Unilateralismus der USA als Problem der Internationalen Politik«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2003) B31–32, S. 15–20 (19f); Peter Rudolf, *Amerikapolitik. Konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2006 (SWP-Studie 22/06), S. 26–28.

⁴ In der Nationalen Sicherheitsstrategie (September 2002) heißt es dazu: »[W]e will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right to self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country« (siehe The White House, *U.S. National Security Strategy*, Washington, D.C., September 2002, S. 6).

Regime gebildet oder bestehende Foren und Institutionen ausgebaut werden. In jedem Fall bestimmt hier, möglichst im Konsens oder auf Basis einer breiten Mehrheit, die »Koalition« die »Mission« und nicht umgekehrt – so jedenfalls die reine Lehre des Multilateralismus.

In bestimmten Teilbereichen der Terrorismusbekämpfung mögen sich beide Ansätze durchaus ergänzen, insbesondere dann, wenn es um die Etablierung eines langfristig angelegten Regimes geht, etwa zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. An dessen Beginn steht typischerweise eine Kerngruppe von Staaten, die das Interesse hat, ihre Kooperation auf weitere Länder auszuweiten und an bestehende Organisationen anzubinden. Im Prinzip vertreten beide Ansätze aber gegensätzliche Positionen: Befürworter der amerikanischen Vorgehensweise argumentieren, dass der selektive Ansatz effektiver sei, da er eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Gleichgesinnten ermögliche und rascher Ergebnisse produziere. Man könne problembezogener agieren und müsse sich nicht auf Kompromisse und im Zweifel auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränken. Diese Ansicht findet sich in Grundzügen auch bei anderen Akteuren, die insbesondere bei der operativen Terrorismusbekämpfung Ad-hoc-Koalitionen und bilaterale Arrangements bevorzugen: Dies gilt in unterschiedlicher Intensität und je nach Sachlage zum Beispiel für Russland, China, Saudi-Arabien, Australien oder einzelne europäische Staaten. Kritiker warnen hingegen davor, die etablierten multilateralen Strukturen durch solche Praktiken zu unterlaufen und auf diese Weise zu schwächen. Dies werde auf Dauer die politische Legitimität der internationalen Terrorismusbekämpfung und somit auch deren Effektivität gefährden. Darüber hinaus besteht die Sorge, dass – quasi als »Kollateralschäden« – verwandte sicherheitspolitische Politikfelder in Mitleidenschaft gezogen werden und multilaterale Strukturen insgesamt an Wirksamkeit einbüßen. Mit anderen Worten: Die Haltung, multilaterale Foren nur selektiv zu nutzen, verstärkt den Mangel an Effektivität, der von den Kritikern des Multilateralismus beklagt wird.

Perspektiven multilateraler Terrorismusbekämpfung

Mit der Analyse der beiden Spannungsfelder werden gleichzeitig auch Chancen und Grenzen der multilateralen Terrorismusbekämpfung erkennbar. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen dabei jene internationalen Organisationen und multilateralen Foren, die sich zwar auf den völkerrechtlichen und UN-politischen Rahmen – wenn auch eher deklaratorisch – beziehen (siehe Beitrag Schaller, S. 13ff), aber in den vergangenen Jahren ihre eigene Agenda in Sachen Terrorismusbekämpfung entwickelt haben. Sie müssen den Spagat zwischen operativen und strukturellen Maßnahmen bewältigen.⁵ Zudem stehen sie in einem »Wettbewerb« mit anderen,

⁵ In dieser Studie werden jene operativen und strukturellen Maßnahmen genannt, die von den Organisationen selbst in den Kontext der Terrorismusbekämpfung gestellt werden, und nicht solche, die zusätzlich aus einer Beobachterperspektive dem einen oder anderen Bereich zugeordnet werden könnten (wie entwicklungs- oder bildungspolitische Maßnahmen).

weniger formalisierten Varianten der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und Koalitionsbildung. Gerade auch aus Sicht der deutschen Außenpolitik, die sich in der Regel in multilateralen Kontexten verortet und stets für die Stärkung derselben eintritt, stellt sich daher die Frage: Inwieweit und zu welchem Zweck werden die Organisationen und Foren für die Terrorismusbekämpfung genutzt?

Im Folgenden werden dazu drei »westlich« dominierte (Europäische Union, Nato und G 8) sowie drei außereuropäische Organisationen (Golfkooperationsrat, Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit und Afrikanische Union) analysiert. Dabei stehen folgende Aspekte im Mittelpunkt:

- ▶ Was wird jeweils unter Terrorismus verstanden? Welche Bedrohungsanalyse liegt dem zugrunde?
- ▶ Welche operativen und strukturellen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung wurden bisher beschlossen? Wie ist das Verhältnis dieser beiden Bereiche zueinander?
- ▶ Welche Maßnahmen wurden umgesetzt? Welche typischen Schwierigkeiten bestehen hierbei? Gibt es eine Diskrepanz zwischen faktischer und deklaratorischer Politik?
- ▶ Wie ist die Terrorismusbekämpfung insgesamt zu bewerten? Wird der bestehende Handlungsrahmen von den Mitgliedstaaten angemessen genutzt oder nicht? Welche Mitgliedstaaten können als Vorreiter gelten, welche treten eher als »Bremsler« auf?

Dieser Überblick soll dazu dienen, allgemeine Erkenntnisse über den Stand, die Probleme und die Perspektiven der multilateralen Terrorismusbekämpfung zu gewinnen. Letztlich geht es um die Frage, inwieweit multilaterale Strukturen überhaupt geeignet sind, eine derart sensible Problematik – die den Kernbereich nationalstaatlich verfasster Sicherheit betrifft – angemessen aufzugreifen und in entsprechende Politiken zu übersetzen.

Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung

Christian Schaller

Die Aktivitäten der Vereinten Nationen (UN) zur Bekämpfung von Terrorismus reichen bis in die siebziger Jahre zurück.¹ Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 haben diese Anstrengungen jedoch erheblich an Fahrt und Qualität gewonnen. Innerhalb des UN-Systems, dem zahlreiche Sonderorganisationen, Fonds und Programme angeschlossen sind, ist die Bekämpfung von Terrorismus mittlerweile zur Querschnittsaufgabe geworden.² Darüber hinaus wurde auch die Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen, nichtstaatlichen Organisationen und dem privaten Sektor intensiviert. Aufgrund ihres soliden normativen Fundaments, ihrer universellen Mitgliedschaft und globalen Reichweite sowie ihrer politisch-thematischen Bandbreite sind die Vereinten Nationen prädestiniert dafür, eine führende Rolle bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung zu spielen. Zum einen sind sie im Vergleich zu anderen Organisationen oder Staatenkoalitionen eher in der Lage, Maßnahmen gegen den Terrorismus die erforderliche Autorität und Legitimität zu verleihen. Zum anderen liegt ihre Stärke darin, Ressourcen zu bündeln. Dementsprechend bemüht sich die Organisation besonders darum, die Staaten beim Aufbau eigener Kapazitäten zu unterstützen und die weltweiten Aktivitäten im Kampf gegen den Terrorismus zu koordinieren. Allerdings stoßen die Vereinten Nationen als internationale Organisation mit 192 Mitgliedstaaten gerade in einem derart sensiblen Bereich wie der Terrorismusbekämpfung immer wieder an ihre Grenzen. Dies geschieht meist dann, wenn Staaten ihre Souveränität oder andere vitale Interessen durch einzelne Maßnahmen berührt oder verletzt sehen. Mitunter führen politische Meinungsverschiedenheiten und das Misstrauen zwischen den Regierungen zu unüberwindbaren Blockaden. Gegenwärtig ringt die Organisation vor allem um ein strategisches Dach und eine universelle völkerrechtliche Konvention zur Bekämpfung von Terrorismus.

1 Axel Wüstenhagen, »Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie«, in: Sabine von Schorlemer (Hg.), *Praxishandbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin u.a.: Springer, 2003, S. 101–144.

2 Vgl. die zentrale Webseite der UN zur Bekämpfung von Terrorismus, <www.un.org/terrorism/>, sowie das *UN Counter-Terrorism Online Handbook*, das einen Überblick über die Aktivitäten verschiedener Einrichtungen innerhalb des UN-Systems im Bereich der Terrorismusbekämpfung vermitteln soll, <www.un.org/terrorism/cthandbook/index.html>.

Völkerrechtliche Grundlagen

Gemäß Artikel 1 Ziffer 1 der UN-Charta verfolgen die Vereinten Nationen das Ziel, »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen«. Die zentralen Handlungsgrundsätze, bei denen es sich gewissermaßen um Verfassungsprinzipien der Staatengemeinschaft handelt, sind in Artikel 2 verankert. Dazu zählen neben dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten unter anderem das Gewalt- und das Interventionsverbot. Eine in Teilbereichen autoritative Interpretation und Konkretisierung dieser Grundsätze findet sich in der Erklärung der UN-Generalversammlung über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten von 1970.³ Die Deklaration bekräftigt, dass kein Staat in irgendeiner Form Terrorhandlungen in einem anderen Staat unterstützen darf. Außerdem hat jeder Staat die Pflicht, terroristische Bedrohungen zu beseitigen, die von seinem Hoheitsgebiet ausgehen. Gleichzeitig trägt die Charta dem Selbstbestimmungsrecht der Völker Rechnung. Immer wieder berufen sich einzelne Staaten auf dieses Recht, um bestimmte Formen der Gewaltanwendung von terroristischen Akten abzugrenzen. Darüber hinaus haben sich die Vereinten Nationen das Ziel gesetzt, mit Hilfe internationaler Zusammenarbeit die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen. Durch ihre UN-Mitgliedschaft bekennen sich mittlerweile 192 Staaten ausdrücklich zu diesem normativen Fundament.

Die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit haben die Staaten im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit gemäß Artikel 24 der UN-Charta dem Sicherheitsrat übertragen. Dieser kann als einziges Organ Beschlüsse fassen, die nach Artikel 25 und 48 der Charta für alle Staaten verbindlich sind und von ihnen umgesetzt werden müssen. Das Gebot zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, das eine weitere tragende Säule der Vereinten Nationen darstellt und unter anderem in Artikel 49 Ausdruck findet, spielt gerade bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine wichtige Rolle.

Die spezifischen Befugnisse des Sicherheitsrats im Bereich der Friedenssicherung ergeben sich aus den Artikeln 39ff, die in Kapitel VII der Charta zusammengefasst sind. Stellt der Sicherheitsrat eine Friedensbedrohung fest, hat er beispielsweise die Möglichkeit, nichtmilitärische Sanktionen gegen Staaten zu verhängen, die Terroristen unterstützen. Solche Sanktionen können sich auch unmittelbar gegen terroristische Gruppierungen oder Einzelpersonen richten. Darüber hinaus kann der Sicherheitsrat abstrakt-generelle Vorgaben treffen, militärische Operationen autorisieren oder Ermittlungen zur Aufklärung terroristischer Akte veranlassen. So verpflichtet etwa Resolution 1373 vom 28. September 2001 die Staaten in abstrakt-genereller Weise dazu, mittels umfangreicher gesetzgeberischer

³ *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, Generalversammlung, Resolution (GV-Res.) 2625 (XXV), 24.10.1970.

und vollziehender Maßnahmen terroristische Aktivitäten zu unterbinden. Durch solche Beschlüsse schafft der Sicherheitsrat auf der Basis von Kapitel VII der UN-Charta völkerrechtlich eigenständige Rechtsgrundlagen für die Terrorismusbekämpfung.

Das klassische Instrument zur Erzeugung von Völkerrecht ist allerdings der Vertrag zwischen Staaten. So sind mittlerweile zahlreiche internationale Abkommen in Kraft, die die Staaten bei der Terrorismusbekämpfung in unterschiedlichen Bereichen anleiten sollen.⁴ Beispiele dafür sind die Konvention gegen Geiselnahmen von 1979, das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt von 1988 oder das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge von 1997. Zuletzt wurde 2005 die Konvention zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen verabschiedet, die allerdings noch nicht in Kraft getreten ist. Viele der Verträge wurden im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet, verhandelt und unterzeichnet.

Darüber hinaus ergeben sich sogar aus dem Völkergewohnheitsrecht, den Genfer Abkommen von 1949 und dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) von 1998 Vorgaben für die Verfolgung bestimmter Taten, die in den jeweiligen Regimen zwar nicht unter dem Begriff »Terrorismus« behandelt werden, die aber angesichts ihrer besonderen Qualität in einem speziellen Kontext durchaus terroristische Akte im umgangssprachlichen Sinn darstellen können. Darunter fallen etwa Verbrechen gegen die Menschlichkeit und bestimmte Kriegsverbrechen, die sowohl gewohnheitsrechtlich als auch nach dem IStGH-Statut unter Strafe stehen. Auf diese Weise sind mittlerweile nahezu sämtliche Handlungen, die als terroristische Akte betrachtet werden, durch das Völkerrecht geächtet.

Schließlich folgen aus zahlreichen internationalen und regionalen Verträgen sowie aus dem Völkergewohnheitsrecht konkrete Verpflichtungen der Staaten zum Schutz der Menschenrechte, die grundsätzlich auch im Rahmen der Terrorismusbekämpfung gelten. Aus ihnen ergeben sich vor allem für operative Maßnahmen wichtige Schranken. Insbesondere die Generalversammlung und der Generalsekretär haben in diesem Zusammenhang wiederholt die Einhaltung der Menschenrechte gefordert.⁵

Trotz dieser Vielfalt an Rechtsinstrumenten besteht nach wie vor Bedarf für eine umfassende Konvention zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Der Vorteil gegenüber den derzeitigen Regelungen, die einen hohen Fragmentierungsgrad aufweisen, läge vor allem in der besseren Wahrnehmbarkeit und der größeren normativen Ausstrahlungskraft eines solchen Übereinkommens. Gegebenenfalls könnten dadurch sogar vereinzelte Regelungslücken geschlossen werden. Um diesen Vertrag zum Abschluss zu bringen, müssen sich die Staaten allerdings auf eine Definition einigen, die als Element eines Verbrechenstatbestands geeignet ist, terroristische Akte in möglichst allgemeiner Form zu erfassen.

⁴ Eine aktuelle Übersicht über die internationalen und regionalen Konventionen zur Bekämpfung von Terrorismus findet sich unter www.un.org/terrorism/instruments.html und <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>.

⁵ Vgl. z.B. GV-Res. 60/158, 16.12.2005.

Der andauernde Streit um die Definition von Terrorismus

Im Völkerrecht existiert bislang keine universelle Definition des Begriffs »Terrorismus«. Die zahlreichen sektorspezifischen Konventionen zur Bekämpfung terroristischer Bedrohungen umgehen dieses Problem, indem sie auf bestimmte kriminelle Handlungen abstellen, denen ein terroristischer Charakter beigemessen wird. In den Abkommen haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, solche Handlungen in ihren nationalen Rechtsordnungen unter Strafe zu stellen, zu verfolgen und abzuurteilen oder mutmaßliche Täter zur Strafverfolgung auszuliefern.

Der Sicherheitsrat behandelt terroristische Akte im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta grundsätzlich als Friedensbedrohung nach Artikel 39.⁶ Auf dieser Ebene ist es unerheblich, wie die festgestellte Bedrohung juristisch einzuordnen ist und ob sie sich etwa unter eine Terrorismus-Definition subsumieren lässt. In Resolution 1373 (2001) verwendet der Sicherheitsrat bei der Normierung konkreter Staatenverpflichtungen systematisch den Begriff des »terroristischen Akts«, allerdings ohne dafür eine entsprechende Definition zu liefern. Damit wird das Definitionsproblem zwangsläufig auf die Ebene der Staaten verlagert, die den Beschluss umsetzen müssen. Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen über die Reichweite des Begriffs ist eine weltweit einheitliche Durchsetzung der Resolution nur schwer zu erreichen.

Inhaltlich dreht sich der Streit über eine Definition von Terrorismus insbesondere um zwei Fragen, die bereits während der Dekolonisierungsphase diskutiert wurden und die gerade im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt noch immer relevant sind.⁷ Die erste Kontroverse betrifft im Kern die Grenzziehung zwischen terroristischen Akten auf der einen und legitimen gewaltsamen Handlungen zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker auf der anderen Seite. So fordern viele islamische und afrikanische Staaten, dass diese Differenzierung in einer Terrorismus-Definition zum Ausdruck kommen müsse. Die zweite Debatte wird darüber geführt, ob Maßnahmen staatlicher Streitkräfte ebenfalls einen terroristischen Akt darstellen können oder ob solche Handlungen vom Anwendungsbereich einer Terrorismus-Definition ausgeschlossen sein sollen.

Der Wortlaut zahlreicher Terrorismus-Resolutionen der Generalversammlung spiegelt die aufgezeigten Probleme am deutlichsten wider. Anfangs beschränkte sich die Generalversammlung darauf, unter Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker nationale Befreiungsbewegungen im Kampf gegen Kolonial- und rassistische Regime und andere Formen der Fremdherrschaft zu bestärken und die von solchen Regimen ausgehenden repressiven und terroristischen Verhaltensweisen

⁶ Vgl. zum Beispiel Sicherheitsrat, Resolution (SR-Res.) 1617 (2005), 29.7.2005.

⁷ Vgl. Christian Walter, »Defining Terrorism in National and International Law«, in: Christian Walter u.a. (Hg.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin u.a.: Springer, 2004 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 169), S. 23–43.

zu verurteilen.⁸ Ende der siebziger Jahre begann sich der Blickwinkel allmählich zu erweitern. Von 1985 beispielsweise stammt eine Passage, die klarstellt, dass terroristische Akte unter keinen Umständen zu rechtfertigen sind, gleichgültig in welchem Kontext und von wem sie begangen werden.⁹ 1994 verabschiedete die Generalversammlung eine Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, die erstmals Elemente einer Terrorismus-Definition enthält.¹⁰ Sie geht davon aus, dass kriminelle Akte, die darauf abzielen, zu politischen Zwecken einen Zustand des Terrors in der allgemeinen Öffentlichkeit oder innerhalb bestimmter Personengruppen zu verbreiten, weder aus politischen, philosophischen, ideologischen, rassistischen, ethischen und religiösen noch aus sonstigen Gründen gerechtfertigt sind. Diese Formel macht deutlich, dass selbst dem Kampf zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts klare Grenzen gezogen sind. Die beiden Formulierungen von 1985 und 1994 sind – zum Teil in leicht veränderter Form – bis heute fester Bestandteil der jährlichen Resolutionen der Generalversammlung¹¹ und spielen auch bei den Verhandlungen über eine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention eine wichtige Rolle.

Nachdem die Staaten über viele Jahre hinweg darauf verzichtet hatten, in ihren sektorspezifischen völkerrechtlichen Übereinkommen eine Definition von Terrorismus zu verankern, stellte sich im Rahmen der Verhandlungen über die Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus Ende der neunziger Jahre das Problem, dass Taten bestimmt werden mussten, an die die Strafbarkeit von Finanzierungshandlungen anknüpfen kann. Zu diesem Zweck wurde in die Konvention ein Tatbestand aufgenommen, der sich stärker als jeder Ansatz zuvor einer allgemeinen Terrorismus-Definition annähert.¹² In Resolution 1566 vom 8. Oktober 2004 bezog sich schließlich auch der Sicherheitsrat erstmals auf bestimmte

⁸ Vgl. GV-Res. 3034 (XXVII), 18.12.1972.

⁹ GV-Res. 40/61, 9.12.1985.

¹⁰ GV-Res. 49/60, 9.12.1994.

¹¹ Vgl. zuletzt GV-Res. 60/43, 8.12.2005: »1. Strongly condemns all acts, methods and practices of terrorism in all its forms and manifestations as criminal and unjustifiable, wherever and by whomsoever committed; 2. Reiterates that criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstances unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature that may be invoked to justify them; [...]«. Vgl. auch GV-Res. 60/288, 8.9.2006, Präambel: »Reaffirming that acts, methods and practices of terrorism in all its forms and manifestations are activities aimed at the destruction of human rights, fundamental freedoms and democracy, threatening territorial integrity, security of States and destabilizing legitimately constituted Governments, [...]«.

¹² *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, 9.12.1999, Artikel 2 Absatz 1 (b): »Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.«

Merkmale einer solchen Definition.¹³ Darüber hinaus bemühte sich vor allem Generalsekretär Kofi Annan um eine Lösung der Definitionsblockade. Er unterbreitete den Mitgliedstaaten eigene Formulierungsvorschläge und forderte den raschen Abschluss einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention.¹⁴

Der Vertragsentwurf für ein solches Abkommen, über den seit 2000 in einem Ad-hoc-Ausschuss und einer Arbeitsgruppe des Sechsten Ausschusses der Generalversammlung verhandelt wird, enthält ebenfalls einen Tatbestand, der unmittelbar bestimmte Straftaten erfassen soll, die einen terroristischen Charakter haben und die von allen Staaten verfolgt werden müssen.¹⁵ Auffällig ist, dass sich die oben beschriebenen Probleme im Zusammenhang mit der Behandlung von Freiheitskampf und Staatsterrorismus nicht mehr in der tatbestandlichen Definition niederschlagen, sondern in einer speziellen Klausel zum Anwendungsbereich der Konvention, deren Wortlaut nach wie vor höchst umstritten ist. In systematischer Hinsicht geht es dabei um das Verhältnis von Rechtsnormen, die der Terrorismusbekämpfung dienen, zu denen des humanitären Völkerrechts.

Zum einen dreht sich der Streit um die Frage, ob während eines bewaffneten Konflikts nur die Aktivitäten von Streitkräften (»armed forces«) – soweit sie vom humanitären Völkerrecht erfasst werden – aus dem Anwendungsbereich der Anti-Terrorismus-Konvention herausfallen sollen.¹⁶ Die Mitgliedstaaten der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) treten hingegen dafür ein, diese Ausnahme nicht auf Streitkräfte zu begrenzen, sondern allgemein auf die Parteien bewaffneter Konflikte (»parties«) auszu-

13 SR-Res. 1566 (2004), 8.12.2004, »3. Recalls that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, [...]«

14 *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/2005, 21.3.2005, Absatz 91; unter Bezugnahme auf den Reformbericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN-Dok. A/59/565, 2.12.2004, Absätze 157ff).

15 UN-Dok. A/59/894, 12.8.2005, Appendix II, Artikel 2 Absatz 1: »Any person commits an offence within the meaning of the present Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes: (a) Death or serious bodily injury to any person; or (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or to the environment; or (c) Damage to property, places, facilities or systems referred to in paragraph 1 (b) of the present article resulting or likely to result in major economic loss; when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.«

16 So der Koordinatorentwurf, der das Ergebnis einer Reihe informeller Konsultationen zusammenfasst und der unter anderem von den westlichen Staaten getragen wird (UN-Dok. A/59/894, 12.8.2005, Appendix II, Artikel 20 Absatz 2).

dehnen.¹⁷ Je nach Auslegung des Parteienbegriffs könnten damit möglicherweise auch bewaffnete Gruppen, die gemäß humanitärem Völkerrecht nicht zu den Streitkräften zu zählen sind, von der Anwendung der Anti-Terrorismus-Konvention ausgenommen sein.

Zum anderen ist umstritten, unter welchen Voraussetzungen die Aktivitäten staatlicher Militärkräfte, die in Ausübung ihrer offiziellen Pflichten handeln, aus dem Anwendungsbereich der Anti-Terrorismus-Konvention herausfallen sollen. Ein Entwurf sieht vor, dass dies bereits eintritt, sobald die betreffenden Handlungen von anderen Regeln des Völkerrechts erfasst werden.¹⁸ Nach dem Gegenentwurf der OIC soll eine Ausnahme allerdings nur dann gelten, wenn das fragliche Vorgehen auch tatsächlich durch das Völkerrecht gedeckt ist.¹⁹ Würde sich dieser Entwurf durchsetzen, müsste im Einzelfall zunächst völkerrechtlich geprüft werden, ob die jeweilige Handlung rechtmäßig ist, bevor die Ausschlussklausel angewendet werden könnte. In der gerichtlichen Praxis etwa würde dies zu einer erheblichen Belastung und Verzögerung der Verfahren führen.

Damit haben sich die ursprünglichen Konfliktlinien im Streit über die Terrorismus-Definition im regelungssystematischen Kontext lediglich verlagert. Nur wenn in diesen Fragen eine Annäherung gelingt, ohne dass über die bereits ausformulierte Definition erneut verhandelt werden muss, besteht überhaupt eine realistische Chance auf die Verabschiedung der Konvention.

Die Rolle der UN-Organe bei der Terrorismusbekämpfung

Da die Bewältigung der Terrorismusbedrohung einen hohen Grad an Spezialisierung erfordert, ist neben dem Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem Generalsekretär eine steigende Zahl an Nebenorganen, Programmen, Fonds, Sonderorganisationen, angeschlossenen Organisationen und Beratungsgremien in einzelne Aktivitäten zur Bekämpfung von Terrorismus eingebunden. Das Betätigungsfeld dieser Akteure umfasst zum einen Maßnahmen, die auf die strukturellen Bedingungen und das begünstigende Umfeld von Terrorismus abzielen. Zum anderen leisten die Vereinten Nationen auf breiter Front wichtige Beiträge zur operativen Terrorismusbekämpfung. Dabei geht es unter anderem darum, Terroristen den Zugang zu Ressourcen, Waffen oder Zufluchtsorten abzuschneiden und sie in ihrer Bewegungsfreiheit einzuschränken. Hier übernehmen vor allem der Sicherheitsrat, die Generalversammlung und das Sekretariat zentrale Funktionen.

¹⁷ Der Formulierungsvorschlag der OIC ist unter anderem dokumentiert in UN-Dok. A/C.6/60/L.6, Annex, 14.10.2005.

¹⁸ So der Koordinatorenentwurf [wie Fn. 16], Artikel 20 Absatz 3.

¹⁹ So der Formulierungsvorschlag der OIC [wie Fn. 17].

Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat – der sich bereits vor dem 11. September 2001 vereinzelt mit der Problematik auseinandersetzen musste – spielt bei der Terrorismusbekämpfung eine führende Rolle.²⁰ Er verurteilt konkrete terroristische Anschläge,²¹ gibt politische Grundsatzserklärungen ab,²² verhängt Sanktionen und begründet abstrakt-generelle Vorgaben für alle Staaten, die ansonsten nur durch völkerrechtliche Verträge normiert werden könnten. Zuletzt verabschiedete der Sicherheitsrat im September 2005 eine Resolution, in der die Staaten aufgerufen werden, die Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen zu verbieten und zu unterbinden.²³ Von seinem Monopol, die Staaten zur Durchführung militärischer Anti-Terror-Operationen zu ermächtigen, hat der Sicherheitsrat dagegen bislang noch keinen Gebrauch gemacht. Selbst nach den Anschlägen vom 11. September 2001 traf er zwar wiederholt die Feststellung, dass jeder Akt des internationalen Terrorismus eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt.²⁴ Gleichwohl sah er davon ab, militärische Zwangsmaßnahmen gegen die Urheber der Anschläge zu autorisieren. Stattdessen beschränkte er sich darauf, in denselben Resolutionen das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung in Übereinstimmung mit der UN-Charta anzuerkennen und zu bekräftigen.

Das gegen die Taliban und das al-Qaida-Netzwerk gerichtete Sanktionsregime geht auf einen Beschluss von 1999 zurück. Nach dem 11. September 2001 wurde es hinsichtlich seiner Zielrichtung und Feinabstimmung erheblich modifiziert und wird seitdem kontinuierlich weiterentwickelt.²⁵ Es besteht im Wesentlichen aus weltweiten Finanzsanktionen, Reisebeschränkungen und einem Waffenembargo gegen bestimmte juristische und natürliche Personen und Personengruppen, die in einer speziellen Liste aufgeführt sind. Diese Liste wird von einem Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats verwaltet (»1267-Ausschuss«, benannt nach dem Einsetzungsbeschluss in Resolution 1267 [1999]).²⁶ Der Ausschuss wird von einem Expertenteam (*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*) unter-

²⁰ Vgl. zum Beispiel die Erklärung des Sicherheitsratspräsidenten vom 9.10.1985 anlässlich der Entführung des Kreuzfahrtschiffs Achille Lauro (UN-Dok. S/17554). Vgl. außerdem zu terroristischen Sprengstoffanschlägen: SR-Res. 635 (1989), 14.6.1989; zum Irak: SR-Res. 687 (1991), 3.4.1991, Absatz 32; zu Libyen: SR-Res. 731 (1992), 21.1.1992; SR-Res. 748 (1992), 31.3.1992; zum Sudan: SR-Res. 1044 (1996), 31.1.1996; SR-Res. 1054 (1996), 26.4.1996; zu Afghanistan: SR-Res. 1189 (1998), 13.8.1998; SR-Res. 1267 (1999), 15.10.1999.

²¹ Vgl. z.B. SR-Res. 1368 (2001), 12.9.2001; SR-Res. 1438 (2002), 14.10.2002; SR-Res. 1440 (2002), 24.10.2002; SR-Res. 1450 (2002), 13.12.2002; SR-Res. 1530 (2004), 11.3.2004.

²² SR-Res. 1269 (1999), 19.10.1999; SR-Res. 1377 (2001), 12.11.2001; SR-Res. 1456 (2003), 20.1.2003.

²³ SR-Res. 1624 (2005), 14.9.2005.

²⁴ SR-Res. 1368 (2001), 12.9.2001; SR-Res. 1373 (2001), 28.9.2001.

²⁵ SR-Res. 1267 (1999), 15.10.1999; SR-Res. 1333 (2000), 19.12.2000; SR-Res. 1390 (2002), 16.1.2002; SR-Res. 1452 (2002), 20.12.2002; SR-Res. 1455 (2003), 17.1.2003; SR-Res. 1526 (2004), 30.1.2004; SR-Res. 1617 (2005), 29.7.2005; SR-Res. 1735 (2006), 22.12.2006.

²⁶ In dem Ausschuss – ein Nebenorgan des Sicherheitsrats – sind ausschließlich dessen 15 Mitglieder vertreten. Webseite: <www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>.

stützt, das in regelmäßigen Abständen die tatsächliche Wirkungsweise der Sanktionen analysiert und durch seine Empfehlungen maßgeblich zur Weiterentwicklung des Sanktionsregimes beiträgt.²⁷ Die Umsetzung des Sanktionsregimes durch die Staaten ist allerdings in vielen Bereichen nach wie vor mangelhaft.²⁸ Insbesondere die Reisesanktionen und das Waffenembargo konnten bislang kaum die erhoffte Wirkung entfalten. Darüber hinaus wirft das im Sanktionsausschuss praktizierte Verfahren der Auflistung verdächtiger Personen grundsätzliche menschenrechtliche Bedenken auf. Obwohl die Listen die Basis für weitreichende Eingriffe in individuelle Freiheitsrechte darstellen, haben die betroffenen Personen kaum die Möglichkeit, die Korrektheit der Eintragung überprüfen zu lassen und effektiven Rechtsschutz zu erlangen. Im Dezember 2006 reagierte der Sicherheitsrat jedoch auf die lauter gewordene Kritik und beschloss erstmals konkrete Vorgaben für das sogenannte »De-listing«, die nun vom 1267-Ausschuss und anderen Sanktionsausschüssen implementiert werden müssen.²⁹

Anders als das Sanktionsregime zielt Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats nicht auf einen individuell bestimmten Kreis von Personen ab, sondern verpflichtet die Staaten in quasi-legislativer Form zu einer Reihe gesetzgeberischer und -vollziehender Anti-Terror-Maßnahmen. Zur Unterstützung der Staaten bei der Umsetzung der Resolution 1373 (2001) richtete der Sicherheitsrat einen speziellen Anti-Terrorismus-Ausschuss (*Counter-Terrorism Committee, CTC*) ein.³⁰ Der Ausschuss ist als zentrale Anlaufstelle dafür zuständig, die vielfältigen Aktivitäten der Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu überblicken und zu steuern. Er verfügt über drei Unterausschüsse und ein Exekutivdirektorium (*Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED*).³¹ Diese Stellen sind vor allem damit befasst, die regelmäßigen Implementierungsberichte der Staaten auszuwerten und technische Hilfe zu vermitteln.³² Zu diesem Zweck entsendet der Ausschuss immer wieder Experten in die Mitgliedstaaten, um die zuständigen Stellen vor Ort zu beraten. In regelmäßigen Abständen unterrichtet der Ausschuss den Sicherheitsrat über den Stand der Umsetzung.

²⁷ Vgl. die Berichte des Monitoring-Teams unter <www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.

²⁸ Vgl. Christian Schaller, »Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen«, in: *Vereinte Nationen*, 53 (2005) 4, S. 132–138.

²⁹ SR-Res. 1730 (2006), 19.12.2006. Vgl. auch SR-Res. 1735 (2006), 22.12.2006.

³⁰ SR-Res. 1373 (2001), 28.9.2001, Absatz 6. In dem Ausschuss sind ebenfalls nur die 15 Mitglieder des Sicherheitsrats vertreten. Webseite: <www.un.org/sc/ctc/>.

³¹ SR-Res. 1535 (2004), 26.3.2004.

³² Eine der wichtigsten Anlaufstellen, die Regierungen bei Gesetzgebungsvorhaben und beim Gesetzesvollzug aktiv berät und unterstützt, ist die Unterabteilung für Terrorismusprävention (*Terrorism Prevention Branch*) innerhalb des UN-Büros für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung (*UN Office on Drugs and Crime, UNODC*). Sie befasst sich sowohl mit der staatlichen Implementierung der Anti-Terrorismus-Konventionen als auch mit der Durchsetzung der Resolution 1373 (2001). Künftig wird sich die Einheit vor allem auf den Aufbau staatlicher Kapazitäten im Strafjustizwesen konzentrieren. Webseite: <www.unodc.org/unodc/en/terrorism.html>.

Der Anti-Terrorismus-Ausschuss arbeitet ferner mit zahlreichen anderen Organisationen und Stellen wie der EU, der Weltzollorganisation (WCO), der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) oder der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) zusammen.³³ Außerdem soll in Zukunft die Kooperation zwischen den Ausschüssen des Sicherheitsrats und Interpol intensiviert werden.³⁴

Schließlich hat der Sicherheitsrat mit der Resolution 1540 vom 28. April 2004 einen weiteren Maßnahmenkatalog beschlossen, um Bedrohungen entgegenzutreten, die entstehen, wenn Terroristen die Verfügungsgewalt über Massenvernichtungswaffen erlangen. Diese Resolution verpflichtet die Staaten – in ähnlicher Weise wie Resolution 1373 (2001) – zu konkreten Schritten, um die Verbreitung solcher Waffen unter nichtstaatlichen Akteuren zu unterbinden. Auch die Umsetzung dieses Beschlusses wird durch einen Ausschuss des Sicherheitsrats (1540-Ausschuss) beobachtet und betreut,³⁵ der unter anderem Verbindungen zur Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und zur Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) unterhält.

Generalversammlung

Die Formulierung allgemeiner politischer und strategischer Ziele im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus fällt innerhalb der Vereinten Nationen in die Zuständigkeit der Generalversammlung. Diese kann allerdings im Unterschied zum Sicherheitsrat keine rechtlich verbindlichen Beschlüsse mit Außenwirkung fassen. Die Generalversammlung beschäftigt sich seit 1972 regelmäßig in speziellen Resolutionen mit dem Phänomen Terrorismus und den möglichen Gegenmaßnahmen.³⁶ Die Verhandlungen im Plenum sind jedoch stark politisch aufgeladen. Insbesondere sämtliche Formulierungen, die in irgendeiner Weise mit der Behandlung von Freiheitskampf und Staatsterrorismus in Zusammenhang stehen, sind nach wie vor bitter umkämpft. Dennoch scheint die Herangehensweise der Generalversammlung in den letzten Jahren pragmatischer geworden zu sein. 1994 und 1996 verabschiedete sie erstmals eine Erklärung mit einem Zusatztext über konkrete Maßnahmen zur Beseiti-

³³ In den letzten Jahren fanden unter der Leitung des Anti-Terrorismus-Ausschusses erste Treffen statt, an denen über 40 Institutionen teilnahmen, um den Informationsaustausch und die Abstimmung untereinander zu verbessern, vgl. UN Security Council Counter-Terrorism Committee, *Strengthening Cooperation against International Terrorism*, 11. und 12.3.2004, <www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/UNCTC_Conference_Report.pdf>; UN-Dok. S/2004/276, 1.4.2004. Allgemein zur Kooperation des CTC mit internationalen Institutionen: <www.un.org/sc/ctc/intlcooperation.shtml>.

³⁴ Vgl. SR-Res. 1699 (2006), 8.8.2006.

³⁵ Vgl. auch SR-Res. 1673 (2006), 27.4.2006. Auch in diesem Ausschuss sind nur die 15 Mitglieder des Sicherheitsrats vertreten. Webseite: <<http://disarmament2.un.org/Committee1540/>>.

³⁶ Eine Übersicht über die einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung findet sich unter <www.un.org/terrorism/ga.html>.

gung des internationalen Terrorismus.³⁷ Im September 2006 gelang es auf Druck einiger westlicher Staaten zudem, eine weltweite Anti-Terrorismus-Strategie zu verabschieden.³⁸

Darüber hinaus kommt der Generalversammlung eine weitere wichtige Funktion zu, die häufig unterschätzt wird. So sieht Artikel 13 Absatz 1 (a) der UN-Charta vor, dass die Generalversammlung die Entwicklung und Kodifikation des Völkerrechts fördern soll. Damit bietet sie allen Mitgliedstaaten ein Forum, sich an der Ausarbeitung völkerrechtlicher Verträge zur Terrorismusbekämpfung zu beteiligen.³⁹ Nach der Verabschiedung der Internationalen Konvention zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen im April 2005 stehen die Staaten nun vor der Herausforderung, das äußerst schwierige Projekt einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention zum Abschluss zu bringen.

Sekretariat

Die Aufgabe des Generalsekretärs besteht zunächst darin, den Sicherheitsrat und die Generalversammlung durch Berichte über einzelne Aktivitäten im Bereich der Terrorismusbekämpfung auf dem Laufenden zu halten.⁴⁰ Der Generalsekretär spielt aber vor allem bei der Entwicklung strategischer Konzepte eine herausragende Rolle. Kofi Annan investierte in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit viel Energie in die Ausarbeitung konkreter Empfehlungen für eine globale Anti-Terrorismus-Strategie. Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 beauftragte er eine Arbeitsgruppe (*Policy Working Group*) damit, die langfristigen Auswirkungen von Terrorismus und die politischen Dimensionen dieser Bedrohung aus der Sicht der Vereinten Nationen zu untersuchen und Vorschläge für Bekämpfungsstrategien zu machen. In ihrem Bericht sprach sich die Arbeitsgruppe erwartungsgemäß für eine systematischere Zusammenarbeit, eine bessere Koordinierung und eine deutlichere strategische Prioritätensetzung innerhalb des UN-Systems aus.⁴¹

Das besondere Augenmerk von Kofi Annan galt daher der Frage, wie die Kapazitäten innerhalb des UN-Systems gestärkt, wie Synergien maximiert und Doppelungen vermieden werden könnten. Vor diesem Hintergrund richtete er 2005 einen speziellen Arbeitsstab für Terrorismusbekämpfung ein (*Counter-Terrorism Implementation Task Force, CTITF*), in dem über 20 Institutionen vertreten sind, die bei der Terrorismusbekämpfung wichtige Funktionen übernehmen.⁴² Dabei handelt es sich um ein Beratungsgremium, das

³⁷ GV-Res. 49/60, 9.12.1994; GV-Res. 51/210, 17.12.1996.

³⁸ *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, GV-Res. 60/288, 8.9.2006.

³⁹ Eine Übersicht über die Aktivitäten des zuständigen Sechsten Ausschusses der Generalversammlung sowie der innerhalb dieses Ausschusses gebildeten Arbeitsgruppe und des Ad-hoc-Ausschusses findet sich unter <www.un.org/terrorism/ga.html>.

⁴⁰ Die Berichte des Generalsekretärs finden sich unter <www.un.org/terrorism/sg.html>.

⁴¹ UN-Dok. A/57/273 – S/2002/875, 6.8.2002, Annex.

⁴² In der CTITF sind unter anderem folgende Akteure vertreten: das CTED; das Monitoring-Team des 1267-Sanktionsausschusses; der 1540-Ausschuss; die Sekretariatsabteilungen DPA, DPKO, DDA, OLA, DPI, DSS, UNODC; der Sonderberichterstatler für Menschen-

auf übergeordneter Ebene strategische Fragen diskutieren und Policy-Empfehlungen entwickeln soll. Der Arbeitsstab wurde unmittelbar dem Büro des Generalsekretärs unterstellt. Seine Hauptaufgabe besteht darin, Mängel im Zusammenwirken dieser Akteure zu identifizieren und Möglichkeiten für eine bessere Kooperation und Koordinierung zu finden.

Die neuen Initiativen: Anti-Terrorismus-Strategie und Aktionsplan

Nachdem der Generalsekretär im März 2005 zum Jahrestag der Anschläge in Madrid erstmals Elemente einer globalen Anti-Terrorismus-Strategie vorgestellt hatte,⁴³ beschloss die Generalversammlung auf dem Weltgipfel im September desselben Jahres, diesen Ansatz weiterzuentwickeln.⁴⁴ Im April 2006 legte Kofi Annan einen detaillierten Bericht mit Empfehlungen vor,⁴⁵ auf dessen Grundlage die Generalversammlung im September 2006 eine globale Anti-Terrorismus-Strategie der Vereinten Nationen verabschiedete.⁴⁶

Das Konzept des Generalsekretärs basiert auf fünf Elementen: (1) Menschen von der Anwendung oder Unterstützung von Terrorismus abzuhalten (*Dissuading*); (2) Terroristen die Mittel zur Durchführung von Anschlägen zu entziehen (*Denying*); (3) Staaten von der Unterstützung terroristischer Gruppen abzuhalten (*Deterring*); (4) staatliche Kapazitäten zur Verhütung von Terrorismus aufzubauen (*Developing state capacity*); sowie (5) Menschenrechte im Kontext von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung zu verteidigen (*Defending human rights*). Die Forderung nach der Herrschaft des Rechts und nach Einhaltung der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus durchzieht den Bericht wie ein roter Faden. Die Vereinten Nationen müssten auf »klare, grundsatzfeste und unerschütterliche« Weise immer wieder die Botschaft aussenden, dass Terrorismus in all seinen Erscheinungsformen, gleichgültig von wem, wo und zu welchem Zweck er begangen wird, unannehmbar ist. Vor allem aber müssten sie ihre moralische Autorität bewahren. In dem Bericht werden zwar einige Faktoren benannt, die Terrorismus begünstigen können; die Wurzeln dieses Phänomens werden dagegen nicht näher untersucht. Dieser Umstand wurde vor allem von einigen islamischen und afrikanischen Staa-

rechte und Terrorismusbekämpfung sowie zahlreiche Organisationen, Programme und andere Einrichtungen (UNESCO, WHO, Weltbank, IMF, ICAO, IMO, WCO, IAEA, OPCW, Interpol, UNDP, UNICRI, OHCHR). Webseite: <www.un.org/terrorism/cttaskforce.html>. Eine Übersicht über die Tätigkeitsbereiche der einzelnen Einrichtungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung findet sich unter <www.un.org/terrorism/cthandbook/entities.html>.

⁴³ *A Global Strategy for Fighting Terrorism*, Keynote Address of the UN Secretary-General to the Closing Plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security, 10.3.2005, <<http://summit.clubmadrid.org/keynotes/>>.

⁴⁴ *World Summit Outcome*, GV-Res. 60/1, 16.9.2005, Absatz 82.

⁴⁵ *Uniting Against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-terrorism Strategy*, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/60/825, 27.4.2006.

⁴⁶ Die Strategie ist in einer Resolution und einem Aktionsplan formuliert: *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, GV-Res. 60/288, 8.9.2006.

ten kritisiert. Eine weitere Ausformulierung der Ursachen von Terrorismus hätte jedoch auf politisch äußerst umstrittenes Terrain geführt und die Relevanz des Papiers möglicherweise beeinträchtigt. Daher konzentriert sich der Bericht auf pragmatische und handlungsorientierte Empfehlungen.

Die globale Anti-Terrorismus-Strategie, die im September 2006 von der Generalversammlung verabschiedet wurde, greift im Wesentlichen die Empfehlungen des Generalsekretärs auf – wenn auch verkürzt. Entsprechend der äußeren Form eines Aktionsplans handelt es sich dabei allerdings eher um eine selektive Auflistung unterschiedlich konkreter Maßnahmen als um eine konsistente Strategie. Im Einzelnen werden darin folgende Aspekte der strukturellen und operativen Terrorismusbekämpfung behandelt:

Strukturelle Maßnahmen

- ▶ Achtung, Förderung und Weiterentwicklung des Völkerrechts im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung und effektive Umsetzung der Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats;
- ▶ Beseitigung der Bedingungen, die die Ausbreitung von Terrorismus begünstigen, insbesondere durch Maßnahmen in folgenden Bereichen: Konfliktprävention; friedliche Streitbeilegung; Stärkung der Herrschaft des Rechts und der Menschenrechte; Förderung einer Kultur des Friedens, der Gerechtigkeit und der menschlichen Entwicklung, der ethnischen, nationalen und religiösen Toleranz und der Achtung aller Religionen, religiösen Werte, Weltanschauungen und Kulturen; Beseitigung der Armut und Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Entwicklung;
- ▶ Aufbau staatlicher Kapazitäten und Stärkung des UN-Systems durch engere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Staaten und den zuständigen internationalen Institutionen; besserer Informationsaustausch und Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel;
- ▶ Gewährleistung und Stärkung der Menschenrechte und der Herrschaft des Rechts; Achtung des Flüchtlingsrechts und des humanitären Völkerrechts; Schaffung wirksamer und rechtsstaatlicher nationaler Strafjustizsysteme zur Verfolgung terroristischer Handlungen; Förderung und Schutz der Rechte von Terrorismusopfern; Unterstützung des Menschenrechtsrats, des Hohen Kommissars für Menschenrechte und des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung.

Operative Maßnahmen

- ▶ Verweigerung von Unterschlupf, Finanzierung und anderer Unterstützung für Terroristen;
- ▶ Verhinderung des Zugangs zu Waffen, nuklearem, chemischem, biologischem, radiologischem und anderem gefährlichen Material;

- ▶ Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Terroristen durch effektive Grenz- und Zollkontrollen;
- ▶ Sicherstellung effektiver Strafverfolgung;
- ▶ Bekämpfung des Terrorismus im Internet;
- ▶ Stärkung von Sanktionsregimen, Entwicklung fairer und transparenter Verfahren zur Erstellung und Aktualisierung der Sanktionslisten;
- ▶ Verbesserung der Transportsicherheit und des Schutzes besonders verwundbarer Ziele;
- ▶ Vorsorgemaßnahmen gegen die Folgen terroristischer Akte.

Bereits der Generalsekretär hatte in seinem Bericht betont, dass ein solches Strategiepapier der regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung bedürfe, um neuen Herausforderungen gerecht werden zu können. Aus diesem Grund hat die Generalversammlung beschlossen, die Fortschritte bei der Implementierung der Strategie in zwei Jahren zu untersuchen.

In der Tat dürften der Umsetzung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten weitaus größere politische und praktische Hindernisse entgegenstehen als der Verabschiedung des Papiers. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Resolution und der Aktionsplan keinerlei Ausführungen dazu enthalten, wie Staaten von der Unterstützung terroristischer Gruppierungen abgehalten werden können. Der Generalsekretär hatte dieses Problem in seinem Bericht ausführlich behandelt (*Detering States from Supporting Terrorist Groups*). Unter Betonung der Rolle des Sicherheitsrats hatte er empfohlen, dass die zuständigen Sicherheitsratsausschüsse Normen für die Rechenschaftslegung erarbeiten sollen, an denen sich die Anstrengungen der einzelnen Staaten messen lassen. Ziel müsse es sein, vor allem diejenigen Staaten zu identifizieren, die sich weigerten, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Notfalls müsse der Sicherheitsrat Sanktionen nach Kapitel VII der UN-Charta gegen diese Staaten verhängen.⁴⁷ Die Empfehlungen des Generalsekretärs finden sich in der Strategie der Generalversammlung jedoch nicht wieder. Darin zeigt sich erneut die Befürchtung vieler Staaten, auf diese Weise allzu leicht ins Visier des Sicherheitsrats und westlicher Staaten geraten zu können. Politischer Widerstand kommt vor allem von den Staaten der Blockfreien-Bewegung. Dies ist nur ein Beispiel dafür, dass der multilateralen Terrorismusbekämpfung auch im UN-Rahmen bestimmte Grenzen gesetzt sind.

Fazit und Schlussfolgerungen

Durch die Entwicklung der Terrorismusbekämpfung zu einer Querschnittsaufgabe innerhalb des UN-Systems entsteht das praktische Problem, die Aktivitäten der beteiligten Akteure aufeinander abzustimmen und einem Bürokratiewachstum entgegenzuwirken. Es kommt zu Reibungsverlusten und Doppelbelastungen, verursacht durch grundsätzliche Span-

⁴⁷ UN-Dok. A/60/825 [wie Fn. 45], Absätze 69ff.

nungen im Verhältnis zwischen dem Sicherheitsrat und dem Sekretariat, die Politisierung von Entscheidungsprozessen, überlappende Zuständigkeiten und Aufgabenzuweisungen auf der Arbeitsebene, umfangreiche Berichtspflichten sowohl der Staaten als auch einzelner Nebenorgane gegenüber den Hauptorganen sowie durch Defizite beim Informationsaustausch. Auch die Einsetzung spezialisierter Ausschüsse und Expertengremien durch den Sicherheitsrat hat dieses Problem eher verschärft als gemildert.⁴⁸

Darüber hinaus verfügen die Vereinten Nationen kaum über Kapazitäten zur Umsetzung ihrer Vorgaben. So ist die Organisation mangels eigener nachrichtendienstlicher, exekutiver und militärischer Strukturen nicht darauf ausgerichtet, konkrete terroristische Akte zu verhindern oder zu verfolgen. Die Implementierungslast bei sämtlichen operativen Maßnahmen trifft daher in erster Linie die Staaten. Dies gilt für die Durchsetzung nichtmilitärischer Sanktionen ebenso wie für militärische Operationen oder die strafrechtliche Verfolgung von Terroristen. Die Vereinten Nationen können in diesen Bereichen allenfalls anleitende, koordinierende oder unterstützende Funktionen wahrnehmen. Im Übrigen sind sie auf die Bereitschaft und Leistungsfähigkeit ihrer Mitgliedstaaten angewiesen. Ein zentrales Problem besteht allerdings darin, dass die Richtungsentscheidungen, die im Sicherheitsrat getroffen werden, von vielen Staaten nur eingeschränkt mitgetragen werden, solange die Forderungen nach einer breiteren Teilhabe an den Entscheidungsprozessen und nach einer stärkeren Legitimation dieses Gremiums nicht erfüllt werden.

Die Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung unter dem Dach der Vereinten Nationen zeigen sich vor allem in jenen Bereichen, in denen vitale Interessen der Staaten im Kern betroffen sind. Obwohl es einen generellen politischen Konsens über die Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung gibt – der sich auch in einer allgemeinen Rechtsüberzeugung der Staaten niedergeschlagen hat –, herrscht keineswegs Einigkeit darüber, was unter Terrorismus zu verstehen ist und wie seine Wurzeln und Erscheinungsformen im Einzelnen zu bekämpfen sind. Diesbezüglich existieren zwischen den Mitgliedstaaten zum Teil gravierende Meinungsverschiedenheiten, die bislang etwa den Abschluss einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention verhindert haben. Insbesondere Gremien, die im Konsens entscheiden, sind kaum in der Lage, in kritischen Situationen substantielle Beschlüsse zu fassen.⁴⁹ Selbst der Sicherheitsrat, der seine Entscheidungen mit Mehrheiten trifft, ist mitunter in wichtigen Fragen

⁴⁸ Vgl. die zahlreichen Beispiele bei Alistair Millar/Eric Rosand, *Allied against Terrorism – What's Needed to Strengthen Worldwide Commitment*, A Century Foundation Report, New York: The Century Foundation Press, 2006, S. 25ff.

⁴⁹ So sehen etwa die Verfahrensrichtlinien der Ausschüsse des Sicherheitsrats regelmäßig vor, dass Entscheidungen nur dann zustande kommen, wenn keines der 15 Mitglieder einen Einspruch geltend macht (*No-Objection-Verfahren*). Dies führte beispielsweise dazu, dass Pakistan während seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2004 durch seine Blockadehaltung im neu eingesetzten 1540-Ausschuss dazu beitrug, dass dieser seine Arbeit erst mit erheblicher Verzögerung aufnehmen konnte.

durch das Veto oder die Vetodrohung eines ständigen Mitglieds blockiert.⁵⁰

Zudem sind viele Staaten äußerst zurückhaltend, wenn es darum geht, sensible nachrichtendienstliche Informationen anderen Staaten oder gar den UN-Organen zugänglich zu machen. Die Organisation selbst verfügt weder über eigene Strukturen zur Gewinnung nachrichtendienstlicher Informationen noch über Stellen, die solche Informationen unter Einhaltung von Geheimschutzstandards verwerten könnten. Zu groß ist das Misstrauen der Mitgliedstaaten, der Organisation eine solche Verantwortung zu übertragen und sie mit den erforderlichen Kapazitäten auszustatten. Dies führt dazu, dass wichtige Beschlüsse im Bereich kollektiver Sicherheit, die auf solchen Informationen basieren, mitunter getroffen werden, ohne dass die entscheidungserheblichen Tatsachen allen Entscheidungsträgern im Detail bekannt sind. Exemplarisch ist das Vorgehen der USA bei der Auflistung mutmaßlicher Terroristen durch den zuständigen Sanktionsausschuss. Da die amerikanischen Ermittlungsbehörden verdachtsbegründende Informationen gegenüber den meisten anderen Ausschussmitgliedern nicht preisgeben und diese nur oberflächlich über den jeweiligen Terrorvorwurf in Kenntnis setzen, erfolgt die Sanktionierung von Individuen regelmäßig ohne weitere Prüfung im Ausschuss.

Gleichwohl sind die Vereinten Nationen im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen am ehesten in der Lage, normative Rahmenbedingungen für die Terrorismusbekämpfung zu schaffen und insbesondere auf die Etablierung und Ausdifferenzierung völkerrechtlicher Grundlagen hinzuwirken. Auch wenn der Sicherheitsrat in diesem Bereich eine Führungsrolle übernommen hat, ist das primäre Instrument zur Rechtssetzung auf internationaler Ebene noch immer der völkerrechtliche Vertrag. Darüber hinaus verfügt die Organisation über die erforderliche Reichweite, um Ressourcen weltweit zu mobilisieren und die Staaten bei der Entwicklung eigener Fähigkeiten zu unterstützen. Die größte Herausforderung besteht jedoch darin, die Herrschaft des Rechts und insbesondere die Einhaltung der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus zu gewährleisten.

⁵⁰ Beispielhaft sind etwa die Verhandlungen über einen russischen Resolutionsentwurf im Herbst 2004, der ursprünglich einschneidende Maßnahmen zur umfassenden Sanktionierung von Terroristen jenseits des Taliban- und al-Qaida-Sanktionsregimes vorsah. Aufgrund völkerrechtlicher Bedenken wurde dieser Entwurf auf Betreiben einiger anderer Sicherheitsratsmitglieder jedoch nur in erheblich entschärfter Fassung als Resolution 1566 (2004) verabschiedet.

»OECD-Welt«

Europäische Union: Netzwerke bilden, um Netzwerke zu bekämpfen

Annegret Bendiek

Die Europäische Union (EU) ist seit den Terroranschlägen in New York und Washington (11.9.2001) und jenen in Madrid (11.3.2004) und London (7.7.2005) verstärkt in der Terrorismusbekämpfung tätig geworden (siehe Anhang, Tabelle 3, S. 106).¹ Das Hauptaugenmerk europäischer Terrorismusbekämpfung liegt darauf, »den Netzwerken des Terrors Netzwerke gegen den Terror« gegenüberzustellen.² Der Europäische Rat hat im Dezember 2005 auf Grundlage der Europäischen Sicherheitsstrategie und von Vorschlägen des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Diese umfasst vier Arbeitsfelder – Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion –, wobei das erste der strukturellen und die übrigen drei der operativen Terrorismusbekämpfung zuzurechnen sind.³ Ziel der Prävention ist es, zu verhindern, »dass Menschen sich dem Terrorismus zuwenden, indem in Europa und über Europa hinaus bei den Faktoren oder Ursachen angesetzt wird, die zu Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus führen können.«⁴ Teil der operativen Terrorismusbekämpfung der EU ist es zudem, »über die EU-Grenzen hinweg und weltweit Terroristen zu verfolgen und gegen sie zu ermitteln, ihre Planungen, Reisen und Kommunikation zu unterbinden, Unterstützungsnetze zu zerschlagen, die Finanzierung von und den Zugang zu Anschlagmaterial zu unterbinden und Terroristen vor Gericht zu stellen.«⁵ Beim Aufbau eines Anti-Terror-Netzwerks stößt die EU jedoch auf starke nationale Souveränitätsvorbehalte, die die Effizienz und Wirksamkeit einer europäischen Politik beeinträchtigen.

1 Terrorismusbekämpfung war in der EU lange Zeit ausschließlich ein Thema der Innen- und Justizpolitik, vgl. Wilhelm Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, Opladen 2001; Neil Walker (Hg.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford 2004; Daniel Keohane, »The EU and International Terrorism«, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Securing the European Homeland: The EU, Terrorism and Homeland Security*, Gütersloh 2005, S. 7–21.

2 Vgl. Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Stand: 15.2.2006, S. 1–89 (47).

3 Annegret Bendiek, *Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Studie 21/06); Congressional Research Service, *European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism*, Washington, D.C.: Library of Congress, 24.7.2006, S. 1–47.

4 Sekretariat des Rates der EU, *Fakten und Daten. Die Europäische Union und die Bekämpfung des Terrorismus*, Brüssel, 9.3.2007, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20DEMarch2007.pdf>.

5 Ebd., S. 3.

Bedrohungsanalyse und Terrorismusdefinition

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003 bildet den strategischen Gesamtrahmen der EU-Politik zur Bedrohungsanalyse und Gefahrenabwehr.⁶ Terrorismus gilt dabei als stärkste Bedrohung und Europa wird »sowohl als Ziel als auch als Stützpunkt« terroristischer Aktivitäten bezeichnet. Die ESS weist darauf hin, dass bei der Terrorismusbekämpfung die »Verteidigungslinie im Ausland« liegen könnte. Der Europäische Rat befand bereits auf einem Sondergipfel im September 2001, dass eine militärische Operation der USA gegen Staaten, die Terroristen anstiften, unterstützen und beherbergen, auf Basis der UN-Resolution 1368 grundsätzlich legitim sei.⁷ Da die EU jedoch militärisch nicht als Akteur auftrat, blieb die Entscheidung über die Beteiligung an der Operation »Enduring Freedom« den nationalen Regierungen überlassen. Auf EU-Ebene einigte man sich politisch auf die Einrichtung des Europäischen Haftbefehls, die Gründung gemeinsamer Ermittlungsgruppen und auf eine einheitliche Terrorismusdefinition. Im EU-Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 wurde festgelegt, dass nunmehr alle Akte als terroristische Straftaten zu werten seien, »die durch ihre Art oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können« und mit dem Ziel begangen würden, »i) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder ii) öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder iii) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu stören« (Artikel 1).⁸ Auf der Grundlage der Resolution 1373 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und der EU-Definition wurde eine EU-Liste von Personen, Vereinigungen und Körperschaften erstellt, gegen die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung restriktive Maßnahmen zu treffen sind.⁹ Diese Liste wird je nach Kenntnisstand und Gefährdungslage ständig aktualisiert.¹⁰

⁶ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brüssel, 12.12.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Sondertagung des Europäischen Rates in Brüssel am 21.9.2001 (Rats-Dokument SN 140/01). Vgl. Monica Den Boer/Jörg Monar, »Keynote Article. 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) Annual Review, S. 11–28.

⁸ »Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 zur Bekämpfung des Terrorismus«, in: *ABl. L 164* vom 22.6.2002, S. 3–7 (4).

⁹ »Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus«, in: *ABl. L 344* vom 28.12.2001, S. 93–96.

¹⁰ Derartige Listen sind rechtsstaatlich bedenklich. Dies gilt insbesondere für die Frage, wie Betroffene von diesen Listen wieder gestrichen werden können (»De-listing«). Siehe hierzu ausführlicher Thomas J. Bierstecker/Sue E. Eckert, *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures*, White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Providence: Brown University, März 2006, S. 1–58.

Die institutionelle Struktur der EU-Anti-Terror-Politik

In ihrer Strategie zur Terrorismusbekämpfung verpflichtet sich die EU, den Terrorismus unter Achtung der Menschenrechte weltweit zu bekämpfen und es den EU-Bürgern zu ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leben. Der dazugehörige Aktionsplan enthält in den vier Arbeitsfeldern der EU-Strategie (Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion) mehr als 160 Einzelmaßnahmen. Darüber hinaus soll durch die EU-Strategie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf internationaler und europäischer Ebene verbessert und dadurch die nationalen Konzeptionen der 27 EU-Staaten verstärkt werden. Instrumente und Institutionen der Terrorismusbekämpfung finden sich in allen drei Säulen des EU-Vertrages (EUV). Es handelt sich demnach um eine klassische Querschnittsaufgabe. Die einzelnen Maßnahmen berühren Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, 2. Säule EUV), der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (3. Säule EUV), aber auch der Gemeinschaftszuständigkeit (1. Säule).

Tabelle 1
Ausdifferenzierung der für die EU-Terrorabwehr zuständigen Institutionen

<i>Erste Säule EUV</i>	<i>Zweite Säule EUV</i>	<i>Dritte Säule EUV</i>
Fachräte	Allgemeiner Rat	Justiz- und Innenminister
← Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) (säulenübergreifend) →		
← Clearing House (säulenübergreifend) →		
	Politisches und Sicherheits-politisches Komitee (PSK)	»Artikel 36«-Ausschuss
	GASP-Ratsarbeitsgruppe »Terrorismus (internationale Aspekte)« (COTER)	Terrorism Working Group (TWG)
	Hoher Repräsentant für die GASP, EU-Terrorbeauftragter, <i>Joint Situation Centre</i> (SitCen), Nachrichtendienstliche Zelle (NDZ)	Task Force Police Chiefs (TFPC)
(außerhalb EUV, Ratsbeschluss als Grundlage)	<i>European Union Satellite Centre</i> (EUSC)	Europol
		Eurojust
		Frontex
Flexible Zusammenarbeit in der EU (außerhalb des EUV)		

Nach dem Terroranschlag von Madrid wurde der frühere Innenminister der Niederlande und Vorsitzende der liberalen Fraktion im Europaparlament, Gijs de Vries, zum ersten Persönlichen Beauftragten für die Terrorismusbekämpfung ernannt.¹¹ Der Beauftragte ist dem Generalsekretariat des Rates angegliedert und für die Umsetzung der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung und des dazugehörigen Aktionsplans verantwortlich. Er verfügt allerdings weder über Initiativ- und Entscheidungsbefugnisse noch über ein Budget. Im Grunde erfüllt er die Funktion eines »Presse-sprechers« des Hohen Repräsentanten beziehungsweise eines »Netzwerk-administrators« in der EU-Terrorismusbekämpfung. Er ist ebenso wie der Direktor des Gemeinsamen Lagezentrums (SitCen) direkt dem Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, unterstellt.

Belgiens Ministerpräsident Guy Verhofstadt hatte zudem gefordert, eine europäische Koordinierungsstelle für den Informationsaustausch zwischen den Geheimdiensten einzurichten. Die österreichische Regierung verfolgte sogar die Idee, eine Art europäischen CIA zu gründen. Ein Ergebnis der einschlägigen EU-internen Diskussion war der Ausbau des SitCen, das bereits seit 1999 organisatorisch zum Generalsekretariat des Minister-rats gehört. Im Februar 2002 wurde zudem eine Nachrichtendienstliche Zelle (NDZ) eingerichtet, welche die nachrichtendienstliche Berichterstat-tung des SitCen wahrnimmt. Sie besteht aus Vertretern der Auslandsnach-richtendienste Großbritanniens, Frankreichs, Spaniens, der Niederlande, Italiens, Schwedens, Deutschlands, Sloweniens, Polens, Finnlands und Un-garns.¹² Im SitCen existieren zwei thematische Arbeitseinheiten mit den Schwerpunkten Internationaler Terrorismus und Proliferation.¹³ Das Lage-zentrum ist rund um die Uhr besetzt und erhält offene und verschlüsselte Nachrichten aus den Mitgliedstaaten. Die zahlreichen eingehenden Infor-mationen kommen von den Kommissionsdelegationen, den EU-Missionen, den Sonderbeauftragten und den Monitoring-Missions. Seit Oktober 2005 findet ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen der europäi-schen Polizeibehörde Europol und dem SitCen statt.

Dagegen ist der Informationsaustausch zwischen dem Lagezentrum und den unterschiedlichen Ratsarbeitsgruppen, die in allen drei Säulen ange-siedelt sind, nur unzureichend entwickelt. Die EU hat – zumindest offi-ziell – kein in Brüssel residierendes Gremium, das sich kontinuierlich mit sämtlichen (säulenübergreifenden) Aspekten der Terrorismusbekämpfung beschäftigt. Inoffiziell existiert ein *Clearing House*, das dem Ausschuss der

11 Gijs de Vries hat seine Amtszeit nicht verlängert und ist im April 2007 als EU-Beauf-tragter zurückgetreten. Dies kann als politische Konsequenz aus den Berichten des Europar-ates und nationaler Parlamente über die geheimen CIA-Flüge und Gefängnisse in Europa verstanden werden, vgl. »EU Anti-terror Coordinator to Step Down«, in: *euobserver.com*, 12.2.2007.

12 Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, Spanien und Belgien haben zusätz-lich Mitarbeiter von Inlandsnachrichtendiensten entsandt.

13 Vgl. Anna Daun, »Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäi-scher Staaten«, in: *Integration*, 28 (2005) 2, S. 136–149 (138–139); Björn Müller-Wille, *For Our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*, Paris: European Union Insti-tute for Security Studies (EUISS), Januar 2004 (EUISS Paper No 50).

Ständigen Vertreter (AStV) untergeordnet und für Querschnittsaufgaben der Terrorismusbekämpfung verantwortlich ist. So werden dort etwa die Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung koordiniert. An dieser Schaltstelle einigen sich die aus den unterschiedlichen EU-Gremien und Sicherheitsbehörden entsandten Hohen Beamten unter anderem auf die Listung von Terrororganisationen und auf entsprechende Sanktionen. Die Ergebnisse werden dem AStV zugeleitet.

In der Regel kommen aber je nach Arbeitsgebiet der Terrorismusbekämpfung (z.B. im Bereich der Prävention) verschiedene Fachminister-räte auf EU-Ebene zusammen. Im Bereich der zweiten Säule koordiniert das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und in dem der dritten Säule der »Artikel-36-Ausschuss« (Innen- und Justizpolitik) die Arbeit der Ratsgruppen. Während sich in der GASP-Ratsarbeitsgruppe »Terrorismus (internationale Aspekte)« (COTER) die Vertreter der 25 Außenministerien versammeln, findet die polizeiliche Kooperation bei der Terrorbekämpfung in der *Terrorism Working Group* (TWG) statt. In der TWG arbeiten Vertreter aus den Nachrichtendiensten der EU-Länder mit Europol zusammen. Voraussetzung für eine kollektive Handlungsfähigkeit in der EU-Terrorismusbekämpfung ist eine stärkere institutionelle Öffnung zwischen den Ratsarbeitsgruppen TWG, COTER und Europol.

Auf dem Feld der europäischen Terrorismusbekämpfung findet aber auch außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU eine Netzwerkbildung statt. Bereits im März 2003 einigten sich zunächst die fünf größten EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und seit 2005 auch Polen – zusammen die G 6) auf eine verstärkte nachrichtendienstliche Zusammenarbeit. Dabei sollen nicht nur gemeinsame Datenbanken, sondern auch kollektive Ermittlungsgruppen im Bereich der organisierten Kriminalität und eine *Rapid Reaction European Anti-Terrorist Police Force* aufgebaut werden. Die G-6-Staaten nehmen in der EU-Terrorismusbekämpfung eine Vorreiterrolle ein. Neben der Kooperation im Rahmen der G 6 belegt auch der polizeiliche Datenaustausch auf Basis des Prüm-Vertrages, dass es in der Terrorismusbekämpfung ein »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« gibt.¹⁴

Außerhalb des EU-Rahmens treffen sich seit einiger Zeit Vertreter der Inlandsgeheimdienste der EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegens und der Schweiz im informellen Rahmen des Berner Clubs. Im September 2001 gründete der Berner Club die *Counter Terrorism Group*, die für die Erstellung von Analysen der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus zuständig ist. Eine institutionelle Brücke zur EU existiert bisher nicht, könnte aber mit der Aufnahme von Europol in den Berner Club geschlagen werden.

¹⁴ Die Bundesregierung bemüht sich derzeit, den Prüm-Vertrag in EU-Recht zu überführen, vgl. Daniela Kietz/Andreas Maurer, *Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Aktuell 24/06).

Die operative Terrorismusbekämpfung

Bei der Vernetzung europäischer Politiken kristallisieren sich im Hinblick auf operative Maßnahmen drei Problembereiche heraus:¹⁵ Erstens werden Rechtsakte in den Mitgliedstaaten unzureichend implementiert. Entweder sind die Maßnahmen nicht angenommen worden, oder wenn dies der Fall war, geht ihre Umsetzung nur langsam voran. Zweitens ist die EU im Bereich der Terrorismusbekämpfung im Vergleich zu anderen Politikfeldern nicht mit ausreichend finanziellen Ressourcen ausgestattet. Und drittens ist die Verzahnung zwischen innen- und justizpolitischer Zusammenarbeit auf der einen und außen- und verteidigungspolitischer Abstimmung auf der anderen Seite zu verbessern.

Folgende Beispiele verdeutlichen Chancen und Probleme der operativen Terrorismusbekämpfung im gemeinschaftlichen Rahmen:

Umsetzung von Rechtsvorschriften: Im Dezember 2001 verabschiedeten 14 Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Italiens – den Europäischen Haftbefehl, der im Januar 2004 in Kraft getreten ist. Im Juli 2005 erklärte das Bundesverfassungsgericht das deutsche Gesetz über den Europäischen Haftbefehl indes für nichtig, da es die Ansprüche auf Schutz der Grundrechte seiner Bürger nicht hinreichend berücksichtige.¹⁶ Die deutschen Regelungen enthalten eine »Positivliste« mit 32 Strafbeständen, die mit einer Auslieferung zu ahnden sind.

In Arbeit ist zudem ein Rahmenbeschluss über die Beweisanzordnung (EBA). Bei einer EBA handelt es sich um eine Anordnung, die von einer Justizbehörde in einem Mitgliedstaat erlassen und von einer Justizbehörde in einem anderen Mitgliedstaat unmittelbar anerkannt wird. Dadurch soll ein Mechanismus eingeführt werden, der die Beschaffung von Beweismitteln in grenzüberschreitenden Rechtssachen auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung erleichtert. Wie beim Europäischen Haftbefehl zeichnen sich aber auch im Fall der EBA Schwierigkeiten mit der Umsetzung in nationales Recht ab.

Koordinierung von Polizei- und Strafverfolgungsangelegenheiten: Europol und Eurojust sind gegenwärtig jeweils mit etwa 20 terrorismusbezogenen Ermittlungen befasst. Die transatlantische Zusammenarbeit wurde durch die Stationierung von Verbindungsbeamten der USA bei Europol und Eurojust verstärkt. Auch besteht seit 2006 ein verstärkter Informationsaustausch zwischen Eurojust und dem amerikanischen Justizministerium. Um den polizeilichen Datenaustausch schneller als im Verbund von 27 Mitgliedstaaten intensivieren zu können, wurde außerhalb des EU-Rahmens auf Initiative Deutschlands Ende Mai 2005 der Prümmer Vertrag mit den Beneluxstaaten, Frankreich, Spanien und Österreich unterzeichnet. Dieses Sieben-Länder-Abkommen soll den Informa-

¹⁵ Vgl. Daniel Keohane, *The EU and Counter-terrorism*, London: Centre of European Reform, 2005 (Working Paper), S. 18.

¹⁶ Vgl. Robert Chr. Van Ooyen, »(K)ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? – zum Europäischen Haftbefehlsgesetz-Urteil des BVerfG«, in: *Die Polizei*, (2005) 11, S. 325–330.

tionsaustausch beschleunigen, um Straftaten zu verhindern und zu verfolgen. Das Abkommen eröffnet erstmalig die Möglichkeit, auf die Datenbanken eines anderen Vertragsstaats direkt zuzugreifen.

Zusammenarbeit der Sicherheits- und Nachrichtendienste: Das Verhältnis zwischen Polizei und Nachrichtendiensten in der EU ist von zwei Strukturmerkmalen geprägt, die eine Zusammenarbeit erschweren. So bestehen in den Mitgliedstaaten unterschiedliche kulturelle und rechtliche Traditionen und Erfahrungen.¹⁷ In den Mitgliedstaaten arbeiten nicht nur klassische Polizeibehörden, die in einigen Staaten zentral und in anderen – wie in Deutschland – föderal organisiert sind, sondern daneben gibt es auch noch Auslands-, Inlands- und Militärnachrichtendienste. In Deutschland gilt das sogenannte Trennungsgebot: Danach ist strikt zwischen Informationsbeschaffung durch die Nachrichtendienste auf der einen Seite und Ermittlungstätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden, inklusive der Organe der Staatsanwaltschaft, auf der anderen Seite zu trennen.¹⁸ Den meisten EU-Mitgliedstaaten ist ein solches Trennungsgebot fremd. So wird in der EU und im nationalen Rahmen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten mit unterschiedlicher Intensität kooperiert. Nach dem 11. September wurden durch die EU-Vorgaben in einzelnen Mitgliedstaaten zentrale Anti-Terror-Koordinierungsstellen eingerichtet. In Deutschland wurde das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) als neues nationales Kooperationsforum für Polizei und Nachrichtendienste von Bund und Ländern gegründet.¹⁹ Das bundesdeutsche Trennungsgebot für Polizei und Nachrichtendienste gerät durch die europäischen Vorgaben zusätzlich unter Druck.

Einsatz militärischer Mittel: Seit dem Sevilla-Gipfel im Juni 2002 ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in die Terrorabwehr einbezogen. Nach den Anschlägen von Madrid hat die ESVP zentrale Bedeutung bei der Terrorismusbekämpfung erhalten. Dies zeigt sich in der sogenannten Solidaritätserklärung, in der sich die Mitgliedstaaten verpflichteten, im Falle eines terroristischen Anschlags alle – gegebenenfalls auch militärische – Mittel zur Verfügung stellen.²⁰ Die EU bekräftigt damit, dass zur Terrorismusbekämpfung in Drittstaaten auch militärische Mittel eingesetzt werden können. Die Diskussion über die Rolle des Militärs im Inneren ist auf europäischer und bundesdeutscher Ebene allerdings noch längst nicht abgeschlossen. Mit dem Solidaritätsprogramm vom Dezember 2004 und mit der Erklärung über die Einbeziehung der

¹⁷ Vgl. Gert-Joachim Glaeßner/Astrid Lorenz (Hg.), *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005.

¹⁸ Vgl. Christoph Gusy, »Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (25.10.2004) B44, S. 14–20.

¹⁹ Zu den Arbeitsschwerpunkten des im Dezember 2004 in Berlin geschaffenen GTAZ gehören der Informationsaustausch, die Echtzeit-Bewertung von Gefährdungserkenntnissen und gemeinsame Analysen des islamistischen Terrorismus. Derzeit arbeiten im GTAZ Vertreter von fast 40 Behörden zusammen.

²⁰ Europäischer Rat, *Erklärung zum Kampf gegen Terrorismus*, Brüssel, 25.3.2004, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf>.

ESVP in die Terrorismusbekämpfung vom November 2004 wird die Anwendung militärischer Mittel im Bereich des ABC-Schutzes, des Schutzes von Streitkräften und Bürgern im EU-Ausland oder im Bereich der Ausrüstungshilfe für andere EU-Staaten nicht mehr ausgeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch mit seinem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz vom Februar 2006 dem Einsatz militärischer Mittel im Bundesgebiet Grenzen gesetzt.

Darüber hinaus spielt die Terrorismusbekämpfung eine wachsende Rolle in der GASP. Mit zivilen und militärischen Missionen versucht die EU dazu beizutragen, die Sicherheitslage in Krisengebieten zu verbessern und auf diese Weise Radikalisierungen vorzubeugen und militanten Gruppierungen entgegenzutreten. Als Beispiele lassen sich die Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in Rafah (Gaza) und die geplante Mission zur Unterstützung der Polizei in Afghanistan anführen.

Die strukturelle Terrorismusbekämpfung

Dieser Bereich wird durchgehend in die Abkommen der EU mit Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Regionalorganisationen einbezogen. Der anhand der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung entwickelte Aktionsplan enthält etwa 25 Präventionsmaßnahmen, von denen sieben als zentrale Handlungsprioritäten gelten.²¹

Im November 2005 verabschiedete der Rat die Strategie zur »Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus«, um eine bessere Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU zu erreichen. Zu den Durchführungsmaßnahmen gehören Initiativen der Mitgliedstaaten und Europol's zur Verhinderung von Radikalisierung in Gefängnissen sowie im Internet (»Check the Web«).

Die verschiedenen Faktoren, die zur Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen beitragen, sind noch unzureichend erforscht. Die Kommission hat daher zusammen mit den Ländern der Euro-Mediterranen Partnerschaft (Euro-Med) Expertensitzungen durchgeführt, um Radikalisierungsprozesse im Mittelmeerraum zu analysieren. Auf der Grundlage des 6. und 7. Forschungsprogramms wurden mehrere Studien zum Thema »Radikalisierung« in Auftrag gegeben. Von 2004 bis 2006 initiierte die EU jährliche politische Dialoge zur Terrorismusbekämpfung mit den USA, Russland, Indien, Pakistan, Australien und Japan. Ägypten ersuchte die EU

²¹ Hierzu zählen gemeinsame Konzepte zur: (a) Erkennung und Bewältigung problematischer Verhaltensweisen und des Missbrauchs des Internets; (b) Bekämpfung von Aufstachelung und Anwerbung in wichtigen Umfeldern durch Umsetzung von Rechtsvorschriften, mit denen dieses Verhalten unter Strafe gestellt wird; (c) Entwicklung einer Medien- und Kommunikationsstrategie, um das Verständnis der EU-Politik zu erleichtern; (d) Förderung von Good Governance, Demokratie, Bildung und wirtschaftlicher Prosperität durch Unterstützungsprogramme; (e) Entwicklung des interkulturellen Dialoges inner- und außerhalb der EU; (f) Entwicklung einer möglichst emotionsfreien Terminologie für die Debatte; (g) Forschung und Weitergabe von Analysen und Erfahrungen, damit Kenntnisse in der Prävention ausgebaut und politische Antworten konzipiert werden können.

um die Aufnahme eines ähnlichen Dialogs. Auch im Rahmen der Asien-Europa-Treffen (ASEM) wurden regionale Konferenzen zum interreligiösen Dialog veranstaltet. Darüber hinaus unterhält die EU einen Dialog mit den Ländern des Golfkooperationsrats (GKR) zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

Im März 2004 hat der Europäische Rat beschlossen, sogenannte Anti-Terrorismus-Klauseln in den bilateralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu verankern sowie die gemeinsame Haltung zu terroristischen Akten abzustimmen.²² Dabei dringt die EU auf die Ratifizierung und Umsetzung der bestehenden UN-Übereinkommen und -Protokolle zur Terrorismusbekämpfung.

Der Text der Anti-Terrorismus-Klauseln wird je nach Stand und Tiefe der bilateralen Beziehung angepasst und auf den jeweiligen Kooperationspartner zugeschnitten. Seit der Revision der Cotonou-Abkommen im Juni 2005 knüpft die EU die Vergabe von Hilfsleistungen an Bedingungen, die unter anderem die Kooperationsbereitschaft der Staaten in der Terrorismusbekämpfung einschließen (Cotonou-Abkommen Artikel 11). In diesem Kontext steht auch der Beschluss der EU-Staaten, den Anteil ihrer Entwicklungsausgaben bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu steigern. Die EU-Entwicklungspolitik wird demnach immer stärker als ein Instrument zur strukturellen Terrorismusbekämpfung betrachtet.

Die EU-Staaten und die Mittelmeeranrainer verabschiedeten auf dem Gipfeltreffen im November 2005 einen Verhaltenskodex zur Terrorismusbekämpfung.²³ Allerdings ist man in diesem Fall von einer einheitlichen Definition dessen, was unter Terrorismus zu verstehen ist, noch weit entfernt. Der Verhaltenskodex geht nicht über unverbindliche Absichtserklärungen hinaus.²⁴

Die Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung wurde auch in die elf Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik aufgenommen. So hat die EU gemeinsam mit Algerien und Marokko Initiativen zum Kapazitätsaufbau im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ergriffen und dabei Hilfsprojekte finanziert. Auf dem Balkan sowie in Südostasien unterstützt sie darüber hinaus Vorhaben in den Bereichen des Grenzschutzes und der Verhinderung der Terrorismusfinanzierung. Mit dem neu geschaffenen Stabilitätsfonds (2007–2013) beabsichtigt die EU unter anderem, in Algier den Aufbau des Zentrums für Terrorismusbekämpfung der Afrikanischen Union (AU) finanziell zu fördern.

²² Erklärung zum Kampf gegen Terrorismus [wie Fn. 20].

²³ So heißt es in der Erklärung: »We confirm that we will work together to conclude the Comprehensive Convention on International Terrorism, including a legal definition of terrorist acts, before the end of the 60th session of the United Nations General Assembly.« (Council of the European Union, *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*, 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit, Barcelona, 27./28.11.2005, 15075/05 [Presse 328], Brüssel, 28.11.2005, S. 1–4.)

²⁴ Ebd., S. 3.

Fazit und Bewertung: »Institutionen sind nicht genug«²⁵

Mit der Strategie zur Terrorismusbekämpfung von Ende 2005 versucht die EU, einen »Kristallisationspunkt« zu schaffen, um die europäische Politik und die 27 mitgliedstaatlichen Außen- und Innenpolitiken im Bereich der Terrorabwehr stärker miteinander zu vernetzen. Mangelnde Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen, die den unterschiedlichen Pfeiler-internen Entscheidungsprozessen unterliegen, aber auch zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erschweren den Aufbau einer kollektiven Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der Terrorismusbekämpfung. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen einigen Mitgliedstaaten ist einerseits als Reaktion auf die schwerfälligen EU-internen Entscheidungsprozesse zu verstehen. Andererseits zögern die Mitgliedstaaten aus politischen Gründen, die polizeiliche und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit in den EU-Rahmen zu überführen, und vernetzen ihre Sicherheitsbehörden daher verstärkt außerhalb des EU-Rahmens.

Es zeichnen sich demzufolge widersprüchliche Entwicklungen ab: Um die EU-Ziele zu erreichen und dabei den derzeitigen Stand der Terrorismusbekämpfung zu bewahren und fortzuentwickeln, müsste eine verstärkte EU-Koordinierung von nationalstaatlichen Politiken sichergestellt werden. Stattdessen werden die kollektiven Strukturen und Instrumente zur Terrorabwehr von den Mitgliedstaaten systematisch unterlaufen. Andererseits erarbeitet sich die EU seit 2004 jedoch in der operativen und strukturellen Terrorismusbekämpfung – durch die wachsende Bedeutung der GASP/ESVP – eine eigenständige Handlungskompetenz. Die Mitgliedstaaten sind daher zunehmend auf den Mehrwert angewiesen, den die EU bei der Koordinierung der 27 mitgliedstaatlichen Außen- und Innenpolitiken sowie in ihren Beziehungen zu Drittstaaten und internationalen Organisationen generiert. Dies gilt auch für EU-Mitgliedstaaten, die bereits über langjährige Erfahrungen im Anti-Terror-Kampf verfügen, wie Deutschland, Spanien und Großbritannien.

Terrorismusbekämpfung auf EU-Ebene setzt aber nicht nur gemeinsame Institutionen voraus. Vielmehr ist Vertrauensbildung die entscheidende Bedingung für eine intensiviertere sicherheitspolitische Kooperation. Zu einer solchen Vertrauensbildung kann Deutschland maßgeblich beitragen, indem es die europäische Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung nicht außerhalb, sondern innerhalb des rechtlichen Rahmens des EUV umsetzt. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 wurden daher erste Schritte eingeleitet, um den Prüm-Vertrag in EU-Recht zu überführen.

Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung sieht ferner vor, dass der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament zu einem hochrangigen politischen Dialog zusammentreffen, um die Umsetzung der EU-Terrorismusbekämpfung zu überprüfen und dem Ansatz mehr Ausgewogenheit zu verleihen. Die Balance zwischen struktureller und operativer

²⁵ James I. Walsh, »Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough«, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006) 3, S. 625–643.

Terrorismusbekämpfung einerseits und der Sogwirkung und den Fragmentierungsprozessen der EU-Politik andererseits wird insofern mehrfach auf den Prüfstand gestellt.

Zur Vertrauensbildung müssen nicht zuletzt gemeinschaftliche Institutionen, Normen und Verfahren entwickelt und aufgebaut werden. Dies ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um eine erfolgreiche Anti-Terrorismus-Politik zu betreiben. Zur Erfolgskontrolle gehört vielmehr, dass die mitgliedstaatlichen Parlamente und das Europäische Parlament die Rolle der EU in der Terrorismusbekämpfung grundlegend überprüfen. Und hier besteht nicht nur für die deutsche Europapolitik erheblicher Handlungsbedarf.

Nato: Möglichkeiten und Grenzen militärischer Terrorismusbekämpfung

Markus Kaim

Bereits seit dem Jahr 1999 steht »Terrorismus« auf der Agenda der Nato. Im April 1999 hatte die Allianz ein strategisches Konzept verabschiedet, in dem darauf verwiesen wurde, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Sicherheitsinteressen der Allianz auch durch andere Risiken bedroht sein könnten als die Aggression staatlicher Akteure – etwa durch terroristische Angriffe. In dem Dokument wurde formuliert, die Streitkräfte und die Infrastruktur der Nato müssten diesen veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.¹ Während es bei den europäischen Nato-Mitgliedern zu diesem Zeitpunkt noch vergleichsweise wenig Erfahrung mit islamistisch inspiriertem Terrorismus gab, hatten die Vereinigten Staaten bereits Berührung damit gehabt (World Trade Center 1993, Angriffe auf US-Botschaften in Nairobi und Dar es Salam 1998). Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 erfuhr diese sicherheitspolitische Herausforderung eine vollständige Neubewertung – auch weil erstmals der Verteidigungsfall nach Artikel 5 des Nato-Vertrags ausgerufen wurde – und genießt seitdem in den entsprechenden Bedrohungsanalysen der Allianz höchste Priorität (siehe Anhang, Tabelle 4, S. 107).

Terrorismusdefinition und Bedrohungsanalyse

Auf dem Prager Nato-Gipfel im November 2002 verabschiedeten die Mitgliedstaaten ein Programm zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Im Anschluss daran legte der Nato-Militärausschuss auch eine Terrorismusdefinition vor: »The unlawful use or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objective.«² Diese weite Definition orientiert sich an Äußerungen anderer internationaler Organisationen und ist im Kern genauso wenig kontrovers wie die Gründe und Akteure, die das Gremium als treibende Kräfte hinter terroristischen Angriffen identifiziert hat: Religiöser Extremismus sei in gleichem Maße eine Quelle von Terrorismus wie wirtschaftliche, soziale, demografische und politische Faktoren, die häufig mit ungelösten politischen Konflikten und mächtigen ideologischen Strömungen einhergingen. Dabei gilt der transnational operierende Terrorismus als ebenso gefährlich wie dessen Unterstützung durch Staaten. Zudem wird auf das Risiko hingewiesen, dass Terroristen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen kom-

¹ Vgl. *The Alliance's Strategic Concept*: <www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

² Vgl. *NATO's Military Concept for Defence against Terrorism*, Annex A: Definitions (aktualisierte Version vom 14.4.2005), <www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm>.

men könnten. Diese Prioritätensetzung hat auch die auf dem Rigaer Nato-Gipfel 2006 beschlossene *Comprehensive Political Guidance* bestätigt: Sie bezeichnet den Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als die beiden größten Bedrohungen der Allianz in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren.³

Maßnahmen der operativen und strukturellen Terrorismusbekämpfung

Das auf dem Prager Nato-Gipfel im November 2002 vorgelegte Konzept zur Terrorismusbekämpfung (*Military Concept for Defence against Terrorism*) weist der Allianz vier operative Kernaufgaben im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu:

- ▶ Unter dem Begriff des »Anti-Terrorism« werden jene vorwiegend defensiv ausgerichteten Maßnahmen gebündelt, die die Verletzbarkeit von Nato-Truppen, Bürgern der Mitgliedstaaten und materiellen Gütern gegenüber terroristischen Angriffen reduzieren sollen. Diese Maßnahmen beinhalten eine begrenzte militärische Komponente als Reaktion auf terroristische Aktivitäten beziehungsweise deren Eindämmung. Dabei ist die Einbindung nationaler ziviler Behörden notwendig. Diesem Bereich sind der Austausch geheimdienstlicher Informationen, die Nato-weite Standardisierung von Warnvorgaben und nationalen Verteidigungsrichtlinien genauso zuzuordnen wie die gegenseitige Unterstützung beim Schutz gegen Angriffe aus der Luft und von See. Dazu gehören ebenfalls Hilfsleistungen bei der Evakuierung von Nato-Staatsbürgern aus Gebieten, in denen eine erhöhte terroristische Gefahr besteht. Schließlich bündelt das Programm *Defence against Terrorism (DAT)* Forschungsaktivitäten, mit denen die Nato Technologien zum Schutz ihrer militärischen Einheiten sowie der Bürger ihrer Mitgliedstaaten entwickeln will.⁴ Die Nato-Mitglieder arbeiten in zehn Bereichen innerhalb dieses Programms an neuen Technologien, um unterschiedliche terroristische Angriffsformen abwehren zu können. Diese Aktivitäten umfassen zum Beispiel die Verbesserung Systeme zum Schutz von Flugzeugen und Helikoptern gegen tragbare Raketen, den Schutz vor selbstgefertigten Bomben und die Verbesserung von Aufklärungstechnik. Das *Nato Counterterrorism Technology Development Programme (NCTDP)* unterstützt die Mitgliedstaaten beim Aufbau dieser Kapazitäten.⁵
- ▶ Für den Fall, dass ein terroristischer Angriff nicht verhindert werden kann, zielt das *Consequence Management* darauf ab, die nationalen Sicherheitsbehörden dabei zu unterstützen, die Wirkung dieser Attacken abzufedern. Dies kann etwa durch die Bereitstellung von Einheiten geschehen, die auf die Bewältigung eines Angriffs mit Massenvernichtungswaffen

³ *Comprehensive Political Guidance*, 29.11.2006, <www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm>.

⁴ <www.nato.int/issues/dat/index.html>.

⁵ Vgl. Herbert Daume, »Defence against Terrorism. Ein Aktionsprogramm der NATO«, in: *Europäische Sicherheit*, 55 (2006) 3, S. 64–68.

(ABC-Schutz), die Wiederherstellung zerstörter Infrastruktur oder die Betreuung von Flüchtlingen spezialisiert sind.

- ▶ Unter der Kategorie »Counterterrorism« subsumiert die Allianz all jene offensiven Maßnahmen, die ebenfalls die Verwundbarkeit der oben genannten Ziele reduzieren, das heißt die Fähigkeiten terroristischer Gruppen signifikant schwächen beziehungsweise eindämmen sollen. Darunter fällt eine Reihe disparat erscheinender Einzelaktivitäten: zum Beispiel die Entwicklung spezialisierter Anti-Terror-Kräfte, gegenseitige logistische Unterstützung bei entsprechenden Einsätzen durch die Gewährung von Überflug- und Stationierungsrechten oder die kompensatorische Übernahme von Verpflichtungen in anderen Missionen, die durch den Anti-Terror-Kampf einzelner Mitglieder vernachlässigt werden müssen. Die im Jahr 2002 auf dem Prager Gipfel beschlossene und 2006 auf dem Gipfel in Riga für einsatzfähig erklärte *Nato Response Force* lässt sich ebenfalls diesem Bereich zuordnen: Ihre 25 000 Soldaten sollen innerhalb von 5 Tagen einsatzbereit sein und eine Mission für mindestens 30 Tage übernehmen können. Zu ihrem Aufgabenkatalog gehört explizit auch *Counterterrorism*, etwa die Bekämpfung terroristischer Infrastruktur. Ferner haben sich die Nato-Staaten 2004 auf dem Gipfel in Istanbul auf die Einrichtung einer ständigen *Terrorist Threat Intelligence Unit* geeinigt, die beim Nato-Hauptquartier angesiedelt ist. Ihre Aufgabe ist es, jede Form terroristischer Bedrohung zu analysieren und für einen besseren Informationsaustausch zwischen den Nato-Staaten zu sorgen.
- ▶ Die vierte Rolle, die die Nato bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung übernehmen will, ist die der »militärischen Zusammenarbeit«. Dabei wird davon ausgegangen, dass das institutionelle Primat bei der Terrorismusbekämpfung in den meisten Mitgliedstaaten bei den nationalen Sicherheitsbehörden liegt. Demzufolge gilt für die Nato es die Maxime, dass militärische Operationen nur in enger Abstimmung mit diesen erfolgen dürfen und kohärent mit nationalen Initiativen sein müssen. Außerdem strebt die Nato eine enge Koordination mit anderen internationalen Organisationen an, allen voran mit der EU und der OSZE.

In diesem Sinne spielt die Terrorismusbekämpfung auch eine wichtige Rolle innerhalb der existierenden Nato-Partnerschaftsformate. So haben die Mitglieder des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPC) auf ihrem Prager Treffen 2002 einen Aktionsplan gegen Terrorismus verabschiedet, der unter Bezug auf das Völkerrecht und existierende internationale Vereinbarungen detailliert Maßnahmen aufführt, zu denen sich die teilnehmenden Staaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung verpflichten.⁶ Als Teil der EAPC-Vereinbarungen betreffen diese Beschlüsse auch das *Partnership for Peace*-Programm der Nato.⁷

Der Nato-Russland-Rat hat im Dezember 2004 ebenfalls einen gemeinsamen Aktionsplan zur Terrorbekämpfung beschlossen und in diesem Rah-

⁶ <www.nato.int/docu/basic/txt/b021122e.htm>.

⁷ Vgl. dazu Russell D. Howard, »Thinking Creatively in the War on Terrorism – Leveraging NATO and the Partnership for Peace Consortium«, in: *Connections*, 4 (2005) 1, S. 1–8.

men im Oktober 2006 in Italien eine erste gemeinsame Übung zum Katastrophenmanagement durchgeführt.⁸

Schließlich ist die Terrorismusbekämpfung eines der in der 2004 beschlossenen *Istanbul Cooperation Initiative* genannten sechs bilateralen Handlungsfelder, in denen die Staaten des Golfkooperationsrates (GKR) mit der Nato zusammenarbeiten können.

Bei diesen Aktionsplänen beziehungsweise Kooperationen handelt es sich jedoch um unverbindliche und auf der operativen Ebene sehr disparate Absichtserklärungen, deren Implementierung den einzelnen Staaten überlassen bleibt. Ein Kontroll- oder gar Sanktionsmechanismus, mit dessen Hilfe die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen überprüft werden könnte, existiert nicht. Dementsprechend hat bisher keine Fortschreibung oder Überprüfung der Aktionspläne stattgefunden.

Konkret hat die Nato im Kontext der Terrorismusbekämpfung vier Operationen durchgeführt: Unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September haben die Mitgliedstaaten die Reaktion der Vereinigten Staaten auf diesen Angriff unterstützt – im Sinne des Artikels 5 des Nato-Vertrags. Dazu gehörte neben dem Austausch von Geheimdienstinformationen auch der Schutz von Einrichtungen der Nato-Partner sowie die bis Mai 2002 andauernde Überwachung des Luftraums der USA (*Operation Eagle Assist*) durch *Airborne Warning and Control System (AWACS)*-Einheiten der Allianz. Zweitens schützt sie seit Oktober 2001 im Rahmen der *Operation Active Endeavor* militärische und zivile Schiffe der Nato-Mitglieder im Mittelmeer. Gleichzeitig überwacht sie hier die internationale Schifffahrt auf eine mögliche Unterstützung terroristischer Aktivitäten. An dieser Mission nehmen auch verschiedene Nato-Partner teil, zum Beispiel Russland und die Ukraine.⁹ Drittens führt die Nato seit Sommer 2003 die *International Security Assistance Force (ISAF)* in Afghanistan, deren Aufgabe zwar nicht unmittelbar die Terrorismusbekämpfung ist. Ihr Mandat – nämlich die Stabilisierung Afghanistans und die Herstellung von Staatlichkeit und deren Ausweitung auf das gesamte Territorium des Landes auch gegen den Widerstand gewaltsam agierender Akteure – begreift die Allianz aber als einen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung. Denn ein angestrebter Effekt des ISAF-Einsatzes ist es, terroristische Aktivitäten auf afghanischem Territorium dauerhaft zu unterbinden. Viertens führte die Nato auf dem Balkan kleinere Operationen zur Bekämpfung lokaler Terrorgruppen durch, die Verbindungen zum al-Qaida-Netzwerk unterhielten. Diese Einsätze, deren Hauptziel die Eindämmung des Waffen- und Drogenschmuggels war, dienten durch ihre befriedende Wirkung auch den anderen laufenden Nato-Operationen auf dem Balkan.

⁸ Siehe Aktionsplan, <www.nato.int/docu/basicxt/b041209a-e.htm>.

⁹ Vgl. dazu ausführlich Sharyl Cross, »Russia's Relationship with the United States: NATO in the US-led Global War on Terrorism«, in: *The Journal of Slavic Military Studies*, 19 (2006) 2, S. 175–192; Andrej Kelin, »Russia – NATO: Toward a New Stage of Interaction?«, in: *International Affairs* (Minneapolis), 51 (2005) 1, S. 34–42; sowie Tuomas Forsberg, »Russia's Relationship with NATO: A Qualitative Change or Old Wine in New Bottles?«, in: *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 21 (2005) 3, S. 332–353.

Da die Nato eine militärische Allianz ist, dominieren bei der Terrorismusbekämpfung die operativen Maßnahmen. Der einzige Teilbereich, der sich im weiteren Sinne der strukturellen Terrorismusbekämpfung zuordnen ließe, sind die bereits angesprochenen Partnerschaftsforen. Dies betrifft angesichts der geografischen Verortung des islamistischen Terrorismus im Nahen und Mittleren Osten ausschließlich die beiden auf dem Nato-Gipfel im Jahr 2004 eingerichteten Gremien: den *Mediterranean Dialogue*, der den Staaten des Mittelmeerraums ein Forum für politische Konsultationen und praktische Zusammenarbeit mit der Nato anbietet, und die *Istanbul Cooperation Initiative*, die einen Beitrag zur globalen und regionalen Sicherheit zu leisten sucht, indem sie den Staaten des GKR eine sicherheitspolitische Kooperation offeriert. Aus dieser Perspektive ließe sich auch der ISAF-Einsatz in Afghanistan der strukturellen Terrorismusbekämpfung zuordnen. Denn die Allianz legitimiert diese Stabilisierungs- und Wiederaufbaumission mit dem Hinweis, dass sie erforderlich sei, um eine Rückentwicklung des Landes zu einem Hort des islamistischen Terrorismus zu verhindern.

Probleme bei der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen

Referenzpunkt der Kooperation in der Nato ist traditionsgemäß der territoriale Bezug möglicher externer Bedrohungen: Als System kollektiver Verteidigung begründet, war und ist es Teil des Selbstverständnisses der Allianz, einen Angriff auf das eigene Territorium abzuschrecken beziehungsweise abzuwehren. Dabei unterstellte man in der Regel, dass es sich bei dem möglichen Angreifer ebenfalls um einen staatlichen Akteur mit einem entsprechenden Staatsterritorium handelt. Die Wirkung der nuklearen Abschreckung beruhte allein darauf, dass mit einem Nuklearschlag eine Beeinträchtigung beziehungsweise Zerstörung dieses Territoriums drohte.

Angesichts der Herausforderung durch den islamistischen Terrorismus steht die Nato vor dem Problem einer Entterritorialisierung: Bei den möglichen Angreifern handelt es sich nicht um klar identifizierbare staatliche Akteure, die geografisch eindeutig zu verorten wären. Selbst die Frage, ob es sich um einen externen Aggressor handelt, ist angesichts der Verwicklung einheimischer Bürger in die Anschläge von Madrid und London nicht ohne Weiteres zu beantworten. Dementsprechend sind viele militärische Instrumente der Nato für die Terrorismusbekämpfung schlicht ungeeignet, weil sie auf dem Territorialitätsprinzip basieren.

Daneben sehen sich die USA auf der einen und die europäischen Staaten der Nato auf der anderen Seite durchaus nicht denselben terroristischen Akteuren und Gefahren gegenüber. Ferner unterscheiden sich die Bedrohungsperzeptionen ebenso wie die den Nato-Mitgliedern zur Verfügung stehenden Mittel zur Terrorismusbekämpfung. Konsequenterweise fallen ihre Antworten auf diese sicherheitspolitische Herausforderung nicht identisch aus.¹⁰ Die Differenzen innerhalb der Nato kreisen um drei Bereiche:

¹⁰ Vgl. dazu ausführlicher Jeremy Shapiro/Daniel Byman, »Bridging the Transatlantic

- ▶ Die USA betrachten die Anwendung militärischer Gewalt nach den Anschlägen des 11. September als selbstverständlichen und notwendigen Bestandteil ihrer Anti-Terror-Strategie. Dies schließt sowohl ein präventives als auch präemptives Vorgehen gegen staatliche Sponsoren terroristischer Gruppierungen sowie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen ein. Viele europäische Staaten sind bei der Bewertung der Effektivität dieses Instruments zurückhaltender und verweisen vor allem auf den transnationalen Charakter terroristischer Vereinigungen, gegen die militärische Mittel nur von begrenztem Nutzen seien.
- ▶ Während die europäischen Staaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung zumeist die Bedeutung internationaler Organisationen und deren Legitimation, die Beachtung des Völkerrechtes und die Notwendigkeit eines größtmöglichen internationalen Konsenses betonen, steht die Bush-Administration den formellen und informellen Bindungen, die sich aus einem multilateralen Handeln für ihre Politik ergeben, eher ablehnend gegenüber. Folglich hat Washington während eines Großteils der Amtszeit von Präsident Bush die Kooperation in Koalitionen handlungsfähiger und -williger Akteure bevorzugt.
- ▶ Die meisten europäischen Staaten halten langfristig angelegte Strategien für notwendig, um die Wurzeln des Terrorismus zu bekämpfen. Dazu gehören Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der Konfliktprävention und der Stabilisierung beziehungsweise des Wiederaufbaus nach dem Ende bewaffneter Konflikte.¹¹ Ferner dominiert die Einschätzung, dass sich staatliche Akteure, die den Terrorismus unterstützen, durch positive Anreize zu einem kooperativen Verhalten bewegen lassen. Beide Ansätze weist Washington zwar nicht prinzipiell zurück, vertritt jedoch die Ansicht, dass solche langfristig angelegten Strategien schnelle Anti-Terror-Maßnahmen nicht ersetzen können.

Schließlich funktioniert auch die von allen Seiten wiederholt als essenziell beschworene geheimdienstliche Zusammenarbeit nicht so gut, wie angesichts der Rhetorik zu erwarten wäre. Deutliche Divergenzen existieren im Bereich des Datenzugangs und des Datenschutzes, der Verwendbarkeit geheimdienstlicher Erkenntnisse vor Gericht und prinzipiell in der Abwägung von staatlichen Sicherheitsinteressen und bürgerlichen Freiheitsrechten.

Insgesamt hat die Nato für die USA im Bereich der Terrorismusbekämpfung nur eine untergeordnete Bedeutung. Dies ist nicht zuletzt an der im September 2006 vorgelegten *National Strategy for Combating Terrorism* abzulesen, in der die nordatlantische Allianz im Unterkapitel zur »Multilateralen Terrorismusbekämpfung« als Kooperationsforum der USA an nachrangiger Stelle hinter der *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) erscheint.¹² Seit Mitte der neunzi-

Counterterrorism Gap«, in: *The Washington Quarterly*, 29 (2006) 4, S. 33–50 (35ff).

¹¹ Vgl. Wyn Rees/Richard J. Aldrich, »Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?«, in: *International Affairs* (London), 81 (2005) 5, S. 905–923 (913ff).

¹² Siehe <www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism

ger Jahre setzt Washington im Bereich der multilateralen Terrorismusbekämpfung eher auf die G 8 und die UN.¹³ Prinzipiell favorisieren die USA jedoch bilaterale Kooperationen, da diese unter dem Aspekt der Entscheidungsfindung und der Vertraulichkeit einfacher zu handhaben sind. So war die Bush-Administration nicht bereit, nach dem 11. September 2001 ihre politischen Prioritäten einem als quälend lang empfundenen Entscheidungsprozess innerhalb der Allianz unterzuordnen, dessen Ausgang und Effektivität ungewiss schienen. Die unterschiedlichen Positionen innerhalb der Nato sollten eine schnelle und entschlossene Reaktion der USA auf die Anschläge in New York und Washington nicht verhindern.¹⁴

Vor allem im Bereich der geheimdienstlichen Zusammenarbeit greifen die USA auf etablierte Partnerschaften außerhalb der Nato zurück. Washington bevorzugt hier traditionell die angelsächsischen Länder innerhalb (USA, Großbritannien) wie außerhalb der Nato (Australien, Neuseeland).¹⁵ Diese bilateralen Kooperationsformen scheinen auf der operativen Alltagsebene auch innerhalb der Nato durchaus erfolgreich zu sein. Sie sind häufig von anderen, konfliktiven Ebenen der transatlantischen Beziehungen abgekoppelt und könnten gegebenenfalls sogar dazu beitragen, diese Beziehungen zu verbessern.

Die vermehrte Befassung der Nato mit der Terrorismusbekämpfung stößt aber nicht nur in den USA, sondern auch bei einigen europäischen Mitgliedern auf Vorbehalte: Eine Gruppe von Staaten unter französischer Führung argumentiert, dass es sich bei der Allianz um ein reines Militärbündnis handle, dessen Aufgabenkatalog nicht über die kollektive Verteidigung hinaus erweitert werden solle. Dies gelte umso mehr, als derartige Aktivitäten mit den Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit kollidierten. Die Aktivitäten der Nato drohten demnach den Kern nationalstaatlicher Souveränität in diesem Politikfeld auszuhöhlen. Zwar ließe sich argumentieren, dass – bis auf Frankreich – die Nato-Mitglieder durch die integrierte Kommandostruktur bereits Teile ihrer Souveränitätsrechte abgegeben haben. Das Problem ist jedoch anders gelagert: Eine effektive Terrorismusbekämpfung durch die Nato wird nicht zuletzt dadurch erschwert, dass es sich bei dem internationalen Terrorismus um ein Phänomen handelt, das nicht länger zu bewältigen ist, wenn an der klassischen Trennung von Innen- und Außenpolitik festgehalten wird. Indes bestehen die Nato-Mitgliedstaaten weitgehend auf dieser funktionalen Trennung. Im Vergleich dazu wird die Bereitschaft der EU-Mitglieder, in

[_strategy.pdf](#), S. 19.

¹³ Vgl. Thomas J. Badey, »US Counter-terrorism: Change in Approach, Continuity in Policy«, in: *Contemporary Security Policy*, 27 (2006) 2, S. 308–324 (313ff).

¹⁴ Vgl. Nora Bensahel, *The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO, and the European Union*, Santa Monica 2003, S. 15ff. Zur amerikanischen Nato-Politik vgl. zuletzt Markus Kaim, *Pragmatismus und Grand Strategy. Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Studie 31/06).

¹⁵ Vgl. Douglas Stuart, »NATO's Anglosphere Option. Closing the Distance between Mars and Venus«, in: *International Journal* (Toronto), 60 (2004–2005) 1, S. 171–187.

den Bereichen »domestic security« und »law enforcement« zu kooperieren, angesichts der hybriden, intergouvernementale und supranationale Elemente verwebenden Struktur der EU größer sein.

Fazit und Perspektiven

Es ist nicht überraschend, dass die Nato angesichts der skizzierten Beschränkungen im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen im Bereich der Terrorismusbekämpfung nur eine bescheidene Bilanz vorzuweisen hat. Der Grund dafür ist, dass sie vergleichbare Aktivitäten anderer internationaler Organisationen beziehungsweise einzelner Staaten duplizieren könnte. Das individuelle Engagement der Mitgliedstaaten ist daher begrenzt.¹⁶ In diesem Sinne folgt die Allianz nicht den Empfehlungen der Vereinten Nationen, die eine Arbeitsteilung internationaler Organisationen gemäß deren spezifischen Kompetenzen empfohlen und von einer allumfassenden Strategie zur Terrorismusbekämpfung abgeraten haben. Mit ihrer rhetorisch breit angelegten, aber operativ dürftig unterfütterten Anti-Terrorismus-Strategie läuft die Allianz entsprechend Gefahr, dass ihr zuzuschreibende Erfolge ausbleiben und sie in diesem Politikfeld schließlich unglaubwürdig wird.¹⁷

In diesem Zusammenhang werden häufig zwei konkrete institutionelle Neuerungen diskutiert, die trotz der skizzierten Beschränkungen die Leistung der Nato im Bereich der Terrorismusbekämpfung verbessern sollen.¹⁸ Erstens könnte eine punktuelle Teilnahme der für die innere Sicherheit zuständigen Minister an speziellen Beratungen des dann erweiterten Nato-Rates die Kluft zwischen der Behandlung äußerer und innerer Sicherheit innerhalb des Bündnisses verkleinern, indem die existierenden Bestrebungen koordiniert und die innen- wie verteidigungspolitischen Elemente einer multilateralen Anti-Terrorismus-Strategie aufeinander abgestimmt werden. Zweitens könnte die Nato durch die Bildung einer informellen hochrangigen Beratergruppe zu Fragen der Terrorismusbekämpfung, in der alle Mitglieder vertreten sein würden, dem Thema eine größere Sichtbarkeit und Dringlichkeit innerhalb der Nato verleihen und dadurch die Mitglieder zu einer engeren Kooperation veranlassen.

Zwei der zu Beginn ausgeführten Aufgabenbereiche, nämlich *Anti-Terrorism* und *Consequence Management*, berühren jedoch funktionale Bereiche, in denen das Primat des Handelns bei den nationalen oder sub-nationalen Sicherheitsbehörden liegt. Da die Mitgliedstaaten beziehungsweise deren Teileinheiten diese Kompetenzen nicht aufweichen, geschweige denn mit der Nato zu teilen bereit sind, werden die Handlungsmöglich-

¹⁶ Vgl. David Stuart, »The War on Terrorism Would Not Be Possible without NATO: A Critique«, in: *Contemporary Security Policy*, 25 (2004) 3, S. 409–429 (422ff).

¹⁷ Zu dieser skeptischen Einschätzung vgl. ebenso Bensahel, *The Counterterror Coalitions* [wie Fn. 14].

¹⁸ Vgl. dazu David Abshire u.a., *Maximizing NATO for the War on Terror. Presidential Leadership Can Strengthen the Transatlantic Relationship by Defining and Pursuing Shared Homeland Security Interests*, Washington, D.C.: Center for the Study of the Presidency, 2005.

keiten der Allianz in diesen Bereichen nicht über einen subsidiären Charakter hinauskommen.

Zwar scheinen die Aktivitäten der Nato im Bereich des *Counterterrorism* auf den ersten Blick eine größere Wirksamkeit zu entfalten als in den anderen Aufgabenbereichen, doch laufen sie Gefahr – wie erwähnt –, die Fähigkeiten einzelner Mitglieder und anderer internationaler Organisationen zu duplizieren. Die daraus resultierende Zurückhaltung der Mitglieder wird daran deutlich, wie problematisch sich die Generierung der für die *Nato Response Force* notwendigen Streitkräfte gestaltet.

Dennoch sehen einige Analytiker die Terrorismusbekämpfung keineswegs lediglich am Rand der Nato-Aufgaben angesiedelt, sondern verweisen, im Gegenteil, darauf, dass der Schutz der Nato-Mitglieder beziehungsweise ihrer Gesellschaften vor politischem Zwang zum Kernbereich des Artikels 5 gehöre. Daher führe der Kampf gegen eine terroristische Bedrohung die Allianz – wenn auch unter veränderten Vorzeichen – wieder an ihren Beginn zurück. Eine solche strategische Besinnung sei nicht nur unter sicherheitspolitischen Aspekten dringend geboten, sondern sorgt auch für die notwendige Legitimation der Nato innerhalb der Mitgliedstaaten, die aufgrund der Vielzahl von Auslandseinsätzen in den vergangenen Jahren nicht (mehr) gewährleistet werden konnte. Unter dem Überbegriff »Transatlantic Homeland Defense« plädieren diese Beobachter daher für eine multidimensionale Strategie der Allianz, die Elemente diplomatischer, finanzieller, wirtschaftlicher, geheimdienstlicher und polizeilicher Zusammenarbeit umfassen soll. Konkret soll die Zivilverteidigung in die Allianzdoktrin aufgenommen und sollen Public-Private-Partnerschaften mit dem Ziel gefördert werden, das Territorium der Nato vor terroristischen Angriffen zu schützen.¹⁹ Ob diese Vorschläge jedoch geeignet sind, die skizzierten strukturellen Beschränkungen zu überwinden, darf bezweifelt werden.

¹⁹ Vgl. Neyla Arnas u.a., *Transatlantic Homeland Defense*, Washington, D.C.: Center for Technology and National Security Policy – National Defense University, Mai 2006 (Special Report), <www.ndu.edu/inss/press/CTNSP-INSS/spl-rpt.pdf>; sowie Daniel S. Hamilton, »NATO Summit I: In Area, or in Trouble?«, in: *International Herald Tribune*, 27.11.2006. Am nachdrücklichsten wird diese Position von dem ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten Aznar vertreten, vgl. Jose-Maria Aznar, »NATO – An Alliance for Freedom«, in: *The RUSI Journal*, 151 (2006) 4, S. 38–40.

G 8: Terrorismusbekämpfung in Form von »Club Governance«

Ulrich Schneckener

Bei der G 8 handelt es sich nicht um eine internationale Organisation, sondern um ein multilaterales Forum, das den Anspruch erhebt, Weltordnungspolitik im Sinne von Global Governance mitzugestalten. Die G 8 gilt daher auch als ein prominentes Beispiel für »Club Governance«. Die G 7/G 8 – begründet 1975 – ist dabei längst nicht mehr nur ein Forum für globale Wirtschafts- und Finanzpolitik. Aktuell dürfte über die Hälfte aller Gipfelthemen – und die damit verbundenen Initiativen und Expertengruppen – aus sicherheitspolitischen Fragen im engeren Sinne bestehen.¹ Die Palette reicht von Krisenmanagement und Konfliktprävention über die Bekämpfung organisierter Kriminalität bis zu Abrüstung, Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Infrastruktursicherheit. Die G 8 ist insofern zu einem wichtigen Baustein von *Global Security Governance* geworden.² Diese Rolle als »Governor« kommt nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der G 8 Beschlüsse und Entscheidungen initiieren und vorbereiten, die später auf anderer Ebene getroffen werden, etwa im UN-Sicherheitsrat oder in der UN-Generalversammlung. Ein Beispiel dafür ist die Beendigung des Kosovo-Kriegs 1999, als die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 im Rahmen der G 8 in Grundzügen ausgehandelt wurde und die Gegensätze zwischen den Nato-Staaten und Russland überbrückt werden konnten. Zudem zeichnet sich die G 8 durch vielfältige, mehr oder minder formalisierte Kooperationen mit Regionalorganisationen, internationalen Institutionen (z.B. Internationaler Währungsfonds [IWF], Weltbank, Internationale Zivilluftfahrt-Organisation [ICAO]), multilateralen Initiativen (z.B. NEPAD, G 20) sowie durch den Dialog mit anderen »Führungsmächten« aus, etwa die zur Regel gewordenen Treffen mit Indien, China, Brasilien, Mexiko und Südafrika (den sogenannten Outreach-Ländern).³ Ferner sind G-8-Initiativen nicht selten offen für interessierte Nicht-G-8-Staaten, weshalb zum Beispiel in den entsprechenden Expertengruppen auch andere Staaten – insbesondere aus der OECD-Welt – vertreten sind. Darüber hinaus versuchen die Regierungen über die G 8, Entscheidungen international zu legitimieren und damit auch gegen Widerstände im Inneren durchzusetzen.

¹ Experten errechneten, dass die G-8-Agenda im Jahr 2002 zu 44 Prozent aus Sicherheitsthemen bestand. Seitdem dürfte der Anteil deutlich gestiegen sein, vgl. John J. Kirton, *From Collective Security to Concert: The UN, G 8 and Global Security Governance*, Toronto: University of Toronto, 2005, S. 7.

² Vgl. ebd., S. 3–4.

³ Seit dem G-8-Gipfel von Evian (2003) wird diese Gruppe zu bestimmten Themen eingeladen.

Aus Sicht der beteiligten Regierungen bietet die G 8 gegenüber stärker formalisierten Organisationen den Vorteil, relativ flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagieren und neue Themen auf die Tagesordnung bringen zu können. Dabei kann sich insbesondere die jährlich rotierende Präsidentschaft als »Agenda-Setter« profilieren, eigene Anliegen zu G-8-Schwerpunkten machen und diesen somit weltpolitische Aufmerksamkeit verschaffen. Gerade für die USA oder Japan bietet die G 8 eine Möglichkeit, sich mit europäischen Partnern auszutauschen und Initiativen abzustimmen, ohne sogleich mit allen 27 Mitgliedstaaten der EU konfrontiert zu sein. Umgekehrt betrachten die europäischen G-8-Staaten das Forum als willkommene Gelegenheit, außerhalb des formalisierten EU- oder Nato-Rahmens mit den USA und anderen Ländern weltpolitische Themen beraten zu können. Dies gilt in besonderer Weise für Deutschland und Italien, die nicht als ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat vertreten sind.

Diese Struktur macht die G 8 auch zu einem wichtigen – oder zumindest potentiell wichtigen – Akteur auf dem Feld der multilateralen Terrorismusbekämpfung, nicht zuletzt als Impulsgeber und als Förderer der Aktivitäten anderer (siehe Anhang, Tabelle 5, S. 108).⁴ Das Thema Terrorismus beschäftigt die G 7/G 8 bereits seit mehreren Jahrzehnten. Erstmals tauchte es auf dem Bonner Gipfel 1978 im Hinblick auf Flugzeugentführungen auf.⁵ 1986 wurde dann eine Expertengruppe gebildet, doch erst mit dem Treffen der Innen- und Justizminister 1995 im kanadischen Ottawa gewann die Terrorismusbekämpfung erheblich an Bedeutung. Eine detaillierte Auswertung aller Gipfelbeschlüsse ergibt, dass die G 7 und später die G 8 von 1975 bis 2001 mehr als 60 einzelne Verpflichtungen (*commitments*) zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet haben.⁶ Seit dem 11. September 2001 vergeht kein Gipfel ohne umfangreiche Beschlüsse und Initiativen zu einzelnen Aspekten der Terrorismusbekämpfung. Von Kananaskis (2002) bis Sankt Petersburg (2006) wurden insgesamt über 200 Beschlüsse gefasst, die im weiteren Sinne der Terrorismusbekämpfung gelten. Der Schwerpunkt liegt eindeutig auf dem Schutz vor und der Verhinderung von Anschlägen, auf Infrastruktur- und Verkehrssicherheit, auf Rüstungskontrolle und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.⁷ Gleichzeitig hat der Grad an Institutionalisierung in diesem Bereich zugenommen, was sich auch an der wachsenden Zahl von Experten- und Arbeits-

4 Dieses Selbstverständnis wird im Bericht der Außenminister über den Fortschritt der Terrorismusbekämpfung (2002) deutlich: »We are [...] strengthening security measures in our own countries and with each other; implementing and strengthening international measures against terrorism; and assisting other countries in implementing counterterrorism measures.« Zitiert nach *G 8 Foreign Ministers' Progress Report on the Fight against Terrorism*, Whistler/Kanada, 12.6.2002, in: John J. Kirton/Radoslava N. Stefanova (Hg.), *The G 8, the United Nations, and Conflict Prevention*, Aldershot: Ashgate, 2003, Appendix I, S. 257–259.

5 Vgl. Andre Belelieu, *The G 8 and Terrorism: What Role Can the G 8 Play in the 21st Century?*, London: London School of Economics, 2002 (G 8 Governance, Nr. 8).

6 Vgl. die Übersicht zu G-8-Commitments unter <www.g7.utoronto.ca/evaluations/G8_commitments.pdf>.

7 Vgl. dazu *Statement by the Leaders of the G 8 over Last Week's Terrorist Attacks in New York and Washington*, 19.9.2001.

gruppen zeigt (siehe Tabelle 2), die sich unmittelbar oder mittelbar mit der terroristischen Herausforderung beschäftigen.

Tabelle 2
G-8-Expertengruppen

1986	<i>Expert Group on Terrorism</i>
1989	<i>Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)</i> , im G-7-Rahmen gegründet, zur Zeit 33 Mitglieder ^a sowie zwei Beobachter (China, Südkorea)
1995	<i>Senior Experts Group on Transnational Organized Crime (Lyon Group)</i>
1995	<i>Counter-Terrorism Expert Group</i>
2001	<i>Rome/Lyon Group</i> (Organisierte Kriminalität und Terrorismus) plus diverse Untergruppen
2002	<i>Nuclear Safety and Security Group</i>
2002	<i>Experts on Transport Security</i>
2002	<i>Global Health Security Action Group</i>
2003	<i>Counter-Terrorism Action Group (CTAG)</i> , 11 Teilnehmerstaaten (neben den G-8-Staaten Spanien, Australien und die Schweiz)

a Mitglieder der FATF sind Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Hongkong, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Russland, Schweden, Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Türkei, USA, die Europäische Kommission sowie der Golfkooperationsrat.

Bedrohungsanalyse und Terrorismusdefinition

Die G 8 verfügt dabei allerdings – im Unterschied zu anderen multilateralen Foren und Organisationen – nicht über eine eigene Definition von Terrorismus. Die Mitgliedstaaten unterstützen vielmehr die Vereinten Nationen bei ihren Bemühungen, eine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention zu erreichen.⁸ Die dabei vom High-level Panel zur UN-Reform in die Debatte eingebrachte Definition dürfte sich im Wesentlichen mit dem Verständnis der G-8-Partner decken.⁹ Sie heben darüber hinaus die zentrale Rolle der UN und insbesondere des *Counter-Terrorism Committee (CTC)* bei der Terrorismusbekämpfung hervor und werben für die umfassende Ratifizierung der UN-Anti-Terror-Konventionen, in denen zumeist spezifische terroristische

⁸ Vgl. *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter Terrorism Program*, Sankt Petersburg, 16.7.2006.

⁹ Danach sollte unter Terrorismus jede Handlung verstanden werden, »that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.« Siehe *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations, 2004, S. 52.

Akte und Aktivitäten benannt und definiert werden.¹⁰ In der Tat haben alle G-8-Staaten die UN-Konventionen und -Protokolle ratifiziert; auch die jüngste Konvention zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen von 2005 wurde von allen unterzeichnet. Lediglich Russland hat die Konvention zu Plastiksprengstoffen von 1991 bisher nicht ratifiziert.

Insgesamt sieht die G 8 Terrorismus, wie 2006 auf dem Petersburger Gipfel erneut betont wurde, als eine globale Bedrohung, die nur global bekämpft werden könne.¹¹ Es fehlt zwar eine gemeinsame Bedrohungsanalyse – etwa analog zur Europäischen Sicherheitsstrategie oder zur Nato-Strategie. Allerdings lassen die beschlossenen Maßnahmen und Initiativen Rückschlüsse auf das Terrorismus-Verständnis der G 8 zu. Die implizite Bedrohungsanalyse setzt folgende Akzente: Terrorismus wird erstens vorrangig als Gefahr für den freien Handel, die weltweite Mobilität, funktionsfähige Wirtschaftssysteme und eine zuverlässige Energieversorgung gesehen. Zweitens weist die G 8 – nicht zuletzt im Kontext der Rom/Lyon-Gruppe – auf die möglichen Verbindungen und Schnittstellen von organisierter Kriminalität und Terrorismus hin, insbesondere im Bereich der Terrorismusfinanzierung. Drittens betrachten die G-8-Staaten, ähnlich wie die Nato, die Kombination von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen beziehungsweise entsprechenden Materialien als die größte potentielle Bedrohung. Dies gilt für alle Varianten, das heißt nukleare, biologische, chemische und radiologische Waffen. Diese Punkte werden in einer Reihe von Initiativen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung deutlich.

Operative und strukturelle Terrorismusbekämpfung

Die G 8 verfolgt in ihren Erklärungen zwar einen relativ breiten Ansatz, der sich auf diplomatische, völkerrechtliche, finanz- und wirtschaftspolitische sowie technologische Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, zur Verfolgung von Terroristen und zur Bekämpfung terroristischer Infrastruktur bezieht. Gleichwohl liegt das Gros der Initiativen im Bereich der operativen Terrorismusbekämpfung. Dabei lassen sich folgende Schwerpunkte unterscheiden:

Infrastruktursicherheit und Sicherheit im Reise-, Luft- und Seeverkehr: Dazu zählen unter anderem ein besserer Schutz der Energieinfrastruktur, die Bekämpfung des Missbrauchs des Internets zu kriminellen oder terroristischen Zwecken (Cyber-Terrorismus), der Ausbau von Sicherheitsaspekten bei den Verkehrs- und Transportsystemen – insbesondere die gezielte und koordinierte Überprüfung von Containertransporten (*Container Security*) – sowie die Kontrolle von Reisedokumenten und Maßnahmen, um deren Fälschung zu verhindern beziehungsweise zu erschweren.¹² Letzteres

¹⁰ Vgl. *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter-Terrorism Program* [wie Fn. 8].

¹¹ »The global terrorist threat requires a global response.« (*G 8 Summit Declaration on Counter-Terrorism*, Sankt Petersburg, 16.7.2006.)

¹² Siehe u.a. folgende Initiativen: *Cooperative G 8 Action on Transport Security*, Kananaskis 2002; *Enhance Transport Security and Control of MANPADS*, Evian 2003; *G 8 Action Plan Global Energy Security*, Sankt Petersburg 2006.

geschieht vor allem im Kontext der 2004 auf dem Gipfel in Sea Island (USA) beschlossenen »Initiative für einen sicheren und erleichterten internationalen Reiseverkehr« und eines entsprechenden Aktionsplans. Darin verpflichteten sich die G-8-Staaten, internationale Standards im See- und Luftverkehr umzusetzen, wie sie von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) oder der ICAO formuliert wurden. Darüber hinaus erklärten sich die G-8-Staaten bereit, sich untereinander bei der Grenzsicherung zu unterstützen, fälschungssichere Reisedokumente einzuführen, bessere Methoden bei der Überprüfung von Reisenden und Transportgütern (*screening*) zu entwickeln sowie den diesbezüglichen Informationsaustausch zu verbessern. Schließlich etablierte die G 8 eine Kontaktstelle, damit sich die Mitglieder gegenseitig über bevorstehende Bedrohungen des Luftverkehrs rascher unterrichten können.¹³

Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung: Im Mittelpunkt steht hier die Weiterentwicklung von Aktivitäten, die zunächst primär gegen die organisierte Kriminalität gerichtet waren – wie etwa Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Korruption oder Internet-Kriminalität – und seit 1995 im Kontext der »Lyon-Gruppe« ausgearbeitet wurden.¹⁴ In Reaktion auf 9/11 verabschiedeten die G-7-Finanzminister und -Zentralbankchefs bereits im Oktober 2001 einen Aktionsplan zur Terrorismusfinanzierung.¹⁵ Darin befürworteten sie internationale Finanzsanktionen gegen Organisationen und Personen, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtig werden. Im Übrigen wiesen sie der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) die zentrale Rolle bei diesem Thema zu. Die FATF ergänzte daraufhin ihre 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche um weitere neun Empfehlungen von Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung. Diese betreffen die Umsetzung und Ratifizierung von UN-Dokumenten, die Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche, das Einfrieren und Konfiszieren von Geldern, das Melden verdächtiger Transaktionen, internationale Kooperation, die Regulierung informeller Transfersysteme und Banküberweisungen, die Kontrolle von Nichtregierungsorganisationen sowie den Umgang mit Bargeldtransfers.¹⁶ Die FATF-Mitglieder, darunter alle G-8-Staaten, verpflichten sich, diese Maßnahmen umzusetzen und über die Umsetzung Bericht zu erstatten.

Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung: Die G 8 ist darum bemüht, die Nichtverbreitung nuklearer, biologischer, chemischer und radiologischer Waffen zu fördern und vor allem Terroristen den Zugang zu solchen Waffen beziehungsweise Materialien zu erschweren. Eine wichtige, mit konkreten finanziellen Verpflichtungen verbundene Initiative ist der

¹³ Siehe *Secure and Facilitated International Travel Initiative* (SAFTI), Sea Island 2004.

¹⁴ Zur Bekämpfung von Geldwäsche im G-8-Rahmen siehe Denise Rudich, *Performing the Twelve Labors: The G 8's Role in the Fight against Money Laundering*, London, Mai 2005 (G 8 Governance, Nr. 12), <www.g7.utoronto.ca/governance/rudich_g8g.pdf>.

¹⁵ Siehe *Statement of G 7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 6.10.2001 (»Action Plan to Combat the Financing of Terrorism«).

¹⁶ Siehe *Financial Action Task Force, Special Recommendations on Terrorist Financing*, Oktober 2001, erweitert Oktober 2004.

Schutz und die Sicherung von Lager- und Produktionsstätten solcher Materialien und Waffensysteme in Russland und anderen Ländern der früheren Sowjetunion. Im Rahmen der »Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien« will die G 8 bis 2012 rund 20 Mrd. US-Dollar dafür bereitstellen.¹⁷ Darüber hinaus fordert die G 8 andere Staaten auf, die Implementierung von sechs Prinzipien zur Nichtverbreitung zu mitzuvollziehen: Annahme, Umsetzung und Stärkung multilateraler Verträge in diesem Bereich; Entwicklung und Unterstützung von Maßnahmen zur Sicherung von Produktion, Gebrauch, Lagerung und Transport solcher Materialien; besserer Schutz für Lagerstätten; wirksame Grenzkontrollen, Strafverfolgung und internationale Kooperation, um den illegalen Handel mit solchen Stoffen aufzuspüren und zu unterbinden; Entwicklung effektiver nationaler Mechanismen zur Exportkontrolle sowie Management und Reduzierung von Materialien, die nicht für Verteidigungszwecke genutzt werden. Mittlerweile haben sich weitere, hauptsächlich europäische Staaten dieser Initiative angeschlossen. In anderen Bereichen verabschiedete die G 8 ebenfalls entsprechende Initiativen – etwa zur Kontrolle von tragbaren Flugabwehrsystemen (MANPADS), zum Bioterrorismus im Rahmen der »Global Health Security Initiative« (2001) und zum radiologischen Terrorismus (Aktionsplan 2003).¹⁸

Unterstützung von Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung (Capacitybuilding): Bei nahezu jeder der genannten Initiativen erklärt die G 8 ihre Absicht, anderen Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zu helfen, damit die genannten Maßnahmen effektiv umgesetzt werden können. 2003 beschloss die G 8 zudem einen Aktionsplan zum Capacitybuilding im Bereich Terrorismusbekämpfung. Damit sollen Staaten in die Lage versetzt werden, Terroristen an der Beschaffung bestimmter Mittel zu hindern, ihnen Rückzugsräume zu versagen und sie vor Gericht zu stellen sowie den Schutz vor Anschlägen zu verbessern beziehungsweise Folgen von Terrorakten abzumildern.¹⁹ Die G 8 unterstützt unter anderem die Entwicklung von Anti-Terror-Gesetzen, Grenzschutzmaßnahmen, Einwande-

¹⁷ Siehe *G 8 Action Plan: Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, Kananaskis 2002.

¹⁸ Siehe *Enhance Transport Security and Control of MANPADS* [wie Fn. 12]; *G 8 Action Plan: Nonproliferation of Weapons of Mass Destruction. Securing Radioactive Sources*, Evian 2003. Die *Global Health Security Initiative* entstand formal außerhalb des G-8-Kontextes und wurde im November 2001 in Ottawa von den Gesundheitsministern Kanadas, der USA, Japans, Frankreichs, Italiens, Großbritanniens, Deutschlands, Mexikos sowie von der EU-Kommission verabschiedet. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) steht dieser Staatengruppe für technische Beratung zur Verfügung.

¹⁹ Siehe *G 8 Action Plan: Building International Will and Capacity to Combat Terrorism*, Evian 2003. Das Ziel der Initiative lautet: »First, to deny terrorists the means to commit terrorist acts (for example, to prevent the financing of terrorism, and denial of false documents and weapons); second, to deny terrorists a safe haven and ensure that terrorists are prosecuted and/or extradited (for example to accelerate the conclusion of counter-terrorism conventions and protocols, to deny terrorists entry into a country and to reinforce law-enforcement agencies); and third, to overcome vulnerability to terrorism (for example to enhance domestic security measures and capability for crisis management and consequence management).«

rungsgesetzen, Auslieferungsabkommen sowie Maßnahmen zur Exportkontrolle und gegen illegalen Waffenhandel. Ferner fördert sie den Aufbau von Kapazitäten bei der Polizei und in den Strafverfolgungsbehörden sowie den Schutz der Infrastruktur. Um ihre Aktivitäten in diesem Bereich zu koordinieren und den Bedarf zu ermitteln, haben die G-8-Staaten die *Counter-Terrorism Action Group* (CTAG) eingerichtet. Diese trifft sich zwei- bis dreimal jährlich, in der Regel werden Drittstaaten ebenso wie relevante internationale Organisationen zu den Treffen eingeladen. Gleichzeitig arbeitet die CTAG eng mit dem Anti-Terrorismus-Ausschuss der UN zusammen.

Daneben lassen sich einzelne Ansätze zur strukturellen Terrorismusbekämpfung finden, die allerdings substantiell deutlich hinter den operativen Maßnahmen zurückbleiben. Dazu zählen:

- ▶ die Unterstützung von UN-Aktivitäten und internationalen Normen und Regimen zur Terrorismusbekämpfung;²⁰
- ▶ die Eindämmung terroristischer Propaganda und damit die Unterbindung von Rekrutierung und Ideologisierung;²¹
- ▶ die Unterstützung von Reformbemühungen in der arabischen Welt im Rahmen der *Broader Middle East and North Africa Initiative* (2004), die insbesondere auf Initiative der US-Regierung zustande kam;²²
- ▶ die Förderung wirtschaftlicher und politischer Reformprozesse im Allgemeinen.²³

Auf dem G-8-Gipfel in Sankt Petersburg (2006) stellten die Staats- und Regierungschefs zudem fest: »Counter-terrorism, state-building and development are mutually dependent and mutually supporting«.²⁴ Erstmals wurde damit in einem G-8-Dokument der Begriff »Statebuilding« benutzt und ebenso wie Entwicklungspolitik als ein Beitrag zur Terrorismusbekämpfung verstanden. In diesem Kontext beschloss die G 8 in Sankt Petersburg auch eine Erklärung über Maßnahmen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau, in der sie ihre Unterstützung für internationale Friedensmissionen bekräftigt, eine bessere Koordination anmahnt sowie einen regelmäßigen Informationsaustausch über »countries at risk« als Ziel setzt.²⁵

Inwiefern werden die Maßnahmen umgesetzt?

Die Überprüfung, ob und welche Maßnahmen in den einzelnen G-8-Staaten umgesetzt worden sind, gestaltet sich relativ schwierig. Wenn man die von Gipfel zu Gipfel vom *G 8 Information Center* der University of Toronto (Kanada) fortgeschriebenen *Compliance Reports* auswertet, kommt man zu dem Ergebnis, dass die G 8 die beschlossenen Aktivitäten offenbar konsequent und relativ kohärent implementiert. Zum Beispiel wird im Ab-

²⁰ Siehe *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter-Terrorism Program* [wie Fn. 8].

²¹ Siehe *G 8 Summit Declaration on Counter-Terrorism* [wie Fn. 11].

²² Siehe *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENA), Sea Island 2004.

²³ Siehe *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter-Terrorism Program* [wie Fn. 8].

²⁴ Ebd.

²⁵ Siehe *Declaration on Cooperation and Future Action in Stabilization and Reconstruction*, Sankt Petersburg 2006.

schlussbericht (2006) behauptet, dass alle Staaten ihren Verpflichtungen aus den Beschlüssen des G-8-Gipfels in Gleneagles (2005) vollauf gerecht geworden seien, die beispielsweise den Austausch geheimdienstlicher Informationen über grenzüberschreitende Aktivitäten von Terroristen betreffen.²⁶ Dieser Befund lässt sich aber nicht verifizieren. Insgesamt sind die Berichte wenig aussagekräftig, da sie primär auf der Auswertung offizieller Regierungsdokumente beruhen, keine unabhängigen Quellen zurate ziehen und die Politik der Einzelstaaten nur sehr oberflächlich analysieren. Sie können daher nicht wirklich als Belege für eine erfolgreiche Politik gelten. Ähnliches trifft für die *Annual Compliance Assessments* und *Annual Performance Assessments* zu, die ebenfalls vom *G 8 Information Center* entwickelt worden sind, um die Arbeit der G 8 zu evaluieren. Hier ist allenfalls der Vergleich mit anderen Politikfeldern interessant, da dieser einen Indikator dafür bietet, welchen Stellenwert das Thema Terrorismusbekämpfung bei der G 8 mittlerweile genießt. Beim *Compliance Assessment* etwa, das die Umsetzung von Maßnahmen messen soll, erzielen die G-8-Staaten in den Jahren 2001/2002 ihren höchsten Compliance-Wert (+1) bei der Terrorismusbekämpfung.²⁷ Beim *Performance Assessment*, das primär das Verhalten und die Kooperation der Staaten auf den jeweiligen Gipfeln bewertet, erhalten die G-8-Staaten im Bereich Terrorismusbekämpfung vergleichsweise gute Noten für die Jahre 2002 (A-), 2003 (B+) und 2004 (A-). Andere Themen, wie die internationale Finanzarchitektur, nachhaltige Entwicklung oder makroökonomische Fragen, werden deutlich schlechter bewertet, obgleich es sich um Kernbestandteile der G-8-Arbeit handelt.²⁸

Insgesamt agieren die G-8-Staaten auf dem Feld der Terrorismusbekämpfung relativ geschlossen und können sich auf einen breiten Konsens stützen, da sich alle gleichermaßen von dem Problem betroffen sehen. Dieser Konsens wird allerdings nicht zuletzt dadurch ermöglicht, dass potentielle Streitfragen konsequent ausgeklammert werden. Beispielsweise diskutieren die G-8-Mitglieder weder die amerikanische Doktrin vom *Global War on Terror* noch werden einzelne Maßnahmen des Anti-Terror-Kampfes kritisch gewürdigt beziehungsweise auf unerwünschte Nebenwirkungen überprüft, wie etwa das Verhalten der USA in Guantánamo, der Irak-Krieg oder Russlands Umgang mit Tschetschenien. Darüber hinaus ist der G-8-Rahmen hinreichend flexibel und breit, dass er den Mitgliedern eigene bi- und multilaterale Aktivitäten und damit eigene Schwerpunkte ermöglicht, deren Kohärenz mit den G-8-Beschlüssen nur schwer überprüfbar ist. Die Charakteristika der G 8 – eine relativ flexible Tagesordnung, Ad-hoc-Strukturen und ein vergleichsweise hoher Grad an Informalität – erweisen sich hier als nachteilig: Weder gibt es ein gemeinsames Sekretariat noch eine Organisation, die über die Einhaltung von Beschlüssen wacht und entsprechende *Follow-up*-Prozesse initiiert. Es existieren auch keine etablierten

²⁶ Siehe G 8 Research Group, *Final Compliance Report*, 12.6.2006, <www.g7.utoronto.ca/evaluations/2005compliance_final/2005-16-g8-f-comp_terrorism.pdf>.

²⁷ Siehe <www.g7.utoronto.ca/evaluations/allissues.html>. Für die Folgejahre existiert keine vergleichende Auswertung.

²⁸ Siehe <www.g7.utoronto.ca/evaluations/assessments.htm>.

Überprüfungsmechanismen. Eine wichtige Ausnahme bilden hier die turnusmäßigen Fortschrittsberichte einzelner Arbeits- und Expertengruppen zur Weiterentwicklung und Umsetzung von Maßnahmen, etwa jene Berichte, die im Kontext der *Global-Partnership-Initiative* von der *Nuclear Security and Safety Group* verfasst werden. Die Rolle dieser Foren – insbesondere der Rom/Lyon-Gruppe und ihrer verschiedenen thematischen Sub-Gruppen – sollte keinesfalls unterschätzt werden. Denn hier treffen sich regelmäßig die Vertreter der Arbeitsebene, meist wenig beachtet von der Öffentlichkeit und den Parlamenten, um sich auszutauschen sowie einzelne Initiativen und Maßnahmen abzustimmen. Auf diese Weise entsteht ein Netzwerk exekutiver Bürokratien – auch und gerade im Bereich der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung.

Fazit und Perspektiven

Für die Entwicklung multilateraler Initiativen zur Terrorismusbekämpfung hat sich die G 8 innerhalb weniger Jahre als ein relevanter und durchaus konstruktiver Akteur erwiesen. Dies gilt weniger für den Einfluss auf die jeweilige nationale Anti-Terror-Politik – etwa der USA oder Russlands – als vielmehr für das Bestreben, Leitlinien, Standards und gegebenenfalls *best practices* auf bestimmten Feldern der operativen Terrorismusbekämpfung voranzubringen und auf globaler Ebene zu verankern. Eine wichtige Konstante ist dabei das Zusammenspiel von G 8 und den verschiedenen UN-Organisationen, etwa der IMO, der ICAO, der WHO oder der Internationalen Atomenergie-Organisation. Darüber hinaus wären Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats (oder des UN-Anti-Terrorismus-Ausschusses) ohne die politische und auch materielle Unterstützung der G-8-Staaten kaum umsetzbar. Für die künftige Entwicklung stellt sich die Frage, ob sich die G 8 stärker als bisher auch mit den möglichen Ursachen beziehungsweise den begünstigenden Bedingungen des transnationalen Terrorismus befassen wird. Dafür müssten die Staaten allerdings bereit sein, vermehrt kontroverse Themen – wie etwa den Nahostkonflikt, die Lage im Irak oder den Umgang mit moderaten Islamisten – anzusprechen. Dies würde den bis dato bestehenden Konsens der G 8 bei der Terrorismusbekämpfung auf die Probe stellen, zumal die Dilemmata zwischen operativer und struktureller Terrorismusbekämpfung rasch deutlich würden. Eine weitere Möglichkeit ist der Ausbau der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung mit den fünf Outreach-Staaten, vor allem aber mit Indien und China. Denkbar wäre eine G-13-plus – eventuell unter Einbeziehung von Ländern wie Australien (bereits Mitglied der CTAG), der Türkei oder Indonesien – zu bestimmten Fragen der Terrorismusbekämpfung wie Reise-, Verkehrs- und Transportsicherheit, Schutz von Infrastruktur, Eindämmung der organisierten Kriminalität und des illegalen Waffenhandels sowie Kontrolle von Materialien, die zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen genutzt werden können. Bei diesen Themen gibt es zwar durchaus Differenzen in Detailfragen, wie sich bereits im transatlantischen Verhältnis zeigt (z.B. beim Abkommen zwischen den USA und der EU zur Übermittlung von

Flugpassagierdaten). Dennoch sollte es möglich sein, hier gemeinsame Positionen zu finden; es wäre auch zu prüfen, ob nicht bestehende bilaterale Initiativen mit einer ähnlichen Agenda – wie etwa zwischen den USA und Indien – in einen solchen Rahmen integriert werden könnten.

Außereuropäische Regionen

Golfkooperationsrat: Deklaratorische Terrorismusbekämpfung

Guido Steinberg

Der Golfkooperationsrat (GKR) wurde 1981 kurz nach dem Beginn des irakisch-iranischen Krieges (1980–1988) als primär sicherheitspolitische Organisation gegründet. Nur der Konflikt der beiden weitaus mächtigeren Nachbarn hatte es Saudi-Arabien ermöglicht, seine Hegemonie über die kleinen Golfstaaten (Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Vereinigte Arabische Emirate [VAE]) in Gestalt dieser neuen Institution zu formalisieren. Die Grenzen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit innerhalb des Rates zeigten sich jedoch bereits während des irakischen Angriffs auf Kuwait und anschließend im zweiten Golfkrieg 1990/1991, als weder die GKR-Einheit »Peninsula Shield« noch die Truppen der Einzelstaaten militärisch eine Rolle spielten. Erfolge kann der GKR hingegen im sozio-ökonomischen Bereich aufweisen. So wurde 2003 eine Zollunion begründet.

Der GKR ist die erfolgreichste Regionalorganisation der arabischen Welt. Er funktioniert trotz aller internen Konflikte wesentlich effektiver als die Arabische Liga. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Interessendivergenzen unter den Golfstaaten viel geringer sind als zwischen den Mitgliedstaaten der Liga, die untereinander zutiefst zerstritten sind. Zudem war die Arabische Liga immer auch ein Instrument der ägyptischen Außenpolitik und verlor mit dem schwindenden Einfluss Ägyptens insgesamt an Gewicht. Seit den siebziger Jahren hat sich der geopolitische Schwerpunkt der Region auf die ressourcenreichen Staaten der Golfregion verschoben. Trotz ihrer Bemühungen besitzt die Arabische Liga in der Politik der Region keine große Bedeutung mehr.

Das wichtigste Organ des GKR ist der Oberste Rat (*Supreme Council*), in dem die Staatsoberhäupter der Mitgliedsländer einmal im Jahr zu einem regulären Gipfeltreffen in einer der sechs Hauptstädte zusammenkommen. Seit 1998 trifft sich der Rat ein zweites Mal jährlich zu einem kleinen »konsultativen« Gipfel. Zudem besteht die Möglichkeit, auf Antrag von mindestens zwei Mitgliedstaaten ein außerordentliches Meeting einzuberufen. Auf den Gipfeltreffen werden Richtlinien verabredet und strategische Entscheidungen gefällt, die vom Ministerrat des GKR vorbereitet werden. Dazu tagen die Außenminister in vierteljährlichen Abständen. Die operative Arbeit der Organisation wird vom Generalsekretariat des GKR in Riad wahrgenommen, dem seit 2002 der Katari Abdul Rahman al-Attayah vorsteht.¹

Im sicherheitspolitischen Bereich behindern vor allem unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen und die Sorge vor der saudi-arabischen Hegemo-

¹ Seine Vorgänger waren Abdallah Bishara (Kuwait, 1981–1993), Fahim al-Qasimi (VAE, 1993–1996) und Jamil al-Hujailan (Saudi-Arabien, 1996–2002).

nie eine weitere Integration. Nach dem 11. September schienen die GKR-Staaten zunächst enger zusammenzurücken, doch schon ab 2002 untergrub die Debatte über den bevorstehenden Krieg im Irak ihren Zusammenhalt. Saudi-Arabien lehnte das amerikanische Vorgehen ab und verwehrte den US-Streitkräften die Nutzung der bei Riad gelegenen Prinz-Sultan-Luftwaffenbasis und des dortigen amerikanischen Kommando zentrums. Im Jahr 2003 zog Washington auf Wunsch Riads sogar den Großteil der im Land stationierten US-Truppen ab. Kuwait, Katar und Bahrain hingegen boten der US-Regierung ihre Territorien als Aufmarschgebiete an. Die enge Bindung der kleinen Golfstaaten an die USA und ihr zunehmend selbstbewusstes Auftreten gegenüber Riad belasten den Zusammenhalt im GKR erheblich. Gleichzeitig betrachten die GKR-Staaten den islamistischen Terrorismus jedoch als gemeinsame Bedrohung. Insbesondere seit im Mai 2003 eine Terrorkampagne der al-Qaida in Saudi-Arabien eingesetzt hat, ist die innere Sicherheit innerhalb des GKR ein wichtiges Thema geworden (siehe Anhang, Tabelle 6, S. 109).

Terrorismusdefinition und Bedrohungsperzeption

Terrorismusdefinition

Am 4. Mai 2004 unterzeichneten die GKR-Mitglieder ein Abkommen zur Terrorismusbekämpfung. In der Definition des Terrorismus in Artikel 1 heißt es noch recht unspezifisch: »Terrorismus ist eine gewalttätige Aktion – oder die Drohung, Gewalt anzuwenden –, die ungeachtet ihres Motivs oder Zwecks zur Durchführung eines individuellen oder kollektiven Verbrechens unternommen wird und darauf abzielt, Furcht unter den Menschen zu erzeugen oder sie einzuschüchtern, indem man sie schädigt, ihr Leben, ihre Freiheit oder ihre Sicherheit gefährdet, der Umwelt oder jedweder öffentlichen Einrichtung und Besitz Schaden zufügt, eine solche besetzt oder sich ihrer bemächtigt, oder indem man eine nationale Ressource einer Gefahr aussetzt.«² In Artikel 2 wird jedoch eine bedeutsame Einschränkung vorgenommen: »Konflikte, mit welchen Mitteln sie auch ausgetragen werden, zum Beispiel der bewaffnete Kampf gegen eine ausländische Besatzung und Feindseligkeiten mit dem Ziel der Befreiung und Selbstbestimmung gemäß den Prinzipien des internationalen Rechts, werden nicht als Verbrechen betrachtet; zu solchen Konflikten werden allerdings keine Aktionen gerechnet, die die territoriale Integrität eines der Unterzeichnerstaaten beeinträchtigen.«³

Diese Definition entspricht weitgehend jener der Arabischen Liga von 1998. Bei »Kämpfen gegen eine ausländische Besatzung« ist hier wie dort der Kampf der Palästinenser gegen Israel gemeint, der allen Mitgliedstaaten der Arabischen Liga und des GKR als legitimer Freiheitskampf gilt. Dementsprechend bekämpfen die Golfstaaten (zumindest seit 2003) jiha-

² Gulf Research Center, *Die Golfstaaten. Gesetze und Verträge zur Terrorismusbekämpfung* (in arabischer Sprache), Dubai 2006, S. 68. Eigenübersetzung des Autors.

³ Ebd., S. 70.

distische Gruppen, während sie die Aktivitäten der palästinensischen Hamas, des Islamischen Jihad und der al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden billigen.⁴

Bedrohungsperzeption

Die Bedrohungsperzeption der Golfstaaten (insbesondere Saudi-Arabiens und Kuwaits) hat sich im Jahr 2003 grundlegend geändert. In den achtziger und neunziger Jahren sahen sich drei der vier Staaten, die einen hohen schiitischen Bevölkerungsanteil aufweisen (Saudi-Arabien, Kuwait und Bahrain), mit schiitischen Terrorgruppen konfrontiert, die mit iranischer Unterstützung versuchten, die Regime zu destabilisieren. Sunnitische Gruppen stellten zu dieser Zeit keine Gefahr dar. In den neunziger Jahren jedoch traten sunnitische Jihadisten auf den Plan, darunter al-Qaida, deren Operationsgebiet vor allem in Saudi-Arabien lag. Die Regierung in Riad bestritt allerdings, dass al-Qaida eine Bedrohung für das Königreich sein könnte. Obwohl die Organisation von einem ehemals saudi-arabischen Staatsangehörigen angeführt wird, 16 der 19 Attentäter des 11. September aus GKR-Staaten stammten und die Finanzierung der Organisation weitgehend auf Spenden reicher Geschäftsleute aus den Golfstaaten beruht, leugnete Innenminister Prinz Naif noch 2002, dass al-Qaida in Saudi-Arabien präsent sei. Auch der GKR verhielt sich, als handle es sich bei der Organisation um ein Problem, das ihn nicht in besonderer Weise betreffe. Am 8. Oktober 2002 veröffentlichten die Innenminister der GKR-Staaten lediglich die »Maskat-Deklaration«, in der sie den Terrorismus in sehr allgemeinen Worten verurteilten, sich aber vor allem gegen eine westliche »Medienkampagne« wehrten, die im Laufe des Jahres 2002 Zweifel an der Kooperationsbereitschaft insbesondere Saudi-Arabiens genährt hatte. Hinweise auf Aktivitäten jihadistischer Gruppen in Saudi-Arabien und Kuwait wurden offenbar ignoriert.

Erst infolge der im Mai 2003 in Saudi-Arabien einsetzenden Anschlagswelle änderte sich die Bedrohungsanalyse der Golfstaaten. Die saudi-arabische Regierung reagierte äußerst nervös auf die Attentate, die verdeutlichten, dass al-Qaida im Land über eine schlagkräftige Organisation verfügte und auf die Destabilisierung Saudi-Arabiens abzielte. Die kleinen Golfstaaten befürchteten, dass sich die Gewalt auch auf ihr Territorium ausweiten könnte. Die Agenda des GKR wurde 2003 daher von Fragen der inneren Sicherheit bestimmt. Auf dem GKR-Gipfel im Dezember verabschiedeten die Mitglieder die »Kuwait-Deklaration«, in der der Terrorismusbekämpfung erstmals eine zentrale Bedeutung zukam. Darin verurteilten

⁴ Die Haltung der GKR-Staaten zum Aufstand im Irak ist differenzierter. Viele hegen unausgesprochen Sympathien für den »Widerstand«, also die national-islamistischen sunnitischen Gruppierungen, die gegen die ausländischen Truppen und die neue Regierung kämpfen. Gleichzeitig lehnen sie die Aktivitäten der jihadistischen Aufständischen vehement ab. Zu diesen Gruppierungen vgl. Guido Steinberg, *Die irakische Aufstandsbewegung. Akteure, Strategien, Strukturen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2006 (SWP-Studie 27/06).

die GKR-Staaten die Anschläge und betonten ihre gemeinsame Verantwortung für die Bekämpfung des Terrorismus.⁵

Maßnahmen

Operative Terrorismusbekämpfung

Kooperation der Sicherheitsbehörden: Die wichtigste operative Maßnahme des GKR war der Abschluss des schon erwähnten Rahmenabkommens über eine besser koordinierte Terrorismusbekämpfung im Mai 2004. Der Beschluss dazu war bereits während des GKR-Gipfels im Dezember 2003 in Kuwait gefasst worden.⁶ In der Übereinkunft verpflichteten sich die Mitgliedstaaten zu einer allgemeinen Ausweitung ihrer Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung, einem schnelleren Informationsaustausch, häufigeren Treffen von Vertretern der Sicherheitsbehörden, der Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank und kollektiven Ausbildungsmaßnahmen für Spezialisten in der Terrorismusbekämpfung.⁷ Parallel dazu verabschiedeten mehrere Mitgliedstaaten im Frühjahr und Sommer 2004 eigene Terrorismusgesetze.⁸

In der praktischen Terrorismusbekämpfung erwies sich der Informationsaustausch zwischen Saudi-Arabien und Kuwait schon im Dezember 2004/Januar 2005 als höchst effektiv. Hinweise aus Saudi-Arabien sollen zur Aufdeckung einer terroristischen Gruppierung geführt haben, die sich »Löwen der Halbinsel« nannte.⁹ Auch die Auslieferung eines flüchtigen Verdächtigen aus Saudi-Arabien nach Kuwait wurde schnell und reibungslos abgewickelt. Es ist jedoch fraglich, ob dies eine Folge der bis dato eher deklaratorischen Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit im GKR war. Denn die bilaterale Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten des Rates funktionierte im Fall terroristischer Bedrohungen seit jeher sehr gut. Dies gilt beispielsweise für die Zusammenarbeit Saudi-Arabiens mit Bahrain in den frühen achtziger Jahren. Damals versuchten schiitische Gruppen mit iranischer Unterstützung den Inselstaat zu destabilisieren. Auch die saudi-arabische Kooperation mit Kuwait ist kein Beleg für positive Effekte der multilateralen Zusammenarbeit im GKR. Beide Staaten setzten lediglich ein eingespieltes Verfahren fort. Der obige Fall verdeutlichte den Regierungen des GKR jedoch, wie wichtig es war, die Sicherheitskooperation zu intensivieren. Bei den »Löwen der Halbinsel« handelte es sich zwar um eine mehrheitlich kuwaitische Organisation, der jedoch mehrere saudi-arabische Staatsbürger angehörten und die enge Beziehungen zu Jihadis-

⁵ *The Closing Statement of the Twenty Fourth Session of the GCC Supreme Council*, Kuwait City, 22.12.2003, <www.gcc-sg.org/sessions/cs024.html>.

⁶ Deutsches Orient-Institut (Hg.), *Nahost-Jahrbuch 2003. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten*, Wiesbaden 2004, S. 198.

⁷ Gulf Research Center, *Die Golfstaaten. Gesetze und Verträge zur Terrorismusbekämpfung* [wie Fn. 2], S. 65–88.

⁸ Texte der Gesetze Katars, der VAE und Bahrains (im Entwurf) finden sich ebd., S. 13–62.

⁹ *Agence France-Presse*, 12.1.2005.

ten im Irak unterhielt. Diese Beobachtung steigerte das Interesse der Golfstaaten an einer Ausweitung der Kooperation untereinander, aber auch mit dem Irak.¹⁰

Um diese Zusammenarbeit angesichts der neuen Bedrohung in einem multilateralen Rahmen zu institutionalisieren, beschlossen die Staatsoberhäupter des GKR im Frühjahr 2006, in Manama/Bahrain ein gemeinsames Zentrum zur Terrorismusbekämpfung einzurichten, das die Arbeit der mit der Terrorabwehr befassten Sicherheitsbehörden in den Einzelstaaten koordinieren soll.¹¹

Terrorismusfinanzierung: Die GKR-Staaten bemühen sich, der internationalen Forderung nach einer effektiveren Eindämmung der finanziellen Quellen des Terrorismus nachzukommen. Das Kernproblem bleibt indes bestehen: Gruppen wie al-Qaida, al-Qaida im Irak,¹² Ansar as-Sunna oder die arabischen Kämpfer in Tschetschenien erhalten weiterhin Spenden aus der Golfregion. Inwieweit die bisherigen Maßnahmen den Geldstrom verringern konnten, ist ungewiss. Unbestätigte Nachrichten, denen zufolge seit 2003 wieder vermehrt Kuriere und Geldkoffer zum Einsatz kommen, könnten allerdings ein Hinweis darauf sein, dass es zunehmend schwerer wird, Gelder über das Bankensystem, über Wohlfahrtsorganisationen oder Hawala-Händler zu transferieren.

Der GKR ist als Regionalorganisation seit 1990 Mitglied in der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF); seine Mitgliedstaaten hingegen sind es nicht. Bis 2001 befasste sich die FATF ausschließlich mit der Bekämpfung von Geldwäsche, ehe ihr Mandat ausgeweitet wurde und sie den Auftrag erhielt, Standards für den Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung zu entwickeln. Die GKR-Staaten und vor allem Saudi-Arabien standen im Mittelpunkt des Interesses, weil ihnen – vielfach zu Recht – vorgeworfen wurde, ein Zentrum der Finanzierung von al-Qaida und verwandten Organisationen zu sein. Ob der saudi-arabische Staat die Organisation finanziell unterstützt hat, ist allerdings unbekannt. Im Zusammenhang mit mehreren Reisen des damaligen Geheimdienstchefs Prinz Turki al-Faisal nach Afghanistan wird häufig gemutmaßt, Saudi-Arabien habe bis 2001 (oder 2003) eine Art Schutzgeld an al-Qaida gezahlt. Dies ist jedoch nicht belegt. Auffällig ist aber, dass die Organisation zwischen 1995/96 und 2003 keine Anschläge in Saudi-Arabien verübte, obwohl sie dort Zugriff auf Personal und Infrastruktur hat.

Problematischer war allerdings der halbstaatliche Sektor der islamischen Stiftungen und Wohlfahrtsorganisationen. Dabei handelt es sich offiziell um Nichtregierungsorganisationen, die meist unter dem Dach der Islamischen Weltliga in Mekka die weltweite Verbreitung der saudi-arabischen Islaminterpretation, der Wahhabiya, betreiben. In mehreren Fäl-

¹⁰ Nicole Stracke, »Erfolge und Fehlschläge. Antiterrorismus-Strategien in Saudi-Arabien«, in: *Inamo*, 12 (Herbst 2006) 47, S. 23–27.

¹¹ *Ain-Al-Yaqeen*, 26.5.2006.

¹² Hier wird davon ausgegangen, dass es sich bei der al-Qaida Usama Bin Ladens und der al-Qaida im Irak (die von Abu Musab az-Zarqawi [gestorben 2006] begründet wurde) um voneinander unabhängige Organisationen handelt.

len sollen lokale Vertreter dieser Organisationen beispielsweise in Süd- und Südostasien terroristische Gruppen unterstützt haben. Nach 2001 begann der saudi-arabische Staat, den Sektor der islamischen Hilfsorganisationen verstärkt zu kontrollieren, wobei er auf herkömmliche Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung – wie sie die FATF vorgeschlagen hat – zurückgreifen konnte. Die größte Bedeutung hat jedoch die Förderung terroristischer Organisationen durch wohlhabende Privatpersonen aus den GKR-Staaten. Über diese Sponsoren ist nicht viel mehr bekannt, als dass sie maßgeblich zur Finanzierung der al-Qaida beigetragen haben und heute noch Geld für islamistische Terroristen in Pakistan und im Irak bereitstellen. Da das Geld häufig bar über Kuriere verschickt wird, sind die Kontrollmöglichkeiten der GKR-Staaten begrenzt. Vor diesem Hintergrund wurde die Eindämmung der Terrorismusfinanzierung auch für den GKR zu einem wichtigen Thema, vor allem für Saudi-Arabien. Gemeinsam evaluierten Spezialisten der FATF und des GKR im Herbst und Winter 2003/2004 die rechtlichen Maßnahmen Riads gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Ihr Urteil war insgesamt positiv: Saudi-Arabien habe die meisten Empfehlungen der FATF zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung umgesetzt. So habe Riad mit dem *Permanent Committee on Combating the Financing of Terrorism* eine Koordinierungsstelle geschaffen und auf der Arbeitsebene die *Saudi Anti-Financial Crime Unit* eingerichtet.¹³ Über die Effektivität der Maßnahmen enthielt der Bericht allerdings keine Informationen.

Gemeinsam mit elf weiteren arabischen Staaten gründete der GKR im November 2004 eine regionale Kooperation nach dem Muster der FATF, die *Middle East and North Africa Financial Action Task Force* (MENAFATF) mit Sitz in Manama/Bahrain. Der GKR und die FATF sind hier als Beobachter vertreten. Die Mitglieder verpflichten sich, die Standards der FATF bezüglich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu implementieren, was bei den einzelnen Golfstaaten bis dahin nicht der Fall gewesen war. Die Gründung der MENAFATF dürfte allerdings eher ein Versuch gewesen sein, der Kritik westlicher Verbündeter an der Rolle einzelner arabischer Staaten bei der Terrorismusfinanzierung vorzubeugen, und leistet wohl keinen effektiven Beitrag zu deren Bekämpfung.

Grenzsicherung: Die Grenzsicherung wird von den Mitgliedstaaten des GKR nicht als kooperative, sondern als Aufgabe des auf seine Souveränitätsrechte bestehenden Einzelstaats betrachtet. Möglicherweise ist dies auch eine Folge der immer wieder aufflammenden Grenzstreitigkeiten zwischen den Staaten des Rates. Gleichwohl wird in den Gremien über die Grenzsicherung beraten. Konferenzen zur Flughafensicherheit und Treffen der Grenzschrützer und Küstenwachen beispielsweise finden regelmäßig statt.¹⁴ Bisher hat dies jedoch nur in Detailfragen zu einer engeren Abstimmung geführt.

Die Einzelstaaten schenken dem Thema Grenzsicherung in ganz unterschiedlichem Maße Beachtung. Während insbesondere Saudi-Arabien und

¹³ Alfred B. Prados, *Saudi-Arabia: Terrorist Financing Issues*, Washington, D.C., 1.3.2005 (CRS Report for Congress), S. 24f.

¹⁴ *Khaleej Times*, 26.4.2005.

Kuwait sich durch den Irak-Konflikt direkt bedroht fühlen und deshalb Fragen des Grenzschatzes als besonders dringlich ansehen, zeigen die südlicher gelegenen Staaten weniger Interesse an dieser Aufgabe. Kuwait hat bereits 1991 angefangen, seine Nordgrenze stärker zu sichern, Saudi-Arabien dagegen hat erst infolge des Irak-Krieges 2003 entsprechende Maßnahmen ergriffen. Im Sommer 2006 kündigte Riad den Bau eines 814 Kilometer langen Zauns entlang der irakischen Grenze an.¹⁵ Der GKR spielte bei diesen Entscheidungen keine Rolle. Darüber hinaus betrachtet Saudi-Arabien seit jeher die lange und nur unzureichend gesicherte Grenze zum Jemen als Sicherheitsproblem. Im Jahr 2000 bildete ein bilateraler Grenzvertrag zwischen den Nachbarn den Auftakt zu einer Reihe ausschließlich bi- und unilateraler Maßnahmen, die die saudi-arabische Südgrenze sichern sollen und im Jahr 2004 in einem Sicherheitsabkommen gipfelten.

Strukturelle Terrorismusbekämpfung

Auch die strukturelle Terrorismusbekämpfung findet vor allem in den Einzelstaaten statt. Saudi-Arabien etwa hat Teile der Curricula an staatlichen Schulen geändert und eine Amnestieregelung für Unterstützer der al-Qaida angeboten. Die Revision der Curricula ging auf den Vorwurf insbesondere der US-Regierung zurück, im Religions- und Geschichtsunterricht in Saudi-Arabien würden antiamerikanische und antisemitische Inhalte vermittelt, was terroristischen Organisationen die Rekrutierung saudi-arabischer Jugendlicher erleichtere. Die Amnestieregelung dient vor allem dazu, junge Männer im Untergrund, die noch nicht an Terroranschlägen beteiligt waren, zur Umkehr zu bewegen. Die Bedeutung der multilateralen Zusammenarbeit ist dagegen begrenzt. Der GKR beschränkte sich weitgehend auf eine Öffentlichkeitskampagne, in deren Verlauf die Institutionen des Rates und die Regierungen der Einzelstaaten immer wieder betonten, dass der Islam eine friedliche Religion sei, die von Terroristen für illegitime Ziele missbraucht werde. So heißt es in der Kuwait-Deklaration von 2003: »The Council reiterates that the perpetrators of such terrorist acts and sabotage that are in contradiction with the sublime teachings and principles of Islam are in effect committing immoral and inhuman acts. By these acts, they aim at destroying the society and its political and social pillars, and at achieving their illegitimate ambitions and goals.«¹⁶

Insbesondere die saudi-arabische Regierung versuchte, über eine breit angelegte Kampagne Terroristen, die in den staatlichen Medien »die irregeleitete Gruppe« (*al-fi'a ad-dalla*) genannt wurden, zu delegitimieren.¹⁷ Dies scheint ihr weitgehend gelungen zu sein, auch deswegen, weil al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel mehrfach weiche Ziele angegriffen und dadurch Sympathien verloren hat. Der GKR unterstützte diese

¹⁵ *Middle East Economic Digest*, 28.7.–3.8.2006, S. 21.

¹⁶ *Closing Statement of the Twenty Fourth Session of the GCC Supreme Council* [wie Fn. 5].

¹⁷ Details zu dieser Kampagne finden sich in: Stracke, »Erfolge und Fehlschläge. Antiterrorismus-Strategien in Saudi-Arabien« [wie Fn. 10].

Kampagne mit einer zwischen den zuständigen Ministern abgestimmten Informationspolitik.¹⁸ Während die Golfstaaten gegenüber dem westlichen Ausland die Terrorismusbekämpfung und die positiven Aspekte der sozio-ökonomischen Entwicklung im GKR betonen, propagieren sie nach innen die Friedfertigkeit des Islam, dem Radikalität und Militanz fremd seien.¹⁹

Interne Auseinandersetzungen um den »richtigen« Kurs

Darüber, wie innerhalb des GKR Beschlüsse zu sicherheitspolitischen Fragen gefasst werden, ist nur wenig bekannt. Ebenso wie die Struktur der Regime selbst ist insbesondere der Oberste Rat der Staatsoberhäupter weitgehend intransparent. Zwar dringen in einigen Fällen Berichte über Konflikte zwischen den Staatschefs nach außen, doch scheinen diese nicht die Terrorismusbekämpfung zu betreffen. Im Jahr 2004 kam es zu Auseinandersetzungen über Freihandelsabkommen zwischen den kleinen Golfstaaten und den USA, die dem im GKR vereinbarten Außenzolltarif zuwiderliefen. Im Juni 2004 hatten Bahrain und die USA einen solchen Vertrag geschlossen; Verhandlungen der USA mit den VAE und Katar hatten bereits begonnen. Diese Entwicklung führte auf dem GKR-Gipfel im Dezember desselben Jahres zu heftigen Konflikten zwischen dem saudi-arabischen Kronprinzen Abdallah und den Staatschefs mehrerer kleiner Golfstaaten.

Der Streit über die Freihandelsabkommen weist auf das wichtigste strukturelle Problem des GKR der letzten Jahre hin: Die kleinen Golfstaaten versuchen, sich der saudi-arabischen Hegemonie zu entziehen, während Riad aus entgegengesetzten machtpolitischen Gründen ein großes Interesse an Integration hat. Anscheinend belasten ähnliche Differenzen auch die Terrorismusbekämpfung. Saudi-Arabien und Kuwait sind die treibenden Kräfte in dieser Sache im GKR. Sie fürchten vor allem negative Auswirkungen des Konflikts im Irak auf die Nachbarstaaten und suchen deshalb die Zusammenarbeit mit Ägypten und Jordanien.²⁰ Die multilaterale Abstimmung im GKR über Anti-Terror-Maßnahmen und die Kooperation mit den südlicher gelegenen Staaten stehen demgegenüber im Hintergrund.

Darüber hinaus wirken im GKR die unterschiedlichen Positionen der Einzelstaaten zu dem amerikanischen »Krieg gegen den Terror« und dem US-Angriff auf den Irak fort. Während Kuwait, Bahrain und Katar eng mit den USA zusammenarbeiteten und ihr Territorium als Aufmarschgebiet zur Verfügung stellten, demonstrierte Saudi-Arabien wie erwähnt eine deutliche Distanz zu den amerikanischen Plänen und verwehrte den US-Streitkräften die Nutzung der bei Riad gelegenen Prinz-Sultan-Luftwaffenbasis und des dortigen amerikanischen Kommandozerums. Diese

¹⁸ Entsprechend einem Beschluss der GKR-Informationsministerkonferenz vom 30.11.2004 in Kuwait, vgl. Deutsches Orient-Institut (Hg.), *Nahost-Jahrbuch 2004. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten*, Wiesbaden 2005, S. 197.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Zur Zusammenarbeit Saudi-Arabiens, Ägyptens und Jordaniens in der Terrorismusbekämpfung vgl. *Elaph*, 27.9.2006.

Differenzen des Jahres 2003 dürften in der aktuellen Terrorismusbekämpfung noch immer eine Rolle spielen.

Fazit: Terrorismusbekämpfung im Golfkooperationsrat

Die multilaterale Terrorismusbekämpfung im GKR hat wie dessen gesamte Sicherheitspolitik oft rein deklaratorischen Charakter. Zu groß ist der Widerwille der Regierungen, Souveränitätsrechte abzugeben. Konkrete Maßnahmen werden eher im nationalen Rahmen ergriffen, sobald sich der Einzelstaat selbst bedroht sieht. Insbesondere Saudi-Arabien hat die Effizienz seiner Sicherheitsbehörden – wenn auch ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – deutlich verbessert. Gleichzeitig kooperieren die Mitgliedstaaten auf bilateraler Ebene weiterhin sehr effektiv. Darüber hinaus jedoch scheint es den GKR-Staaten häufig mehr um ihre Außendarstellung zu gehen als darum, ihre gemeinsame Terrorismusbekämpfung zu optimieren. Dies gilt auch für das Problem der Terrorismusfinanzierung. Überdurchschnittlich viele islamistische Terroristen kommen aus Saudi-Arabien und Kuwait und auch ein wichtiger Teil der Finanzmittel ihrer Organisationen stammt von Privatleuten aus den GKR-Staaten. Die bisher getroffenen, eher konventionellen Maßnahmen der Finanzierungsbekämpfung sind daher der Dimension des Problems nicht angemessen.

Hierbei muss allerdings angemerkt werden, dass der Handlungsspielraum der Golfstaaten insgesamt klein ist. Der GKR ist sehr stark von dem Grundkonflikt zwischen dem saudi-arabischen Hegemoniestreben und dem Unabhängigkeitswunsch der kleinen Staaten geprägt. Um seinen Leistungen gerecht zu werden, empfiehlt sich ein Vergleich mit der Arabischen Liga. Diese spielt in der Politik der Region kaum mehr eine Rolle und deren Mitglieder können sich auch in der Terrorismusbekämpfung auf keine gemeinsame Linie einigen. Der GKR ist als Regionalorganisation ungleich relevanter. Ihm ist es zumindest gelungen, erste Ansätze einer multilateralen Terrorismusbekämpfung zu etablieren.

Daher sollte die Entscheidung des GKR, ein gemeinsames Terrorismusbekämpfungszentrum einzurichten, von europäischer Seite nachdrücklich unterstützt werden. Ein solches Zentrum könnte ein zentraler Ansprechpartner für die europäische Seite sein und einen Zugang zu den Sicherheitsbehörden derjenigen GKR-Staaten bieten, zu denen keine oder nur rudimentäre Beziehungen bestehen. Die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten haben mittlerweile Erfahrungen im Aufbau ähnlicher Zentren gesammelt und könnten dem Golfkooperationsrat ein Beratungsangebot unterbreiten – mit dem Ziel einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen dem GKR-Zentrum, dem *Joint Situation Centre* der EU (seinem Äquivalent auf europäischer Ebene) und den nationalen Terrorabwehrzentren.

Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit: Wider die »drei üblen Kräfte« von Terrorismus, Separatismus und Extremismus

Gudrun Wacker

Die *National Strategy for Combating Terrorism* der USA vom September 2006 zählt eine Reihe multilateraler Gruppen und regionaler Organisationen auf, die sie als »essentielle Elemente« an der Einheitsfront zur Bekämpfung des Terrorismus bezeichnet. Darunter finden sich die Nato, die *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), die *Association of South-East Asian Nations* (ASEAN), die Afrikanische Union und die EU. Die *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) oder Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit wird dagegen nicht explizit genannt.¹ Zumeist wird diese Organisation als gegen die USA und den Westen gerichtetes Quasi-Bündnis verstanden. Tatsächlich kann der SCO – vorsichtig ausgedrückt – durchaus eine kritische Distanz gegenüber den USA nachgesagt werden. Sie ist aber nicht in erster Linie als antiwestliches Bündnis entstanden, sondern wurde aufgrund gemeinsamer sicherheitspolitischer Anliegen der beteiligten Staaten gegründet, insbesondere im Hinblick auf die umstrittenen Grenzen zwischen China und seinen (post-)sowjetischen Nachbarn. Darüber hinaus hat sich die SCO dem Kampf gegen die sogenannten »drei üblen Kräfte« – Terrorismus, Separatismus und Extremismus – verschrieben und ist insofern zu den zahlreichen multilateralen und regionalen Kooperationsansätzen der Terrorismusbekämpfung zu zählen (siehe Anhang, Tabelle 7, S. 110).

Bei der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit handelt es sich um die Nachfolgeorganisation der sogenannten »Shanghai Fünf«, denen die Volksrepublik China, die Russische Föderation, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan angehörten, das heißt China und seine direkt angrenzenden Nachbarn. Bei der offiziellen Gründung der SCO im Juni 2001 wurde auch Usbekistan als Vollmitglied aufgenommen. Mittlerweile hat neben den sechs Vollmitgliedern eine Reihe weiterer Staaten einen Beobachterstatus erhalten: die Mongolei, Indien, Pakistan und der Iran. Auch der Präsident Afghanistans nahm auf besondere Einladung an einigen Gipfeltreffen teil.

Ursprünglich formierte sich die Gruppierung der »Shanghai Fünf« nach dem Zerfall der Sowjetunion in den sogenannten 4+1-Gesprächen, deren zentrales Anliegen es war, über die historischen Territorialstreitigkeiten zwischen China auf der einen und den vier direkt angrenzenden Republiken der ehemaligen Sowjetunion (Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan) auf der anderen Seite zu verhandeln. Diese Gespräche führten schrittweise zu bi- und trilateralen Regelungen für die umstrittenen

¹ *National Strategy for Combating Terrorism*, September 2006, S. 19, <www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf> (Zugriff: 1.11.2006).

Grenzabschnitte.² Im Jahr 1996 trafen die Regierungschefs der beteiligten Staaten erstmals zu einem Gipfel in Shanghai (daher der Name »Shanghai Fünf«) zusammen und unterzeichneten ein Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen. Im Jahr darauf fand ein zweiter Gipfel in Moskau statt, auf dem Truppenabbau und Abrüstungsmaßnahmen entlang der Grenzen mit China beschlossen wurden. Der jährliche Rhythmus dieser Treffen – Almaty (1998), Bischkek (1999) und Duschanbe (2000) – wurde beibehalten, bis sich die Gruppe 2001 wieder in Shanghai traf und mit Usbekistan als neuem Mitglied unter ihrem heutigen Namen formierte.³

Die SCO ist mittlerweile bei den Vereinten Nationen registriert, hat sich eine Charta gegeben (Gipfel von Sankt Petersburg, 2002) und ein ständiges Generalsekretariat in Peking eingerichtet. Außerdem wurde eine Reihe von regelmäßigen Treffen auf Minister- und Arbeitsebene vereinbart.⁴ Damit hat sie für eine (eur)asische Organisation einen relativ hohen Institutionalisierungsgrad erreicht. Ihre Agenda umfasst weit mehr als die erwähnten sicherheitspolitischen Themen: Es geht um politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit auf breiter Front.

Die Besonderheit der SCO liegt darin, dass sie den »drei üblen Kräften« bereits im Jahr 1999 den Kampf ansagte. Der Anlass dafür waren gewaltsame Übergriffe und Geiselnahmen durch bewaffnete Gruppierungen in Kirgisistan, die vom Territorium Tadschikistans aus operierten. Diese Ereignisse überschatteten das Gipfeltreffen in der kirgisischen Hauptstadt. Bereits zu diesem Zeitpunkt identifizierte die Staatengruppe Afghanistan als den primären externen Destabilisierungsfaktor für die Region.

Die Terroranschläge des 11. September 2001 ereigneten sich nur wenige Monate nach der Neugründung der SCO, die sich in dieser Situation als praktisch nicht handlungsfähig erwies. Zunächst bestand die einzige Reaktion in einer sehr allgemein gehaltenen gemeinsamen Erklärung der Premierminister der SCO-Mitgliedstaaten, deren jährliches Treffen zufällig am 11. September stattfand. Dass Russland, die zentralasiatischen Staaten und sogar China den US-Krieg gegen den Terrorismus unterstützten, ließ einige Beobachter bereits das Ende der Shanghaier Organisation prophezeien. Weder China noch Russland waren jedoch daran interessiert, dieses Forum, über das sie sich auch ihren Einfluss in Zentralasien sichern, sang- und klanglos untergehen zu sehen. Insbesondere die chinesische Seite bemühte sich daher ab Ende 2001 erfolgreich darum, der SCO neues Leben einzuhauchen. Für die zentralasiatischen SCO-Staaten blieb die Organisa-

² Im Laufe der neunziger Jahre wurden die Grenzstreitigkeiten schrittweise beigelegt. Mittlerweile sind alle ehemals offenen Fragen durch Abkommen geklärt. Die letzten ungelösten Probleme – einige Inseln in den Grenzflüssen am Ostabschnitt der chinesisch-russischen Grenze – konnten im Oktober 2004 beim Besuch des russischen Präsidenten Putin in China geregelt werden. Siehe Meng Yan, »Russia, China Sign on Borders, WTO Entry«, in: *China Daily* (online), 15.10.2004.

³ Siehe zur Entstehung genauer Gudrun Wacker, *Die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«. Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2001 (SWP-Studie 22/01).

⁴ Siehe die Übersicht auf der Website der Shanghaier Organisation unter <www.sectesco.org/html/00027.html> (Zugriff: 3.11.2006).

tion wichtig, um sich möglichst viele Optionen offenzuhalten und für den Fall zu wappnen, dass sich die USA aus der Region wieder zurückziehen würden. China blieb jedoch die treibende Kraft der Integration und beschleunigte den Prozess der Institutionalisierung.

Terrorismusdefinition und Bedrohungsanalyse

Das zentrale Dokument zur Terrorismusbekämpfung der Shanghaier Organisation datiert vom Juni 2001 und damit vor den Ereignissen des 11. September. Beim Gründungsgipfel der SCO unterzeichneten die Staaten die »Shanghaier Konvention zum Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus«,⁵ in der die eingangs erwähnten »drei üblen Kräfte« genauer definiert wurden. Die Einrichtung eines »Regionalen Anti-Terrorismus-Zentrums« (RATZ), dessen Standort zunächst in Bischkek vorgesehen war, hatten die SCO-Mitglieder bereits auf dem Gipfel in Duschanbe im Jahr 2000 beschlossen.

Terrorismus, Separatismus und Extremismus werden in der »Shanghaier Konvention« nicht gewichtet. Stattdessen werden alle drei Phänomene als »Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit« bezeichnet. Sie stellen laut Konvention ein Hindernis »für die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen Staaten und die Verwirklichung der grundlegenden Rechte und Freiheiten des Menschen« dar. Die drei Begriffe werden stets in einem Atemzug genannt. Ihre Definitionen unterscheiden sich vor allem in der Zielsetzung der Handlung.⁶ Dabei

⁵ Dieses zentrale Dokument liegt bislang nur in einer inoffiziellen englischen Übersetzung vor; die offiziellen Sprachen der SCO sind Chinesisch und Russisch. Englischer Volltext unter *Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism*, 15.6.2001, <www.sectsc.org/html/00093.html> (Zugriff: 1.11.2006).

⁶ Zu den Definitionen siehe ebd., Artikel 1 (fehlerhafte Übersetzung aus dem Original übernommen):

»For the purposes of this Convention, the terms used in it shall have the following meaning: 1.) »terrorism« means: any act recognized as an offence in one of the treaties listed in the Annex to this Convention [...] and as defined in this Treaty; other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict or to cause major damage to any material facility, as well as to organize, plan, aid and abet such act, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, violate public security or to compel public authorities or an international organization to do or to abstain from doing any act, and prosecuted in accordance with the national laws of the Parties;

2.) »separatism« means any act intended to violate territorial integrity of a State including by annexation of any part of its territory or to disintegrate a State, committed in a violent manner, as well as planning and preparing, and abetting such act, and subject to criminal prosecuting in accordance with the national laws of the Parties;

3.) »extremism« is an act aimed at seizing or keeping power through the use of violence or changing violently the constitutional regime of a State, as well as a violent encroachment upon public security, including organization, for the above purposes, of illegal armed formations and participation in them, criminally prosecuted in conformity with the national laws of the Parties.«

Der »Annex«, auf den in der Terrorismusdefinition verwiesen wird, findet sich nicht auf der Website der SCO.

werden nicht nur die Organisation, Planung und Unterstützung entsprechender Handlungen als Akte des Terrorismus und Separatismus verstanden, sondern auch das »Aufwiegeln« dazu (chinesisch: *jiaosuo*, russisch: *podstrekatelst'vo*, englisch: *abet*). Eine Abgrenzung zwischen Terroristen und anderen bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren wird nicht vorgenommen. Dass dies bewusst geschieht, zeigen die Versuche Chinas kurz nach dem 11. September, den Separatismus in Tibet, Xinjiang und Taiwan und die Aktivitäten der in China verbotenen Sekte *Falun Gong* in die Nähe der Anschläge in New York und Washington zu rücken.⁷ Diese internen chinesischen Konflikte wurden als ebenso gefährlich wie der islamistische Terrorismus dargestellt: Die entsprechenden Gruppierungen seien daher gleichermaßen zu verurteilen und zu bekämpfen.

In den Dokumenten findet sich keine detaillierte Bedrohungsanalyse. Die »Bedrohung von Frieden und Stabilität in der Region« ist die Standardformulierung. Tatsächlich stellt sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten bis heute recht unterschiedlich dar: Sowohl China als auch Russland waren und sind mit separatistischen Bewegungen auf ihrem Territorium konfrontiert, die auch terroristische Anschläge als Mittel einsetzen: Russland in Tschetschenien und China im äußersten Nordwesten in der an Zentralasien angrenzenden Autonomen Region Xinjiang-Uighur, in der große muslimische Volksgruppen leben. Allerdings sind diese Aktivitäten in China sowohl von ihrem Ausmaß als auch ihrer Ausprägung her nicht vergleichbar mit jenen in Russland. Bis zu den Anschlägen vom 11. September war die chinesische Regierung mit groß angelegten Aktionen der Kriminalitätsbekämpfung gegen Unruhen, Protestaktionen und separatistische Gruppierungen in der Region vorgegangen (mit der Kampagne *strike hard* bzw. »Hart durchgreifen«) und hatte kein Interesse daran, dieses Problem auf internationaler Ebene zu thematisieren. In den zentralasiatischen Mitgliedstaaten kann dagegen nicht von separatistisch motivierten Gewaltakten gesprochen werden. In Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan geht es vielmehr um radikal-islamistische Bewegungen wie etwa das *Islamic Movement of Usbekistan*. In Kasachstan dagegen existiert keine nennenswerte separatistische oder terroristische Bedrohung.

Von der Lage in Afghanistan dagegen waren und sind alle Mitgliedstaaten der SCO schon dadurch betroffen, dass ihre Staatsgebiete als Durchgangsstationen für Drogen- und Waffenschmuggel dienen.⁸

⁷ Siehe dazu Gudrun Wacker, *China und die Terroranschläge des 11.9. Wendepunkt in den sino-amerikanischen Beziehungen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2001 (SWP-Aktuell 14/01), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=502>.

⁸ Siehe dazu Uwe Halbach, *Drogenströme durch den GUS-Raum. Symptom und Ursache von Instabilität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Studie 47/04), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1096>.

Strukturelle und operative Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung

Strukturelle Ursachen von Terrorismus und deren Bekämpfung

Zumindest auf der deklaratorischen Ebene zielt die SCO auch auf eine Bekämpfung der Ursachen von Terrorismus ab. Während die US-Regierung den Mangel an demokratischer Partizipation für eine zentrale Ursache hält und dementsprechend für die Förderung einer »effektiven Demokratie« eintritt,⁹ führen die Gemeinsamen Erklärungen der SCO Armut und Unterprivilegiertheit sowie Diskriminierung aufgrund von Rasse oder Religion als »gesellschaftlichen Nährboden« für Terrorismus auf.¹⁰ Die Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb der SCO und die Einrichtung eines Entwicklungsfonds¹¹ werden daher ebenfalls in den Kontext der Terrorismusbekämpfung eingeordnet.

Dass China in forciertem wirtschaftlicher Entwicklung ein Möglichkeit zur Bekämpfung der »drei üblen Kräfte« sieht, zeigt das Beispiel der Nordwestregion Xinjiang: Die Doppelstrategie der chinesischen Führung besteht darin, zum einen die wirtschaftliche Entwicklung der Region durch den massiven Auf- und Ausbau von Infrastruktur, eine Öffnung der Wirtschaft nach außen und weitere Maßnahmen voranzutreiben und zum anderen parallel dazu jede Äußerung von Unmut oder Unzufriedenheit in der Region zu unterdrücken und zu bekämpfen. Dabei wird, ähnlich wie in Usbekistan, jegliches Verhalten – auch religiöses – kriminalisiert, das sich außerhalb des staatlich akzeptierten Rahmens vollzieht.

Operative Terrorismusbekämpfung

Die zentrale Institution für die gemeinsame Bekämpfung der »drei üblen Kräfte« in der SCO ist das Regionale Anti-Terrorismus-Zentrum (RATZ) in Taschkent (Usbekistan).¹² Ein entsprechendes Abkommen über die Einrichtung wurde auf dem Gipfel in Moskau 2002 unterzeichnet. Die formelle Eröffnung erfolgte aber erst Anfang 2004. Das Abkommen sieht folgende Aktivitäten des Zentrums vor:

- ▶ Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten;
- ▶ Bearbeitung von Anfragen aus den Mitgliedstaaten;
- ▶ operativ-taktische Übungen;
- ▶ Aufbau einer Datenbank mit Listen verdächtiger Personen/Organisationen;

⁹ *National Strategy for Combating Terrorism* [wie Fn. 1], S. 9–11.

¹⁰ Siehe beispielsweise *Moscow Declaration of Heads of Member States of Shanghai Cooperation Organization*, Mai 2003, <www.sectsc.org/html/00015.html> (Zugriff: 23.11.2006).

¹¹ Dieser umfasst allerdings nur 20 Mio. US-Dollar, die sich auf ca. 100 Projekte verteilen.

¹² Ursprünglich geplant in Bischkek fiel im Jahr 2003 beim Gipfel in Moskau die Entscheidung, das RATZ der SCO in Taschkent aufzubauen. Zu diesem Zeitpunkt dürfte dies auch ein Versuch gewesen sein, Usbekistan stärker in die Organisation einzubinden. Außerdem wurde das Anti-Terrorismus-Zentrum der Verteidigungsorganisation der GUS (*Collective Security Treaty Organisation*, CSTO) ebenfalls für Bischkek geplant.

- ▶ Vorbereitung internationaler Rechtsdokumente;
- ▶ Schulung und Ausbildung von Spezialisten;
- ▶ Konferenzen;
- ▶ Kontakte mit anderen internationalen Organisationen;
- ▶ Erstellung von analytischen Materialien.¹³

Die Zusammenarbeit dient der Prävention, Identifikation und Unterdrückung terroristischer Akte. Die Mittel hierzu sind Informationsaustausch, Fahndungen sowie die Unterbindung der Finanzierung und der Versorgung mit Waffen und Munition. Dabei erfolgt die Kooperation sowohl bi- als auch multilateral.

Das RATZ wird von einem Rat geführt, der jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegt, und hat etwa 30 Spezialisten in seinem Stab.¹⁴

Die Mitglieder verabschiedeten bei ihrem Gipfel im Juni 2005 eine detaillierte Konzeption für die Zusammenarbeit innerhalb der SCO zur Bekämpfung der »drei üblen Kräfte«.¹⁵ Darin werden als »grundlegende Formen der Kooperation« aufgelistet:

- ▶ die Durchführung vereinbarter vorbeugender Maßnahmen;
- ▶ die Durchführung vereinbarter operativer Maßnahmen und Ermittlungen;
- ▶ die Durchführung gemeinsamer antiterroristischer Maßnahmen;
- ▶ der Austausch von operativen Ermittlungs- und kriminalistischen Informationen (darunter Erkenntnissen über vorbereitete und durchgeführte Akte des Terrorismus, Separatismus und Extremismus und der daran beteiligten Personen und Organisationen), die Errichtung spezialisierter, zum Teil nichtöffentlicher Datenbanken und Netze;
- ▶ die Gewährung von Rechtshilfe;
- ▶ die Organisation und Durchführung gemeinsamer antiterroristischer Übungen, die Ausbildung von Kadern, der Austausch von Arbeitserfahrungen und methodischer Literatur über den Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus und die Durchführung gemeinsamer wissenschaftlicher Untersuchungen in diesem Bereich.¹⁶

¹³ Informations- und Presseabteilung des russischen Außenministeriums, *Doklad Soveta Regional'noj antiterrorističeskoj struktury Šanchajskoj organizacii sotrudničestva Sovetu glav gosudarstv – členov Šanchajskoj organizacii sotrudničestva o dejatel'nosti Regional'noj antiterrorističeskoj struktury Šanchajskoj organizacii sotrudničestva v 2004 godu* [Bericht des Rates des RATZ der SCO an den Rat der Staatsoberhäupter der SCO-Mitgliedstaaten über die Aktivitäten des RATZ der SCO im Jahr 2004], 5.7.2005, <www.shaps.hawaii.edu/fp/russia/2005/20050705_sco_06.html> (Zugriff: 3.11.2006).

¹⁴ Je sieben aus China und Russland, sechs aus Kasachstan, fünf aus Usbekistan, das auch den Direktor stellt, drei aus Kirgisistan und zwei aus Tadschikistan, »The Shanghai Cooperation Organisation«, in: *Strategic Comments*, 12 (Juli 2006) 6.

¹⁵ Informations- und Presseabteilung des russischen Außenministeriums, *Koncepcija sotrudničestva gosudarstv-členov Šanchajskoj organizacii sotrudničestva v bor'be s terrorizmom, separatizmom i ekstremizmom* [Konzeption für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der SCO im Kampf mit Terrorismus, Separatismus und Extremismus], 5.6.2006, <www.shaps.hawaii.edu/fp/russia/2005/20050705_sco_03.html> (Zugriff: 3.11.2006).

¹⁶ Informations- und Presseabteilung des russischen Außenministeriums, *Koncepcija* [...] [wie Fn. 15], Teil 4.

Bereits im Jahr 2002 wurde im Rahmen der SCO auch mit gemeinsamen Manövern und Übungen begonnen:

- ▶ Oktober 2002: China und Kirgisistan an der gemeinsamen Grenze;
- ▶ August 2003: alle Mitgliedstaaten außer Usbekistan im Grenzgebiet China – Kasachstan;
- ▶ August 2005: große chinesisch-russische Militärmanöver;
- ▶ Frühjahr 2006: alle Mitgliedstaaten in Usbekistan (Abwehr von Angriffen auf Infrastruktureinrichtungen, Interoperabilität, Rettungseinsätze);
- ▶ August 2006: an der Grenze zwischen China und Kasachstan (»East Anti-Terror«);
- ▶ für 2007 sind Übungen im russischen Fernen Osten vorgesehen.

Auch wenn sich an den einzelnen Manövern nicht alle Staaten beteiligen, finden diese unter dem Dach der SCO statt. Dabei sind Spezialkräfte, Polizeieinheiten und zum Teil auch Angehörige des Militärs involviert und Vertreter der Mitgliedstaaten und der Staaten mit Beobachterstatus als Zuschauer eingeladen. Einige dieser bi- und multilateralen Übungen waren aufgrund ihrer Konzeption allerdings kaum zur Abwehr und Bekämpfung terroristischer Aktivitäten geeignet, sondern dienten offenbar anderen Zwecken.¹⁷

Wie ist die Anti-Terror-Politik der SCO einzuordnen?

Im Vergleich zu anderen Integrationsprojekten in der Region, wie den verschiedenen Gruppierungen im Kontext der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), weist die SCO einen relativ hohen Grad an Institutionalisierung und Verbindlichkeit auf. Sie ist daher nicht nur ein Papiertiger. Öffentlich zugängliche Informationen über die tatsächlichen Aktivitäten innerhalb der SCO und speziell des RATZ sind jedoch kaum verfügbar. Es lässt sich vermuten, dass viele der vereinbarten Maßnahmen nicht über die deklaratorische Ebene hinauskommen. Das geringe Budget, eine zu breite Agenda und Uneinigkeit über zentrale Punkte sind die wesentlichen Hemmnisse, die nicht nur den Kampf gegen den Terrorismus, sondern auch die Aktivitäten der SCO insgesamt prägen.

Nach dem ersten (und bisher einzigen) Jahresbericht des RATZ¹⁸ arbeitet das Zentrum mit anderen internationalen Organisationen zusammen: sowohl vor Ort, zum Beispiel mit dem regionalen Büro der UN zur Bekämpfung von Drogen und Kriminalität und mit dem Zentrum für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, als auch außerhalb der Region.

Nach Aussage des Direktors des RATZ existieren »Frühwarn- und Präventionsmaßnahmen«, die er jedoch nicht näher erläuterte. Durch den Infor-

¹⁷ Beispielsweise umfasste das groß angelegte gemeinsame Manöver Russlands und Chinas in der Provinz Shandong im Nordosten Chinas gemeinsame Landeübungen. Ausländische Beobachter interpretierten dies – für das chinesische Militär – als Vorbereitung auf den Ernstfall in der Taiwanstraße und – für die russische Seite – als »Verkaufsshow« für russische Rüstungsgüter.

¹⁸ Informations- und Presseabteilung des russischen Außenministeriums, *Doklad* [...] [wie Fn. 13].

mationsaustausch seien bereits Hunderte von Anschlägen verhindert worden,¹⁹ wofür allerdings kaum Belege zu finden sein dürften.

Für die Jahre 2007 bis 2009 vereinbarte man auf dem diesjährigen Gipfel in Shanghai erneut ein Kooperationsprogramm für den Kampf gegen die »drei üblen Kräfte«, das aber nicht publiziert wurde. Obwohl das Generalsekretariat der SCO und das RATZ eigene Websites unterhalten, lässt die Transparenz der Organisation nach außen zu wünschen übrig.

Das größte Problem ist jedoch der Mangel an Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere der zentralasiatischen Staaten. Aber auch zwischen China und Russland besteht letztlich kein Vertrauensverhältnis, das einen wirklichen gegenseitigen Zugang zu Informationen befördern würde.

Bei der konkreten Zusammenarbeit, wie der Grenzsicherung, können einzelne zentralasiatische Staaten, insbesondere Usbekistan, insofern als Blockierer bezeichnet werden, als sie bislang die Verminung der Grenzgebiete kooperativen Lösungsansätzen vorgezogen haben. In jüngster Zeit sind hier zwar Fortschritte zu verzeichnen; die regionale Zusammenarbeit lässt jedoch weiterhin zu wünschen übrig. Generell war Usbekistan bis zu den Ereignissen in Andidschan²⁰ ein unsicherer Kandidat innerhalb der SCO: Es hatte sich tendenziell von der russisch dominierten GUS abgewandt und war stattdessen Mitglied der 1997 gegründeten und eher westlich orientierten Sicherheitsallianz GUAM (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Republik Moldau) geworden. Trotz des Beitritts zur SCO bekannte sich Usbekistan zunächst nicht eindeutig zu der Organisation. So nahm der usbekische Verteidigungsminister im Jahr 2002 nicht am Treffen seiner SCO-Amtskollegen teil. Ferner gab es Spekulationen, der usbekische Präsident Karimow würde nicht persönlich zum Gipfeltreffen im selben Jahr erscheinen. Diese Situation hat sich jedoch durch die Unruhen in Andidschan und die daraufhin einsetzende westliche Kritik an der Menschenrechtssituation in Usbekistan verändert: Das Regime legte seine »pro-westliche« Haltung ab und trat jüngst auch dem Kollektiven Verteidigungsvertrag der GUS (CSTO) wieder bei. Diese Kehrtwende könnte allerdings in Zukunft das russische Interesse an der SCO etwas abkühlen lassen.

Insgesamt ist es zu früh für eine Bewertung der Organisation und ihrer Bedeutung für den Kampf gegen den Terrorismus. Zudem lassen es der Mangel an konkreten Informationen und die fehlende Transparenz kaum zu, eine Bilanz über Erfolg oder Misserfolg zu ziehen. Klar ist, dass es sich um eine Mischung aus bi- und multilateralen Maßnahmen handelt, die unilaterale Vorgehensweisen auf nationaler Ebene – wie die Kampagne »Hart durchgreifen« in China – ergänzen.

¹⁹ Zitiert in: Farkhod Tolipov, »Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Fighting Terrorism in the SCO Area«, in: *China and Eurasia Forum Quarterly*, 4 (2006) 2, S. 153–169 (168).

²⁰ In usbekischen Andidschan kam es im Mai 2005 zu gewaltsamen Demonstrationen und Unruhen, die von der Regierung niedergeschlagen wurden; siehe Marie-Carin von Gumppenberg/Markus Brach von Gumppenberg, »Die Ereignisse im usbekischen Andijan 2005 und ihre geopolitischen Implikationen«, in: *Orient*, 47 (2006) 1, S. 60–73.

Zudem sind auf dem Gebiet der zentralasiatischen Staaten auch andere Akteure mit dem Kampf gegen den Terrorismus befasst: die Sicherheitsorganisation der GUS (CSTO), die ihrerseits ein Anti-Terrorismus-Zentrum in Bischkek eingerichtet hat; die Nato über ihre Aktivitäten im Kontext der *Partnership for Peace*-Initiative, in der alle zentralasiatischen Staaten Mitglied sind, sowie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in der ebenfalls alle zentralasiatischen Organisationen vertreten sind. Teilweise kooperiert die SCO mit diesen Einrichtungen. Für das Jahr 2007 ist erstmals eine gemeinsame Übung von SCO und CSTO auf zentralasiatischem Boden geplant. Auch mit der OSZE unterhält die Shanghaier Organisation formalisierte Kontakte.²¹ Gleichwohl kann bezweifelt werden, dass diese überlappenden und zum Teil konkurrierenden multilateralen Zusammenhänge zu einer höheren Effektivität des Anti-Terrorismus-Kampfes führen.

Gibt es Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit der EU mit der SCO?

Staatliche Souveränität und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten sind die Grundprinzipien, die die Mitgliedstaaten der SCO miteinander teilen und hochhalten. Sie dienen auch dazu, westliche Kritik an Menschenrechtsverletzungen zurückzuweisen. Insbesondere seit den »Farbrevolutionen« in der Ukraine und in Georgien und den Ereignissen in Kirgisistan und Usbekistan fühlen sich die Mitgliedstaaten in diesem Kurs bestätigt. Der 11. September 2001 bot den SCO-Staaten zudem die Möglichkeit, bestehende innere Probleme und Konflikte in den Kontext des globalen Krieges gegen den Terror einzuordnen und ihr Vorgehen dagegen auf diese Weise international zu legitimieren.

Die Mitgliedstaaten betonen aber in jeder ihrer Deklarationen auch, dass sich die SCO nicht gegen dritte Staaten richte, dass es sich nicht um ein Bündnis à la Nato handle und dass sie offen für neue Mitglieder und Kontakte sei. Tatsächlich gibt es eine Reihe von Punkten, an die die europäische Politik möglicherweise anknüpfen könnte.

Dies betrifft – jenseits der Frage konkreter terroristischer Aktivitäten – insbesondere den Drogenschmuggel aus Afghanistan durch Zentralasien, Xinjiang und Russland nach Europa. Hier besteht ein gemeinsames Interesse, an dem sich eine Zusammenarbeit der EU mit der SCO festmachen könnte. Ähnliches gilt für Waffenschmuggel und Menschenhandel. Allgemein könnten die Stabilisierung Afghanistans sowie die regionale Entwicklung in Zentralasien Themen sein, über die ein stärkerer Austausch mit der SCO stattfinden könnte. Mögliche Gebiete der Kooperation wären Wasserprobleme, Energie und Grenzsicherheit.

Ein Problem besteht zweifellos darin, dass die Shanghaier Organisation auf die Stabilität der politischen Herrschaftssysteme ihrer Mitglieder aus-

²¹ Zum Gesamtkomplex der Zusammenarbeit siehe Tolipov, »Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Fighting Terrorism in the SCO Area« [wie Fn. 19].

gerichtet ist. Die einzelnen Staaten greifen dabei – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – zu repressiven Maßnahmen, die sich gegen nicht offiziell genehmigte und registrierte Organisationen richten, seien sie religiös oder politisch orientiert oder beides. Zwischen terroristischen, separatistischen oder extremistischen Gruppierungen auf der einen Seite und solchen auf der anderen, die lediglich ihre Unzufriedenheit mit politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Missständen zum Ausdruck bringen wollen, wird dabei nicht unterschieden. Die Stärkung der Zivilgesellschaft oder gar die Förderung von Demokratie, wie sie beispielsweise die OSZE verfolgt, ist demnach nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Seit die »Farbrevolutionen« für politische Veränderungen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gesorgt haben, hat sich unter den Mitgliedstaaten der SCO – vielleicht mit Ausnahme von Kirgisistan – ein tiefes Misstrauen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren ausgebreitet. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) stehen unter dem Generalverdacht, vom Westen gelenkt zu sein und auf einen Regimewechsel hinzuwirken.²² Insofern ist kaum zu erwarten, dass auf der Grundlage dieser sich widersprechenden Orientierungen von EU und SCO ohne Weiteres ein fruchtbarer Austausch entstehen kann.

²² In Russland wurde im September 2006 eine große Zahl ausländischer NGOs verboten oder aus dem Land geworfen, und China hat die Registrierung von NGOs erschwert.

Afrika und der »Global War on Terror«

Kerstin Petretto

Die Auswirkungen der Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 waren nicht nur auf die westliche Welt beschränkt. Für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus wurden in allen Teilen der Welt und auf verschiedenen Ebenen Akteure sensibilisiert und mobilisiert. Der afrikanische Kontinent ist hier keine Ausnahme. Im Gegenteil: Nach dem Debakel in Somalia (1993) und dem UN-Versagen in Ruanda (1994) rückte Afrika durch den von den USA angestoßenen Kampf gegen den Terrorismus erstmals wieder näher an das Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit.

Die afrikanischen Regierungen verurteilten die Anschläge vom 11. September in ihren ersten offiziellen Stellungnahmen vorbehaltlos. Dies gilt selbst für Staaten wie Libyen und den Sudan, die zu diesem Zeitpunkt vom amerikanischen Außenministerium zu jenen Ländern gezählt wurden, die terroristische Aktivitäten unterstützen.

Auch wenn insbesondere die muslimisch geprägten Länder die Militärschläge gegen Afghanistan mit Argwohn und Vorbehalten betrachteten, haben sich die afrikanischen Staaten deklaratorisch mehrheitlich dem internationalen Kampf gegen den Terrorismus angeschlossen. Dabei wurde anerkannt, dass der Kontinent einen möglichen Rückzugsort für transnational operierende Terroristen bietet. Ausschlaggebend hierfür sind vor allem die Fragilität vieler afrikanischer Staaten, ihre weitgehende Unfähigkeit, das Gewaltmonopol auf dem gesamten Staatsgebiet durchzusetzen (inklusive der Kontrolle der Außengrenzen), ein schwaches Justizwesen und ungenügend ausgestattete und ausgebildete Sicherheitskräfte – um nur einige Mängel zu nennen. Darüber hinaus sind diese Staaten aufgrund ihrer mangelhaften Sicherheitsinfrastruktur auch ein leichtes Ziel für terroristische Gewalttaten, wie die Anschläge auf die US-amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania im Jahr 1998 sowie auf verschiedene Einrichtungen in Ägypten, Algerien und Marokko zeigen.

Die Staaten und Regionen Afrikas sind von terroristischen Bedrohungen unterschiedlich betroffen. Im Fokus des internationalen Interesses stehen bislang Nordafrika und die Region am erweiterten Horn mit dem auf die umliegenden Länder ausstrahlenden Krisenherd Somalia. Darüber hinaus gelten auch die Staaten der Sahelzone als höchst gefährdet. Alle drei Regionen verfügen über einen vergleichsweise hohen Anteil an muslimischer Bevölkerung, wenngleich diese bisher nicht so stark von radikalen Strömungen geprägt ist wie in vielen arabischen Staaten.¹

¹ Vgl. Cyril Obi, »Terrorism in West Africa: Real, Emerging or Imagined Threats?«, in: *Afri-*

In den vergangenen Jahren wurde zunehmend deutlich, dass nicht – wie oftmals angenommen – vollständig kollabierte Staaten vom Typ Somalia als vornehmlicher Ausgangspunkt terroristischer Aktivitäten dienen, sondern vielmehr Staaten, die zumindest eine grundlegende Infrastruktur bereitstellen, die von Terroristen genutzt werden kann.² Insbesondere Kenia, Tansania, Malawi und allen voran Südafrika mit seiner internationalen Vernetzung, seinem für afrikanische Verhältnisse herausragenden Finanzsektor und einem vergleichsweise hohen Grad an Urbanisierung rückten dabei ins Zentrum der Aufmerksamkeit.³

Die Afrikanische Union (AU), die sämtliche afrikanische Staaten (mit Ausnahme Marokkos) umfasst, ist auf kontinentaler Ebene die federführende Organisation im Kampf gegen den Terrorismus. Sie ist die 2002 etablierte Nachfolgeorganisation der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU). Darüber hinaus haben auf subregionaler Ebene die verschiedenen Regionalorganisationen multilaterale Projekte zur Terrorismusbekämpfung initiiert – unter anderem die *Economic Community of West African States* (ECOWAS), die *Southern African Development Community* (SADC) und die *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD).

Terrorismusdefinition und Bedrohungsanalyse

1992 wurde im Rahmen der OAU der Beschluss gefasst, die Kooperation und Koordination zwischen den afrikanischen Staaten zu stärken, um Extremismus in allen Formen – insbesondere religiös, ethnisch, sozial oder kulturell motivierten – zu bekämpfen.⁴ Bereits zwei Jahre später verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs die *Declaration on a Code of Conduct for Inter-African Relations*, die die offizielle Grundlage für sämtliche kontinentalen Beschlüsse in diesem Bereich bildet. Die afrikanischen Staatsführer bekannten sich hier zu einer engeren Kooperation, um Sicherheit, Frieden und Stabilität auf dem Kontinent herzustellen. Terroristische Akte wurden erstmals explizit als Bedrohung angeführt und als kriminelle Handlung verurteilt.⁵ Darüber hinaus verpflichteten sich die Staaten dazu, weder Personen und Organisationen zu solchen Aktivitäten anzustiften noch terroristische Akte zu fördern, zu finanzieren oder auf dem eigenen Territorium zu tolerieren.

can Security Review, 15 (2006) 3, S. 87–101 (99); Christopher Clapham, »Terrorism in Africa: Problems of Definition, History and Development«, in: *South African Journal of International Affairs*, 10 (2003) 2, S. 13–28.

² Vgl. Clapham, »Terrorism in Africa: Problems of Definition, History and Development« [wie Fn. 1]; Ulrich Schneckener, *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (SWP-Studie 18/04).

³ Vgl. Schneckener, *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit* [wie Fn. 2]; Kurt Shillinger, *After London: Reassessing Africa's Role in the War on Terror*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute (AEI), September 2005 (National Security Outlook).

⁴ Vgl. *Resolution on the Strengthening of Cooperation and Coordination among African States*, Dakar 1992.

⁵ Vgl. *Declaration on a Code of Conduct for Inter-African Relations*, Tunis 1994.

Die Erklärung war jedoch nicht bindend und enthielt auch keine Definition von Terrorismus. Ferner sah sie keine Etablierung von Implementierungsmechanismen vor. Dies wurde erst nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Nairobi und Dar es Salam im Jahr 1998 nachgeholt.

1999 verabschiedete die OAU eine Konvention zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus, die sogenannte Algierkonvention.⁶ Sie enthält nicht nur eine Liste jener Aktivitäten, die als terroristische Akte einzustufen sind, sondern identifiziert darüber hinaus konkrete Bereiche der interafrikanischen Kooperation und schreibt Regelungen für die Auslieferung von Terroristen fest. Die Konvention trat kurz nach den Anschlägen von 2001 in Kraft und wurde dann zügig um ein Protokoll⁷ und einen differenzierten Aktionsplan⁸ ergänzt.

Im Gegensatz zu anderen multilateralen Zusammenschlüssen haben sich die AU-Mitgliedstaaten in der Algierkonvention bereits vor 2001 auf eine Definition von Terrorismus geeinigt. Ein terroristischer Akt wird hier als jede kriminelle Handlung definiert, die das Leben, die physische Integrität oder Freiheit einzelner Personen oder Gruppen gefährdet, öffentliches oder privates Eigentum, natürliche Ressourcenvorkommen, kulturelles oder ökologisches Erbe zerstört oder zu zerstören sucht – mit dem Ziel, eine Regierung oder Gesellschaft einzuschüchtern, in Angst zu versetzen oder zu erpressen. Auch die Drohung, Förderung, Finanzierung oder Anstiftung zu einer solchen kriminellen Handlung wird als terroristischer Akt bezeichnet.⁹ Ausgenommen sind ausdrücklich Kämpfe um Selbstbestimmung angesichts Kolonialherrschaft und/oder Besetzung. Trotz der Verknüpfung der Anti-Terror-Konvention mit den internationalen und afrikanischen Konventionen zum Schutz der Menschenrechte werden terroristische Aktivitäten, an denen staatliche Institutionen (Polizei, Armee etc.) beteiligt sind, nicht von ihr erfasst.¹⁰

Die strategische Neuorientierung der OAU/AU Ende der neunziger Jahre und die damit einhergehenden institutionellen Reformen gaben dem gemeinsamen Kampf gegen terroristische Aktivitäten eine neue Dynamik. Die AU versteht sich explizit als Institution, die aktiv und kooperativ zu Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent beitragen möchte. Für die Einhaltung bindender Beschlüsse ist das oberste Organ der Organisation zuständig, die Versammlung der Staats- und Regierungschefs. Sie wird unterstützt vom Friedens- und Sicherheitsrat, dem ständigen Entscheidungsorgan für Prävention, Management und Lösung von Konflikten, sowie der Kommission, dem exekutiven Arm der AU.

⁶ OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (Algierkonvention), Algier 1999.

⁷ Protocol to the OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, Addis Abeba 2004.

⁸ Plan of Action of the African Union High-Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa, Algier 2002.

⁹ Algierkonvention [wie Fn. 6], Artikel 1.3.

¹⁰ Vgl. Algierkonvention [wie Fn. 6]; Artikel 22 verweist auf die Bedeutung von internationalem Recht, insbesondere dem humanitären Völkerrecht und der Afrikanischen Charta für Menschenrechte und Rechte der Völker.

Frieden und Sicherheit gelten als Voraussetzung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Im *Constitutive Act* der AU von 2001 wurde die bestehende Basis für den gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus weiter ausgebaut. Artikel 4 (0) ruft auf zum Respekt »for the sanctity of human life, condemnation and rejection of impunity and political assassination, acts of terrorism and subversive activities«. Der gemeinsame Verteidigungspakt¹¹ und die gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitsstrategie¹² der AU identifizieren Terrorismus als eine Bedrohung für alle Staaten Afrikas (siehe Anhang, Tabelle 8, S. 111).

Zwar hat die AU bislang keine ausdrückliche und tiefgehende Bedrohungsanalyse vorgenommen. Aus den verschiedenen Dokumenten und Erklärungen lässt sich aber ableiten, dass für die Entstehung terroristischer Ideologien und Aktivitäten komplexe Ursachenbündel anerkannt werden, denen man nur durch differenzierte strukturelle und operative Maßnahmen entgegenwirken kann. Auf der einen Seite wird betont, dass die Schwäche der Staaten – ihre Unfähigkeit, Grenzübergänge, Waffenhandel, Finanzwesen und wirtschaftliche Aktivitäten zu kontrollieren – terroristischen Aktivitäten Vorschub leistet.¹³ Auf der anderen Seite wird Terrorismus aber auch als Bedrohung für die Stabilität, Sicherheit und sozio-ökonomische Entwicklung der AU-Mitgliedstaaten angesehen. Deren Schwäche gilt also zum einen als Quelle terroristischer Aktivitäten, während zum anderen gerade diese Aktivitäten nachhaltig die erfolgreiche Weiterentwicklung beziehungsweise Konsolidierung der Staaten unterminieren. Die afrikanischen Staaten erkennen auch den Zusammenhang zwischen Terrorismus, organisierter Kriminalität, illegalem Waffen- und Drogenhandel und Geldwäsche an. Darüber hinaus bezeichnen sie Terrorismus ganz allgemein als Verletzung der Menschenrechte.

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus steht allerdings aus Sicht der afrikanischen Staaten nicht an erster Stelle der zu bewältigenden sicherheitspolitischen Herausforderungen: Die meisten afrikanischen Staaten betrachten – trotz der deklaratorischen Unterstützung des von den USA angeführten *Global War on Terror* – nicht die vornehmlich international tätigen Gruppen, sondern lokal agierende terroristische Zellen oder bewaffnete Gruppierungen als Hauptbedrohung.¹⁴ Zahlreiche afrikanische Staaten nutzen den proklamierten »internationalen Kampf« gegen den Terrorismus jedoch, um unliebsame bewaffnete oder unbewaffnete Oppositionelle und/oder separatistische Kräfte zu unterdrücken beziehungsweise zu kriminalisieren. Darüber hinaus lassen die verschiedenen Dokumente zur sicherheitspolitischen Ausrichtung der AU den Schluss zu, dass Terrorismus auf der Liste der Probleme eine nachrangige Position hinter inner- und

¹¹ *African Union Non-Aggression and Common Defence Pact*, Abuja 2005.

¹² Vgl. *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*, Sirte 2004.

¹³ Vgl. *Plan of Action of the African Union High-Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa* [wie Fn. 8], Präambel.

¹⁴ Vgl. Jeffrey Herbst/Greg Mills, »Africa and the War on Terror«, in: *South African Journal of International Affairs*, 10 (2003) 2, S. 29–39.

zwischenstaatlichen Konflikten, humanitären Katastrophen, Umweltzerstörungen und der weitverbreiteten Armut einnimmt.

Terrorismusbekämpfung – operative und strukturelle Maßnahmen

Zuständigkeiten

Grundlage für sämtliche kontinentalen Maßnahmen im Anti-Terror-Kampf sind die Algierkonvention von 1999 sowie der Aktionsplan von 2002.

Verantwortlich für die Koordination und Harmonisierung der einzelstaatlich durchgeführten Maßnahmen ist der 2004 etablierte AU-Friedens- und -Sicherheitsrat. Dieser muss jährlich bei der Versammlung der Staats- und Regierungschefs einen Bericht über die terroristischen Aktivitäten in Afrika abliefern, die Umsetzung des Aktionsplans überwachen und evaluieren und Empfehlungen zu dessen Verbesserung aussprechen. Darüber hinaus soll er bei den Mitgliedstaaten Berichte über Fortschritte in der Terrorbekämpfung einholen und überprüfen sowie den Aufbau von Informations- und Kooperationsnetzwerken auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene vorantreiben.

Innerhalb der aus insgesamt acht Kommissaren und einem Vorsitzenden bestehenden AU-Kommission obliegt der Bereich der Terrorbekämpfung dem Kommissar für Frieden und Sicherheit.¹⁵ Er soll – in Zusammenarbeit mit einer speziell eingerichteten Arbeitseinheit (bislang lediglich ein Beauftragter für Terrorismus) – die Mitgliedstaaten unter anderem bei der Durchführung von Maßnahmen und der Beschaffung externer technischer und finanzieller Hilfe unterstützen. Ferner ist es seine Aufgabe, Empfehlungen zur kontinuierlichen Verbesserung der AU-Programme zur Terrorismusbekämpfung auszusprechen und Kontakt mit anderen regionalen und internationalen Organisationen zu halten.

Das 2004 eröffnete *African Centre for the Study and Research on Terrorism* (ACSRT) in Algier ist dem Rat und der Kommission zur Seite gestellt.¹⁶ Es soll künftig bis zu 50 Mitarbeiter beschäftigen und wird aus dem AU-Haushalt finanziert (2 Mio. US-Dollar pro Jahr). Der Direktor des Instituts, derzeit Botschafter Diarra B. Gaoussou aus Mali, ist dem Friedens- und Sicherheitsrat direkt verantwortlich und zuständig für die regelmäßige Berichterstattung an diesen und die Kommission. Das ACSRT soll die Umsetzung der Anti-Terror-Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterstützen, beispielsweise durch die Erstellung von Bedrohungsanalysen und Trainingsprogrammen sowie durch die Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzen, Protokollen und Vereinbarungen. Für einen besseren Informationsaustausch soll eine kontinentale Datenbank eingerichtet werden, in der die Daten von verdächtigen Personen und Gruppen gespeichert werden.

¹⁵ Der Posten wird derzeit von dem Algerier Said Djinnit eingenommen.

¹⁶ Vgl. *Plan of Action of the African Union High-Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa* [wie Fn. 8], Sektion H, §19–21.

Maßnahmen

Auch wenn die Bedeutung struktureller Ursachen für terroristische Aktivitäten durchaus erkannt wird, liegen die Maßnahmen der AU bislang vor allem im operativen Bereich.

Als strukturelle Maßnahmen können die kontinentalen Bemühungen zur Stärkung staatlicher Strukturen, von Good Governance und der wirtschaftlichen Entwicklung angeführt werden. Diese sind zwar in keinem der relevanten Anti-Terror-Dokumente ausdrücklich aufgelistet; es wird aber explizit auf das NEPAD-Programm sowie die *Conference on Security, Stability, Development, and Co-operation in Africa* verwiesen.¹⁷

Der Schwerpunkt der operativen Maßnahmen liegt auf der Bekämpfung krimineller und terroristischer Netzwerke durch:

- ▶ die Verbesserung der Anti-Terror-Gesetzgebung;
- ▶ die Stärkung des Polizei- und Gerichtswesens;
- ▶ die Erhöhung der Effektivität von Sicherheitskräften;
- ▶ die Verbesserung der Grenzsicherung und -kontrollen;
- ▶ den Austausch von Informationen über mögliche Verdächtige;
- ▶ den Kampf gegen Korruption, Waffen- und Drogenhandel;
- ▶ die Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus.

Zahlreiche Staaten haben mittlerweile Gesetzkpakete zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Zudem erarbeitet die AU-Kommission derzeit ein Muster für ein Anti-Terror-Gesetz, an dem sich die Mitgliedstaaten künftig orientieren können.

Insbesondere durch die massive Unterstützung der USA wurden in der Sahelzone sowie am erweiterten Horn von Afrika Programme zur Verbesserung der Grenzsicherung initiiert.¹⁸ Diese umfassen gemeinsame Trainingsübungen von Grenzschutz, Polizei und Militär. Die Flugsicherheit an regionalen Angelpunkten wie Nairobi, Kampala, Dschibuti und Addis Abeba konnte bereits erhöht werden. Darüber hinaus wurden vor allem in

¹⁷ Vgl. *Plan of Action of the African Union High-Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa* [wie Fn. 8], Präambel.

¹⁸ So zum Beispiel die seit 2005 laufende *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative* (Laufzeit: 5 Jahre, Budget: 100 Mio. US-Dollar pro Jahr), die die 2004 beendete *Pan-Sahel Initiative* ablöste. Die Initiative verfolgt einen umfassenden Ansatz zur Stärkung der regionalen Sicherheit unter Mitwirkung verschiedener Akteure: So trainieren US-Spezialstreitkräfte ihre Counterparts in den Sahara-Anrainerstaaten insbesondere in den Bereichen der Grenzsicherung und Festsetzung verdächtiger Personen, während USAID Bildungsprogramme anbietet, um der Entstehung extremistischen Gedankenguts vorzubeugen. Das US State Department unterstützt Maßnahmen zur Verbesserung der Flughafensicherheit und das Finanzministerium assistiert den Staaten beim Aufbau von Mechanismen zur Kontrolle der Geldwäsche. Im Rahmen der *Combined Joint Task Force – Horn of Africa* sind 1800 US-amerikanische Militärs und Zivilisten in Dschibuti stationiert, nicht nur um dort Truppen aus der Region für den Anti-Terror-Kampf auszubilden, sondern auch um gemeinsam mit ihnen Terroristen festzusetzen und zu bekämpfen. Ähnlich verhält es sich mit der 2003 gestarteten *East Africa Counter-Terrorism Initiative*, die mit einem Budget von 100 Mio. US-Dollar den Schwerpunkt auf die Ausbildung der Grenz- und Küstenpolizei sowie die Verbesserung der Flugsicherheit setzt.

der Region des Horns von Afrika Passsysteme optimiert. Allerdings sind sie bislang weder auf regionaler noch auf kontinentaler Ebene einheitlich.

Um die Koordination der einzelstaatlichen Maßnahmen zu intensivieren und den Informationsaustausch zu verbessern, haben die meisten Mitgliedstaaten mittlerweile nationale Büros (sogenannte *Focal Points*), die Verbindung zum Terrorabwehrzentrum in Algier halten. Vor allem im südlichen, aber auch im östlichen Afrika wurden in einigen Ländern nationale *Financial Intelligence Units* eingerichtet, die zur Ahndung von Geldwäsche und somit zur Verhinderung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten beitragen sollen.

Schwierigkeiten bei Beschlussfassung und Umsetzung

Trotz der deklaratorischen Unterstützung des internationalen Anti-Terror-Kampfs sind längst nicht alle AU-Mitgliedstaaten den internationalen Anti-Terrorismus-Konventionen beigetreten. Lediglich 10 der 53 Staaten haben 12 der 13 Konventionen ratifiziert.¹⁹ Weitere 15 Länder haben 10 oder 11 Dokumente ratifiziert. Schlusslichter sind São Tomé und Príncipe und Somalia, die beide keine Konvention unterzeichnet haben. Auch die kontinentale Algerienkonvention wurde nur von 37 der 53 Mitgliedstaaten ratifiziert, allerdings bereits von 51 Regierungen unterschrieben. Einzig Burundi und Niger haben das dazugehörige Protokoll angenommen.

Als Vorreiter im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sind vor allem jene Staaten zu nennen, die selbst von terroristischen Angriffen betroffen waren und sind (Algerien, Äthiopien, Kenia, Nigeria, Senegal, Südafrika, Tansania). Äthiopien gilt als einer der engsten afrikanischen Alliierten der USA im Kampf gegen den Terrorismus. Somalische und sudanesishe Extremisten haben seit den neunziger Jahren wiederholt Attentate auf äthiopischem Territorium verübt, unter anderem 1995 einen Anschlag auf den ägyptischen Präsidenten Mubarak. Das Land besteht zwar jeweils zur Hälfte aus Christen und Muslimen; die Regierung ist jedoch christlich geprägt und bemüht sich um die Zurückdrängung des islamistischen Einflusses – was auch auf ihre Differenzen mit den islamischen Clans in Somalia zurückzuführen ist. Daneben zeichnet sich besonders die sudanesishe Regierung durch eine enge Zusammenarbeit mit den USA aus. Das Regime Bashir ist in erster Linie daran interessiert, die langjährige Isolation zu überwinden und eine Aufhebung der seit 1996 von den USA und den UN – bezeichnenderweise wegen Unterstützung des internationalen Terrorismus – verhängten Sanktionen zu erreichen.

Als nachteilig erweist sich, dass Marokko aufgrund des bislang ungelösten Westsaharakonflikts kein Mitglied der AU und somit nicht in kontinentale Beschlüsse eingebunden ist. Insbesondere die Sahelzone gilt jedoch als Gebiet, von dem aus terroristische Gruppen – wie die algerische *Salafist Group for Preaching and Combat*²⁰ – grenzüberschreitend agieren. Dies

¹⁹ Botswana, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Kenia, Libyen, Mali, Seychellen, Sudan und Tunesien.

²⁰ Seit Januar 2007 auch unter dem Namen *al-Qaeda Organisation in the Islamic Maghreb*

haben die im März/April 2007 verübten Anschläge in Marokko und Algerien wieder verdeutlicht. Da es nur durch konzertierte Aktionen gelingen wird, regionale Aktivitäten terroristischer Gruppierungen einzudämmen, sind eine Lösung des Westsaharakonflikts und die Aussöhnung Marokkos mit seinen Anrainerstaaten, vorrangig Algerien, zwingend notwendig.²¹

Die Beschlussfassung innerhalb der AU gestaltet sich bisweilen schwierig, da die einzelnen Staaten sehr darauf bedacht sind, ihre Souveränität nicht durch kontinentale Beschlüsse einschränken zu lassen. Nicht nur die von der AU erlassenen Deklarationen zur Terrorbekämpfung bedienen sich daher oftmals eher einer allgemeinen Ausdrucksweise.

Ein großes Hindernis stellt das Unvermögen der Organisation dar, festzustellen, ob die Mitgliedstaaten die geforderten Maßnahmen tatsächlich in der vorgesehenen Weise umsetzen. Zwar sind diese angehalten, dem Vorsitzenden der Kommission regelmäßig Bericht zu erstatten. Allerdings kommen die wenigsten Regierungen dieser Aufgabe nach. Dies liegt unter anderem daran, dass die Kapazitäten der meisten Staaten nicht ausreichen, um die zahlreichen regionalen, kontinentalen und internationalen Berichtspflichten zu erfüllen.²²

Ein weiteres Problem besteht bei der Implementierung der geforderten Maßnahmen.²³ Insbesondere die Sicherung der oftmals sehr langen Grenzen – mit zum Teil unzugänglicher Topographie – scheint eine nur schwer zu bewältigende Herausforderung zu sein. Ferner war es bislang kaum möglich, Informationen über Terrorismusverdächtige zu sammeln und diese festzusetzen, was mit der Unterbesetzung und der schlechten Ausbildung und Ausstattung von Polizei und Geheimdiensten zusammenhängt. Auch die weitverbreitete Korruption erschwert die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen erheblich. So ist beispielsweise der Waffenschmuggel bisher nicht unter Kontrolle zu bekommen, da er in vielen afrikanischen Staaten einen nicht zu vernachlässigenden Wirtschaftsfaktor darstellt, mit dem auch Polizeikräfte ihr mageres Gehalt aufbessern.

Zwar wurden in den meisten Staaten mittlerweile weitreichende legislative Anti-Terror-Pakete verabschiedet. Eine Reihe afrikanischer Staaten nutzt diese Anti-Terror-Gesetzgebung jedoch, um interne oppositionelle oder separatistische Bewegungen zu bekämpfen. Die einzelnen Gesetze stehen dabei zum Teil in eklatantem Widerspruch zu international vereinbarten Menschen- und Bürgerrechten. Zu erwähnen sind hier insbesondere Ägypten, Algerien, Eritrea, Kenia, Nigeria, Uganda, Tansania, Simbabwe und sogar Südafrika.²⁴ Äthiopien etwa bezeichnet die separatistischen

bekannt.

21 Vgl. Andrew Black, »The Importance of the Western Sahara to Maghrebi Security«, in: *Terrorism Monitor*, 4 (2006) 8.

22 Vgl. Martin Ewi/Kwesi Aning, »Assessing the Role of the African Union in Preventing and Combating Terrorism in Africa«, in: *African Security Review*, 15 (2006) 3, S. 32–46.

23 *Report of the Chairperson of the AU Commission on the Implementation of the 1999 OAU Convention and the Plan of Action on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa*, Algier 2004.

24 Vgl. Samuel Makinda, »Terrorism, Counter-terrorism and Norms in Africa«, in: *African Security Review*, 15 (2006) 3, S. 19–31.

Bewegungen *Oromo Liberation Front*, *Ogadeni National Liberation Front* und *Islamic Front for the Liberation of Oromia* als terroristische Gruppen. Für den ugandischen Präsidenten Museveni sind nicht nur die Rebellenformationen *Lord Resistance Army* und *Allied Democratic Forces* terroristische Gruppierungen. Er denunzierte auch seinen Konkurrenten um das Präsidentenamt 2006, Kizza Besigye, als Terroristen.²⁵ Darüber hinaus wurde in zahlreichen Staaten die Pressefreiheit im Namen des Kampfs gegen den Terror eingeschränkt. In Simbabwe geht der 2002 erlassene *Public Order and Security Act* sogar so weit, auch solche Taten als terroristische Akte zu definieren, die darauf abzielen, die Regierung zu diskreditieren, und die sich – bewaffnet oder unbewaffnet – gegen Regierungsmaßnahmen richten. Die Regierung Mugabe hat bereits mehrfach davon Gebrauch gemacht und Vertreter der Oppositionsparteien sowie Journalisten als Terroristen bezeichnet und festgesetzt.²⁶

Allerdings wächst in einigen Fällen, nicht zuletzt von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, der Widerstand gegen derartige Praktiken. So musste in Südafrika auf Druck von Menschenrechts- und Nichtregierungsorganisationen das 2004 in Kraft getretene legislative Anti-Terror-Paket geändert werden, das selbst unangekündigte Streiks als terroristische Aktivitäten eingestuft hatte. Auch in Kenia wurde ein Anti-Terror-Gesetz im Parlament abgelehnt, weil es die Rechte Terrorismusverdächtiger erheblich einschränkte, indem es unter anderem die Beweislast umkehrte.

Regionale Umsetzung: Horn von Afrika/IGAD

Zwar bietet die AU einen kontinentalen Rahmen für den Kampf gegen den Terrorismus und empfiehlt den Staaten Maßnahmen, um terroristische Aktivitäten zu unterbinden. Aufgrund ihrer hohen Mitgliederzahl und der begrenzten Kontrollmöglichkeiten ist es jedoch wichtig, dass Regionalorganisationen die Implementierung der geforderten Maßnahmen unterstützen.

Die komplementäre Rolle der verschiedenen afrikanischen Regionalorganisationen wird von der AU nicht nur explizit anerkannt, sondern auch forciert. Die größten Anstrengungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind bisher im Rahmen der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) unternommen worden, einem Zusammenschluss von sieben Staaten am sogenannten erweiterten Horn von Afrika (siehe Anhang, Tabelle 9, S. 112).²⁷ Gleichzeitig zeigt gerade dieses Beispiel die Grenzen multilateraler Ansätze zur Terrorismusbekämpfung auf.

Die IGAD wurde 1996 als Nachfolgeorganisation der *Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD) installiert. Die Organisation hat sich zum Ziel gesetzt, die Mitgliedstaaten bei der Schaffung von Ernäh-

²⁵ Vgl. Peter Kagwanja, »Counter-terrorism in the Horn of Africa: New Security Frontiers, Old Strategies«, in: *African Security Review*, 15 (2006) 3, S. 72–86 (78).

²⁶ Vgl. Anneli Botha, *Political Dissent and Terrorism in Southern Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), August 2004 (ISS Paper 90).

²⁷ Mitgliedstaaten sind Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, der Sudan und Uganda.

rungssicherheit, nachhaltigem Umweltmanagement, regionaler Wirtschaftskooperation und Infrastrukturentwicklung, humanitären Herausforderungen und der Herstellung von Frieden und Sicherheit zu unterstützen. Ihr Wirkungsbereich, das Horn von Afrika, wird eingestuft als die afrikanische Region mit dem höchsten Risikopotential im Hinblick auf den internationalen Terrorismus – sowohl als möglicher Hort von Terroristen wie auch als Ziel für terroristische Angriffe, wie die Anschläge in Dar es Salaam, Nairobi und Mombasa gezeigt haben.

Die Region gilt als eine der gewalttätigsten in ganz Afrika. Die angespannte Sicherheitslage ergibt sich nicht nur aus gewaltsam ausgeprägten Konflikten zwischen den Staaten, sondern auch aus innerstaatlichen Auseinandersetzungen zwischen den diversen religiösen, ethnischen und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen. Die Staaten am Horn von Afrika sind allesamt nicht in der Lage, ihr Gewaltmonopol bis an die Grenzen auszuüben und weisen hauptsächlich autoritäre und repressive Herrschaftsformen auf. Regimesicherheit steht dabei meist über menschlicher Sicherheit. Somalia als seit 1991 vollständig kollabierter Staat ohne Regierung, in dem verschiedene islamische Gruppen und Clans um die Vorherrschaft kämpfen, stellt den Extremfall dar. Die massive Ausbreitung radikaler islamistischer Strömungen in der Region seit Mitte der neunziger Jahre verschärfte die Lage zusätzlich. Bilaterale, teilweise einander überlappende gewaltsame Auseinandersetzungen (Äthiopien – Eritrea, Äthiopien – Somalia) sowie auf die Region übergreifende innerstaatliche Konflikte (Sudan, Uganda) stellen die Funktionsfähigkeit der IGAD fortwährend auf eine harte Probe.

Die Grundlage für die regionalen Aktivitäten im Kampf gegen den Terrorismus bildet der 2003 verabschiedete *Implementation Plan to Counter Terrorism in the IGAD Region*.²⁸ Im Zusammenwirken mit internationalen Partnern, darunter die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und das *Institute for Security Studies* in Pretoria (ISS), wurde 2004 das *IGAD Capacity Building Programme Against Terrorism* (ICPAT) initiiert. Im Rahmen dieses Programms sollen Terrorismusforschung betrieben, Bedrohungsanalysen erstellt und nationale sowie regionale Workshops abgehalten werden. Darüber hinaus wird den Mitgliedstaaten Unterstützung bei der Umsetzung beschlossener Maßnahmen angeboten. Diese bewegen sich in einem ähnlichen Rahmen wie jene der AU; der Schwerpunkt liegt ebenfalls im operativen Bereich.²⁹

Allerdings zeigt sich gerade bei der IGAD, dass die Effizienz der Maßnahmen durch Misstrauen und zwischenstaatliche Auseinandersetzungen stark beeinträchtigt wird. Zur Bekämpfung der am Horn ansässigen international agierenden Terrorzellen ist ein reibungsloser Informationsaustausch zwischen den betroffenen Staaten aber unerlässlich. Die Koopera-

²⁸ *Draft Implementation Plan to Counter Terrorism in the IGAD Region*, Kampala 2003.

²⁹ Alle Mitgliedstaaten haben *National Counter-Terrorism Committees* errichtet, die die regionale Kooperation erleichtern sollen. Um die Finanzierung terroristischer Aktivitäten zu erschweren, wurden *Financial Intelligence Units* aufgebaut. Allerdings wird deren Effektivität bislang nicht als sehr hoch eingeschätzt.

tion von Polizei- und Geheimdiensten muss daher besonders gefördert werden – eine Aufgabe, die ohne eine Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen den einzelnen IGAD-Mitgliedstaaten kaum zu bewältigen ist.

Die stark militärisch ausgerichtete US-Strategie zur Terrorbekämpfung am Horn erweist sich hier mittlerweile als kontraproduktiv.³⁰ Die bedingungslose Unterstützung repressiver und gewalttätiger Regime im Namen des Anti-Terror-Kampfes – etwa in Äthiopien und dem Sudan – unterminiert die kontinentalen Bemühungen, internationale Standards von Good Governance und den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte durchzusetzen. Da ein langfristiger Erfolg im Kampf gegen den Terrorismus nur bei einer gleichzeitigen Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit möglich sein wird, ist eine Überprüfung der bisher durchgeführten Maßnahmen in diesem Sinne dringend notwendig.

Bewertung

Die AU bietet nicht mehr und nicht weniger als ein multilaterales Rahmenwerk zur Bekämpfung von Terrorismus in Afrika. Seit ihrer Gründung im Jahre 2002 hat sie sich darauf konzentriert, die Aktivitäten der einzelnen Staaten und subregionalen Organisationen im Kampf gegen den Terrorismus zu koordinieren und zu harmonisieren. Die Verabschiedung der Anti-Terror-Konvention und des Aktionsplans, regelmäßige hochrangige Treffen unter Einbindung von Expertenteams und die Einrichtung von *Focal Points* zur besseren Vernetzung mit dem ACSRT in Algier dienen diesem Zweck.

Allerdings ist ausgerechnet das Terrorabwehrzentrum, auf das sich viele Hoffnungen im Hinblick auf die Koordinierung innerafrikanischer Maßnahmen konzentrieren, unterfinanziert. In den ersten zwei Jahren seines Bestehens verfügte das Institut über ein Budget von lediglich 2 Millionen US-Dollar, die ausschließlich von der algerischen Regierung und nicht, wie geplant, durch den AU-Haushalt bereitgestellt wurden.³¹ Das Zentrum hat derzeit nur vier feste Mitarbeiter und ist somit noch nicht in der Lage, die anvisierten Programme durchzuführen.

Die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen, die in den Aktionsplänen von AU und IGAD vorgesehen sind, liegt in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Das größte Defizit besteht hier nach wie vor bei der Kontrolle der Grenzregionen und an Grenzübergängen sowie bei der personellen und technischen Ausstattung der Sicherheitskräfte. Während bei der Verbesserung von Grenzkontrollen je nach Zahl der Anrainerstaaten bi- oder multilaterale Kooperationsabkommen Abhilfe schaffen können, ist es nicht möglich, die eklatanten Mängel bei Polizei, Sicherheitskräften, Geheimdiensten und im Justizwesen durch multilaterale Organisationen wie AU oder IGAD zu beheben. Diese Anstrengungen müssen in erster Linie

³⁰ Vgl. John Prendergast/Colin Thomas-Jensen, »Blowing the Horn«, in: *Foreign Affairs*, 86 (März/April 2007) 2, S. 59–74.

³¹ Vgl. Ewi/Aning, »Assessing the Role of the African Union in Preventing and Combating Terrorism in Africa« [wie Fn. 22], S. 42.

national geleistet werden; eine zwischenstaatliche Organisation kann hier allenfalls als koordinierendes Element wirken. Sinnvoll erscheint die kontinentale Einführung eines harmonisierten Systems maschinenlesbarer Pässe und Visa, das die Identifizierung von Verdächtigen erleichtern würde. Auch sollte die AU einen besseren Kontrollmechanismus für die Umsetzung von Maßnahmen einrichten. Hierbei ist darauf zu achten, dass das Berichtssystem internationalen Standards angeglichen wird, um den Aufwand möglichst gering zu halten.

Allen AU-Mitgliedstaaten fehlt es indes an Ressourcen und Kapazitäten zur effektiven Bewältigung dieser vielfältigen Anforderungen, die längst nicht allein dem Kampf gegen den Terrorismus dienen. Da die AU selbst eine enorme Unterfinanzierung aufweist, kann sie hier kaum Unterstützung leisten und ist auf internationale Geber angewiesen. Diese sollten den weiteren Ausbau von Kapazitäten der Organisation durch Trainingsprogramme oder finanzielle Hilfen fördern, was die EU beispielsweise im Rahmen der *African Peace Facility* bereits praktiziert. Um die Nachhaltigkeit der Programme zur Terrorismusbekämpfung in Afrika sicherzustellen, ist ein multidimensionaler Ansatz, gekoppelt an Programme zur Konfliktbewältigung sowie zur Förderung von Good Governance und Menschenrechtsschutz, allerdings unerlässlich.

Multilaterale Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus in Afrika im Rahmen der AU oder subregionaler Organisationen wie der IGAD sind sinnvoll, sofern es um Koordination, Harmonisierung und Bildung von Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten geht. Ein besonders wertvolles Merkmal der AU ist ihre Position als Bindeglied und Schnittstelle zwischen (sub-)regionaler und internationaler Ebene. Da die Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor allem durch die von den UN erlassenen Resolutionen und Konventionen bestimmt wird, ist die aktive Wahrnehmung dieser Rolle von hohem Nutzen. Gerade die kontinental ausgerichtete AU mit ihren Prinzipien der guten Regierungsführung und des Schutzes der Menschen-, Freiheits- und Bürgerrechte sollte ihr Potential nutzen, um einem Missbrauch der internationalen Anti-Terror-Agenda durch repressive Regime vorzubeugen und entgegenzutreten. Voraussetzung dafür ist allerdings eine Fortführung des bereits eingeleiteten Reformprozesses sowie eine Stärkung von Mandat, Gesamtstruktur und Kapazitäten nicht nur der AU, sondern auch der als komplementäre Säulen gedachten subregionalen Organisationen.

Schluss

Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung

Ulrich Schneckener

Terrorismusbekämpfung ist zu einem zentralen Thema insbesondere etablierter multilateraler Gremien geworden. Zwar haben sich die in dieser Studie untersuchten Organisationen und Foren – mit der signifikanten Ausnahme des Golfkooperationsrats (GKR) – bereits vor 9/11 mit Terrorismus und Terrorismusbekämpfung beschäftigt. Gleichwohl gibt es seit 2001 eine beachtliche Zunahme von Beschlüssen, Initiativen und einzelnen Maßnahmen, die vor allem in den Jahren 2002 bis 2004 mit großem diplomatischem Aufwand zu Papier gebracht wurden. Die Substanz solcher Aktivitäten ist jedoch schwer zu beurteilen.

Zunächst einmal fallen **gravierende Unterschiede** zwischen den analysierten Organisationen und Foren auf. Erstens bestehen Differenzen bei der Definition und der Wahrnehmung des Problems. EU und Nato verfügen im Gegensatz zu den anderen Organisationen über umfassendere Sicherheitsstrategien und damit über eine von ihren Mitgliedstaaten geteilte Bedrohungsperzeption. Letzteres kann bei der AU, dem GKR und der *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) nicht unterstellt werden, da sich die Regierungen unterschiedlich stark von Terrorismus bedroht sehen. Bei der Definition von Terrorismus bewegen sich EU, Nato und G 8 explizit oder implizit etwa auf der gleichen Linie, da sie Terrorismus vor allem als gewaltsamen Akt charakterisieren, um die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Die AU und der GKR legen Wert darauf, »Befreiungskämpfer« (gegen Kolonialismus, Besatzung oder Dominierung durch ausländische Truppen) von dieser Definition auszuklammern, was sich entsprechend auf die Debatten im UN-Kontext auswirkt. Die SCO hingegen nennt Terrorismus, Separatismus und Extremismus in einem Atemzug und gibt kaum Hinweise darauf, ob und inwiefern sich diese Phänomene unterscheiden, womit der Instrumentalisierung des Terrorismusbegriffs Tür und Tor geöffnet sind.

Zweitens sind – wenig überraschend – die Zahl der Gemeinsamkeiten und der Grad der Interaktion zwischen den Mitgliedstaaten der EU, der G 8 und der Nato deutlich höher als bei den anderen Organisationen. Allerdings gibt es auch innerhalb der »westlich« dominierten Institutionen erhebliche Differenzen zwischen einzelnen Mitgliedern. Ein wesentlicher Grund dafür sind Unterschiede in der Rechtstradition und Rechtspraxis. Dies gilt sowohl bei der Definition von Tatbeständen, bei den Strafnormen, beim Strafmaß und im Ausländer- und Visarecht als auch bei der Auslieferungs- und Abschiebep Praxis oder beim Datenschutz. Zudem variieren die Befugnisse von Polizei, Militär, Geheimdiensten und Strafverfol-

gungsbehörden (z.B. Abhör- und Verhörmethoden und die Dauer der Untersuchungshaft). Diese Ausgangslage erschwert die engere Zusammenarbeit innerhalb der EU. Aber hier existieren zumindest etablierte Mechanismen und Institutionen, die helfen, solche Differenzen schrittweise zu überwinden. Auch im transatlantischen Verhältnis entstehen regelmäßig Spannungen und Meinungsverschiedenheiten, etwa bei den Themen Todesstrafe und Verhörmethoden oder der Frage nach dem Stellenwert militärischer Mittel. Letzteres wirkt sich insbesondere auf die Rolle der Nato bei der Terrorismusbekämpfung aus. Im Falle der G 8 kommen die transatlantischen Differenzen bei der Bedrohungsanalyse, aber auch der Prioritätensetzung weniger zum Tragen, da sich das Forum primär im diplomatischen, finanzpolitischen und ökonomischen Bereich der Terrorismusbekämpfung bewegt, wo die Teilnehmer offenbar in hohem Maße konsensfähig sind.

Die internen rechtlichen und politischen Differenzen sind bei den außer-europäischen Organisationen noch größer und nicht zuletzt durch Rivalitäten (z.B. GKR) und teilweise erhebliche bilaterale Konflikte zwischen ihren Mitgliedern geprägt (z.B. im Kontext der IGAD in Nordostafrika). Das wirkt sich negativ auf die Handlungsfähigkeit dieser Foren und damit auch auf Inhalt und Durchsetzung von Anti-Terror-Maßnahmen aus.

Drittens variieren der Grad der Institutionalisierung, der Umfang und die Tiefe der jeweiligen Maßnahmen erheblich. Die umfassendsten Aktivitäten – sowohl im operativen als auch im strukturellen Bereich – finden sich bei EU und G 8; die Nato spielt hier eher eine limitierte und untergeordnete Rolle. Die AU und IGAD sind zumindest auf dem Papier ambitionierter als der GKR und die Shanghaier Organisation, die beide bei einem sehr geringen Institutionalisierungsgrad relativ wenige Themenfelder adressieren, und dies fast ausschließlich im Hinblick auf operative Maßnahmen. Damit korrespondiert ein unterschiedliches Maß an Transparenz der eigenen Politik, wie sich bereits bei der Internetpräsenz und dem Zugang zu öffentlichen Quellen zeigt. Letzterer erweist sich beim GKR und bei der SCO als schwierig, zumal die meisten Dokumente nur auf Arabisch, Russisch oder Chinesisch erhältlich sind.

Viertens wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten nicht über die gleichen Kapazitäten und Ressourcen – etwa bei Polizei-, Grenz-, Zoll-, Justiz- oder Finanzbehörden – verfügen, was national wie international ein erfolgreiches Agieren bei der Terrorismusbekämpfung behindert. Eine Reihe von Staaten ist nicht in der Lage, ihre internationalen Verpflichtungen – z.B. aus Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates – zu erfüllen. Dies hat direkte Konsequenzen für die Qualität der multilateralen Kooperation und für die Implementation beschlossener Maßnahmen. Hier gibt es innerhalb der G 8 eine Kluft zwischen den G 7 und Russland. Bei AU und IGAD ist die Lücke zwischen den beabsichtigten Vorhaben und den faktisch gegebenen Möglichkeiten zur Umsetzung – von Südafrika abgesehen – besonders groß, weshalb die UN, die EU und die USA bei diesen Organisationen verstärkt Programme zu Capacitybuilding finanzieren und durchführen, wenn auch unkoordiniert. Bei der SCO besteht in dieser Hinsicht ein starkes Gefälle

zwischen China und den zentralasiatischen Staaten. Dagegen bleiben die Länder des GKR eher hinter ihren Möglichkeiten zurück, selbst wenn man die allgemeinen Defizite bei der Strafverfolgung oder der Kontrolle des Finanzsektors in Rechnung stellt. Die Golfstaaten wären von ihrer Infrastruktur her durchaus in der Lage, ihre Zusammenarbeit auf ein qualitativ höheres Niveau zu heben. Dies wird jedoch durch die internen politischen Differenzen und die damit verbundene Präferenz bilateraler Kooperationen verhindert.

Fünftens verorten die Organisationen und Foren ihre eigene Anti-Terror-Politik unterschiedlich stark im UN-Kontext. Die EU und die G 8 stellen ihre Aktivitäten dezidiert in den Rahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen und wirken gleichzeitig aktiv an der Weiterentwicklung der UN-Politik mit. Dies ist bei den übrigen Organisationen nur sehr begrenzt der Fall – am wenigsten beim GKR.

Sechstens schließlich differiert das Verhältnis zu den USA erheblich. Nato, G 8, EU und AU suchen hier – ungeachtet von Meinungsverschiedenheiten – eine möglichst breite Kooperation, während SCO und GKR eher Distanz zu Washington halten und in ihrer Rhetorik den *Global War on Terror* ablehnen. Dies schließt eine enge Kooperation einzelner Regierungen mit den USA keinesfalls aus, wie die Beispiele Katar, Kuwait, Bahrain oder (zeitweise) Usbekistan zeigen.

Neben diesen Unterschieden lassen sich auch **gemeinsame Trends** erkennen, die zwar von Organisation zu Organisation einmal stärker, einmal weniger stark ausgeprägt sind. In ihrer Summe sind sie aber für die Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung durchaus repräsentativ.

- ▶ Grundsätzlich dienen die multilateralen Organisationen und Foren primär dazu, Standards und Normen für die Terrorismusbekämpfung zu setzen beziehungsweise weiterzuentwickeln. Zumeist geschieht dies in Form politischer Absichtserklärungen, weniger mithilfe rechtlich verbindlicher Dokumente. Signifikante Ausnahmen bilden hier neben den EU-Ratsbeschlüssen die Anti-Terror-Konventionen der AU (1999) und der SCO (2001). Darüber hinaus bietet die multilaterale Kooperation die Möglichkeit, sich auf (minimale) Spielregeln und gemeinsame Aufgabfelder zu einigen.
- ▶ In der Form der Zusammenarbeit bestehen gewisse Ähnlichkeiten: In fast allen Fällen – mit Ausnahme (soweit bekannt) der SCO – existieren unterschiedlich detaillierte Aktionspläne zur Terrorismusbekämpfung. Hinzu kommen mehr oder minder ausgefeilte Programme zum Aufbau von Anti-Terror-Kapazitäten in den Mitglied- oder in Drittstaaten. Dies gilt vorrangig für die EU, die G 8, die AU und IGAD. Ferner wurden im Kontext von Nato, EU, AU, SCO und GKR gemeinsame Terrorabwehrzentren (oder vergleichbare Einrichtungen) primär zum Informationsaustausch und zur Analyse gegründet, wenngleich diese von sehr unterschiedlicher Qualität sein dürften.
- ▶ Der inhaltliche Schwerpunkt liegt bei den untersuchten Organisationen und Foren eindeutig im Bereich der operativen Terrorismusbekämpfung.

fung. Dabei tauchen folgende Themen fast durchgehend auf: Informationsaustausch und Koordination, operative Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und Justizbehörden, bessere Kontrolle der nationalen Außengrenzen beziehungsweise der Ein- und Ausreise, Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und der transnational organisierten Kriminalität sowie Schutz und Sicherung der physischen Infrastruktur. Die strukturelle Terrorismusbekämpfung dagegen wird vernachlässigt. In zumeist sehr vager Form wird hier allenfalls auf Maßnahmen verwiesen, die dazu dienen sollen, die Verbreitung von Propaganda, die Rekrutierung von potentiellen Attentätern und die Radikalisierung bestimmter Milieus zu stoppen.

- ▶ Der Grad an Verbindlichkeit unterscheidet sich zwar, ist aber – abgesehen von der EU – insgesamt nicht besonders hoch. Dies wird auch daran deutlich, dass die eigenen Beschlüsse und ihre Umsetzung nur selten einer Überprüfung oder gar einer Evaluierung unterzogen werden. Es wird letztlich kaum geprüft, ob eine Maßnahme implementiert wurde und ob sie sich als geeignet erwiesen hat. Bei AU und IGAD bestehen zwar entsprechende Mechanismen in Form von Staaten- beziehungsweise Fortschrittsberichten. Auch diese Pflichten werden allerdings nicht immer eingehalten. Hier bildet wiederum die EU eine Ausnahme, die immerhin ihren Aktionsplan regelmäßig erneuert und jene Mitgliedstaaten ermahnt, die ihren Verpflichtungen nicht oder nur ungenügend nachkommen.
- ▶ Um das Thema Terrorismusbekämpfung innerhalb einer Organisation voranzutreiben, bedarf es in der Regel der Initiative einzelner Mitgliedstaaten, die eine Vorreiterrolle einnehmen und die Agenda maßgeblich bestimmen. Innerhalb der EU sind dies in erster Linie die großen Mitgliedstaaten (G 6), in der Nato und im G-8-Rahmen die USA und Großbritannien. Innerhalb des GKR bemüht sich Saudi-Arabien um eine dominante Rolle. In der SCO sind es China und Russland, in der AU vor allem Südafrika, Nigeria, Kenia und Äthiopien, die diese Funktion übernehmen.

Insgesamt fällt die bisherige Bilanz multilateraler Terrorismusbekämpfung zwiespältig aus. Zwar lässt sich festhalten, dass das Thema auf der deklaratorischen Ebene mittlerweile fest in den Organisationen und Foren verankert ist. Dennoch ist der Umgang damit, wie die Konzentration auf bestimmte Bereiche zeigt, eher selektiv. Das gilt ebenso für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die sich – selbst innerhalb der EU – in erster Linie am kleinsten gemeinsamen Nenner orientiert und nicht an einer gemeinsam definierten Zielvorstellung. Dieser Befund ist eng mit zwei Problemen verbunden, die grundsätzlich für die zwischenstaatliche Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung gelten, die aber in multilateralen Zusammenhängen, wie die Fallstudien zeigen, die Behandlung dieses sensiblen Themas in besonderer Weise erschweren. Zum einen setzt eine dauerhafte Kooperation – speziell beim Austausch von Informationen und Daten – Vertrauen und ein Mindestmaß an Transparenz voraus. Selbst innerhalb der EU und der Nato bestehen entgegen aller Beteuerungen und Beschlüsse traditionell Vorbehalte zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem

zwischen den nationalen Sicherheitsbehörden und den Geheimdiensten. Wesentlich unübersichtlicher ist die Lage bei den außereuropäischen Organisationen, die von Rivalitäten, historischen Feindschaften und wechselnden Allianzen geprägt ist.

Zum anderen hängen die Umsetzung und die Relevanz internationaler Vereinbarungen nicht zuletzt von der Kooperationsbereitschaft der Regierungen ab. Sie unterliegen somit politischen Opportunitäten. Zwar ergeben sich aus der multilateralen Zusammenarbeit völkerrechtliche und politische Verpflichtungen, doch sind de facto die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber jenen Ländern begrenzt, die diesen nicht oder nur von Fall zu Fall nachkommen. Wenn sich beispielsweise eine Regierung weigert, entgegen internationaler Vereinbarungen Terrorverdächtige auszuliefern, Konten zu sperren, Geheimdienstinformationen weiterzuleiten oder in einem Prozess Beweismaterial zur Verfügung zu stellen, dürfte dies zwar nicht ohne Folgen für die Beziehungen zu den Partnerstaaten bleiben, aber kaum ernsthafte Sanktionen innerhalb der UN oder anderer Foren nach sich ziehen. Insofern bleibt für die Regierungen ausreichend Spielraum, sich internationalem Druck zu entziehen und die Terrorismusbekämpfung anderen politischen Gesichtspunkten unterzuordnen. Diese Haltung findet sich nicht nur innerhalb der UN, sondern insbesondere auch in den untersuchten außereuropäischen Regionalorganisationen.

Beide Aspekte verdeutlichen die inhärenten Schwächen des institutionalisierten Multilateralismus in der Anti-Terror-Politik. In der Praxis kann man daher die Herausbildung eines informellen Multilateralismus beobachten, der sich durch bi- oder trilaterale Beziehungen, durch »Koalitionen der Willigen« oder durch eine mehr oder minder diskrete Netzwerkbildung von Vertretern der Exekutive und der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden auszeichnet (z.B. »Berner Club« und G 6 innerhalb der EU). Diese Form des Multilateralismus ermöglicht offenbar eher eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, zumal der Teilnehmerkreis in der Regel überschaubarer ist. Sie ist nicht durch langwierige Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse geprägt, oftmals thematisch fokussierter und nicht in einen größeren politischen Rahmen eingebunden. Sie wird daher von den Beteiligten als flexibler und zielorientierter eingeschätzt, insbesondere dann, wenn es um konkrete operative Vorgänge geht. Solche Kooperationen jenseits etablierter Zusammenhänge können mittelfristig durchaus eine Vorreiterrolle einnehmen, wenn sie in die bestehenden Institutionen und Gremien überführt oder zumindest mit ihnen verzahnt werden. Beispiele dafür sind der Prümer Vertrag einiger EU-Staaten oder die diversen Expertengruppen, die zwar im G-8-Kontext geschaffen wurden, aber längst weitere Kreise ziehen. Nicht selten führen solche informellen Formen jedoch dazu, dass parallele Strukturen geschaffen, bestehende Gremien und ihre Beschlüsse untergraben oder die weitere Entwicklung des Themenfeldes in einem etablierten Rahmen verhindert werden. Dies gilt in besonderer Weise für die außereuropäischen Organisationen, wo der Ausweg in wenig formalisierte Kanäle ein Ausdruck des wechselseitigen Misstrauens und der Präferenz für selektive, bi- oder trilaterale Kooperations-

formen ist. Diese Grundhaltung, die man im GKR ebenso wie bei der AU antrifft, wird durch Einflüsse und Angebote von außen noch verstärkt. Zu nennen sind hier insbesondere die Anti-Terror-Programme der USA, aber auch bilaterale Angebote von EU und Nato, die für bestimmte Staaten oder Staatengruppen gedacht sind, aber nicht dezidiert zur Stärkung regionaler Foren und Organisationen beitragen.

An dieser Entwicklung ist auch problematisch, dass damit ein Verlust an Transparenz und Kontrollmöglichkeiten einhergeht. Etablierte Organisationen und Foren bieten immerhin die prinzipielle Möglichkeit, Beschlüsse nachzuvollziehen und kritisch zu hinterfragen, Akteure an ihren Aussagen zu messen und auf die Einhaltung von Standards und Normen zu bestehen. In dem Maße, wie wesentliche Aspekte – vor allem der operativen Terrorismusbekämpfung – primär in informellen Zusammenhängen behandelt werden, gilt dies nicht mehr, von parlamentarischer und richterlicher Kontrolle ganz zu schweigen. Die in Europa diskutierte Verschleppung von Terrorverdächtigen, Geheimgefängnisse oder die Nutzung von Informationen, die auf zweifelhaften Verhörmethoden beruhen, machen deutlich, wo die Gefahren liegen, wenn nationale oder internationale Kontrollmechanismen versagen oder gänzlich fehlen.

Die deutsche und die europäische Außenpolitik sollten sich daher nicht nur dafür einsetzen, dass bei der Terrorismusbekämpfung internationale Standards und Normen eingehalten werden, sondern auch, dass etablierte multilaterale Zusammenschlüsse – von den UN bis zu den Regionalorganisationen – nicht systematisch unterlaufen werden. Es ist deshalb entscheidend, informelle Foren und Netzwerke mit den formalisierten Gremien zu verknüpfen, um den möglichen Zugewinn an Effektivität nicht durch einen Verlust an politischer Legitimität zu gefährden. Denn bei aller Kritik und Limitierung eröffnet letztlich nur die multilaterale Ebene die Möglichkeit, Terrorismusbekämpfung an bestimmte Regeln zu binden, einen Konsens über Bedrohungen, Mittel und Ziele zu finden, die Kluft zwischen operativer und struktureller Terrorismusbekämpfung zu schließen und für die notwendige politische sowie gegebenenfalls völkerrechtliche Absicherung zu sorgen, um auf längere Sicht Terrorismusbekämpfung erfolgreich betreiben zu können. Daher gilt es, gemeinsam mit den EU-Partnern die interregionale Kooperation zu fördern und weiterzuentwickeln. Bedarf und Ansatzpunkte dafür gibt es durchaus: Dazu gehören die Vernetzung von Anti-Terror-Zentren, der Austausch über *best practices* in der Terrorismusbekämpfung, das Abgleichen von Aktionsplänen, die Etablierung gemeinsamer Programme zum Aufbau regionaler Kapazitäten sowie die Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen.

Anhang

Tabellen

Tabelle 3
Die Rolle der EU in der Terrorismusbekämpfung

<i>Strukturelle Maßnahmen</i>	<i>Operative Maßnahmen</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gemeinsame Konzepte zur Erkennung und Bewältigung problematischer Verhaltensweisen und des Missbrauchs des Internet ▶ Bekämpfung von Aufstachelung und Anwerbung in wichtigen Umfeldern durch die Umsetzung von Rechtsvorschriften, mit denen dieses Verhalten unter Strafe gestellt wird ▶ Entwicklung einer Medien- und Kommunikationsstrategie zum leichteren Verständnis der EU-Politik ▶ Förderung von Good Governance, Demokratie, Bildung und wirtschaftlicher Prosperität durch Unterstützungsprogramme ▶ Entwicklung des interkulturellen Dialogs inner- und außerhalb der EU ▶ Entwicklung einer möglichst emotionsfreien Terminologie für die Debatte ▶ Forschung und Weitergabe von Analysen und Erfahrungen, damit Kenntnisse in der Prävention ausgebaut und politische Antworten konzipiert werden können 	<p><i>Schutz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Verbesserung der Sicherheit von EU-Pässen durch Einführung biometrischer Daten ▶ Einrichtung des Visa-Informationssystems und des Schengen Informationssystems der zweiten Generation ▶ Entwicklung wirksamer Risikoanalysen für die EU-Außengrenzen mittels der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen ▶ Anwendung vereinbarter gemeinsamer Standards für die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, der Häfen und des Seeverkehrs ▶ Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen ▶ Nutzung der Forschungstätigkeit auf EU- und Gemeinschaftsebene <p><i>Verfolgung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Stärkung der einzelstaatlichen Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung ▶ Nutzung von Europol und Eurojust zur Erleichterung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und Einbeziehung der Bedrohungsbewertungen des gemeinsamen Lagezentrums ▶ Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, Annahme der Europäischen Beweisordnung ▶ Anwendung und Evaluierung der bestehenden Rechtsvorschriften sowie Ratifizierung der einschlägigen internationalen Verträge und Übereinkommen ▶ Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit von Strafverfolgungsinformationen ▶ Verhinderung des Zugangs von Terroristen zu Waffen und Sprengstoffen, von selbst hergestellten Explosivstoffen bis hin zu chemischem, biologischem, radiologischem und nuklearem Material ▶ Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs des gemeinnützigen Sektors ▶ Erweiterung der Fähigkeiten vorrangiger Drittländer durch technische Unterstützung

<i>Strukturelle Maßnahmen</i>	<i>Operative Maßnahmen</i>
	<p><i>Reaktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Vereinbarungen der EU in Bezug auf die Koordinierung im Krisenfall und die entsprechenden flankierenden Einsatzverfahren ▶ Überarbeitung der Rechtsvorschriften für das Katastrophenschutzverfahren der Gemeinschaft ▶ Entwicklung der Risikobewertung als Instrument, das dem Aufbau von Fähigkeiten zur Reaktion auf einen Angriff zugrunde liegt ▶ Abstimmung mit internationalen Organisationen bei der Bewältigung von Terroranschlägen und anderen Katastrophen ▶ Entwicklung von Konzepten für die Betreuung von Terrorismusopfern

Quelle: EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung vom Dezember 2005.

Tabelle 4
Die Rolle der Nato in der Terrorismusbekämpfung nach 9/11

<i>Nato-Mechanismen und -Initiativen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Operative Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Strukturelle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>A Partnership Action Plan on Terrorism</i> (Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, 2002) ▶ <i>Nato-Russia Action Plan on Terrorism</i> (2004) ▶ <i>Military Concept for Defence Against Terrorism</i> (2002) ▶ Einrichtung einer <i>Terrorist Threat Intelligence Unit</i> (2004) ▶ <i>Nato's Defence against Terrorism Programme</i> (DAT) ▶ <i>Nato Counter-terrorism Technology Development Programme</i> (NCTDP) ▶ <i>Nato Response Force</i> (seit 2006 einsatzfähig) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ausrufung des Verteidigungsfalls nach Artikel 5 Nato-Vertrag (12.9.2001) ▶ <i>Operation Eagle Assist</i> (Mitte Oktober bis Mitte Mai 2002) ▶ <i>Operation Active Endeavor</i> (seit Oktober 2001) ▶ ISAF (seit August 2003) ▶ Anti-Terror-Operationen im Kontext von Nato-geführten Einsätzen in Kosovo/Bosnien bzw. in Afghanistan ▶ Übungen zum Katastrophenmanagement (Nato-Russland-Rat) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den Mittelmeer-Anrainern (<i>Mediterranean Dialogue</i>) sowie mit den Staaten des Golfkooperationsrats (<i>Istanbul Cooperation Initiative</i>, 2004) ▶ ISAF (seit August 2003), Stabilisierungs- und Wiederaufbaumission in Afghanistan

Tabelle 5
Die Rolle der G 8 in der Terrorismusbekämpfung nach 9/11

<i>G-8-Mechanismen und -Initiativen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Operative Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Strukturelle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ G-8-Struktur: Gipfeltreffen; Ministertreffen (Außen-, Finanz-, Justiz- und Innenminister, seit 1995); Expertengruppen: u.a. <i>Expert Group on Terrorism</i> (1986), <i>Counter-Terrorism Expert Group</i> (1995), <i>Experts Group on Transnational Organized Crime</i> (Lyon-Gruppe, 1995), <i>Experts on Transport Security</i> (2002), <i>Counter-Terrorism Action Group</i> (2003), <i>Financial Action Task Force Against Money Laundering and Terrorist Financing</i> (FATF, seit 1989 auf Initiative der G 7/OECD; 31 Mitglieder plus EU-Kommission und GKR) ▶ G-8-Aktionsplan zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus durch die G-8-Finanzminister, 2001 ▶ <i>Global Health Security Initiative</i>, 2001 ▶ Globale Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien, 2002 ▶ <i>Strategy for Capacity Building</i>, 2003 ▶ <i>Cooperative Action on Transport Security</i>, 2002; <i>Enhance Transport Security and Control of MANPADS</i>, 2003; <i>SAFTI – Secure and Facilitated International Travel Initiative</i>, 2004 ▶ <i>Broader Middle East and North Africa Initiative</i>, 2004 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verhinderung des Missbrauchs des internationalen Finanzsystems durch Kriminelle und Terroristen zur Geldwäsche ▶ Verhinderung von Anschlägen auf Anlagen der kritischen Energieinfrastruktur ▶ Ausbau der Verkehrssicherheit im Schienen-, Straßen- und Untergrundbahnverkehr sowie im Luft- und Seeverkehr ▶ Bekämpfung des Missbrauchs des Internets zu kriminellen Zwecken ▶ Kontrolle von Reisedokumenten und der Grenzüberschreitung von Terroristen und deren Unterstützern, Maßnahmen gegen die Fälschung von Reisedokumenten ▶ Kontrolle von tragbaren Flugabwehrsystemen (MANPADS) ▶ Austausch von terrorismusrelevanten Informationen (Geheimdienst, Polizei, Zoll) ▶ Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Vermeidung des Zugangs von Terroristen zu nuklearen, chemischen, biologischen oder radiologischen Materialien ▶ Unterstützung von Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung (Capacitybuilding) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unterstützung des <i>UN Security Council Counter-Terrorism Committee</i> (CTC) und dessen Programmen zur Terrorismusbekämpfung ▶ Initiierung und Vorbereitung von UN-Resolutionen und -Konventionen ▶ Stärkung von Regimen und Institutionen (z.B. Nicht-Verbreitungsregime) ▶ Ökonomische Entwicklung, Bildungspolitik und Förderung der Zivilgesellschaft in betroffenen Regionen ▶ Statebuilding und Capacitybuilding ▶ Eindämmung terroristischer Propaganda und der Rekrutierung terroristischen Nachwuchses ▶ Unterstützung von Reformprozessen im Nahen Osten und in Nordafrika

Tabelle 6

Die Rolle des Golfkooperationsrates in der Terrorismusbekämpfung nach 9/11

<i>GKR-Mechanismen und -Initiativen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Operative Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Strukturelle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ GKR-Struktur: jährliches Gipfel-treffen der Staatschefs (Austausch und Beschlussfassung); Minister-treffen: Kooperation der Sicherheits-behörden (Innenminister), außen-politische Aspekte der Terrorismus-bekämpfung (Ministerrat der Außenminister), medienpolitische Aspekte der Terrorismusbekämp-fung (Informationsminister) ▶ Vertrag zur Terrorismusbekämp-fung vom 4.5.2004 ▶ Geplante Einrichtung eines gemein-samen Terrorismusabwehrzentrums aller Sicherheitsbehörden des GKR in Manama/Bahrain 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Austausch von terrorismus-relevanten Informationen (Geheimdienste, Polizei) ▶ Verhinderung des Missbrauchs des regionalen Finanzsystems durch Terroristen für den Geld-transfer 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Delegitimierung jihadistischer Ideologien und Organi-sationen durch Medien-kampagnen

Tabelle 7
Die Rolle der SCO in der Terrorismusbekämpfung

<i>SCO-Mechanismen und -Initiativen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Operative Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Strukturelle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Jährliche Gipfeltreffen (seit 1996) sowie mittlerweile auch jährliche Treffen auf Ministerebene, u.a. der Außen-, Verteidigungs- und Transportminister sowie der Chefs der Sicherheits- und Grenzdienste ▶ »Shanghaier Konvention zum Kampf gegen den Terrorismus, Separatismus und Extremismus«, Juni 2001 (Gründungsgipfel der SCO) ▶ Regionales Anti-Terrorismuszentrum (RATZ) in Taschkent, Usbekistan, 2002 beschlossen, formelle Eröffnung Januar 2004 ▶ Kooperationsprogramm für den Kampf gegen die »drei üblen Kräfte« für die Jahre 2007 bis 2009, beschlossen auf SCO-Gipfel 2006 ▶ Initiative »Internationale Informationssicherheit« (Juni 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bilateralen wie multilateralen Austausch unter den Behörden der Mitgliedstaaten zur Prävention und Unterdrückung von terroristischen Akten und zur Fahndung (»Frühwarn- und Präventionsmaßnahmen«) ▶ Gewährung von Rechtshilfe ▶ Unterbindung der Finanzierung von Terroristen wie Waffenhandel und Munitionsversorgung ▶ Aufbau einer Datenbank verdächtiger Personen und Organisationen ▶ Erstellung analytischer Materialien ▶ Schulung und Ausbildung von Experten ▶ Operativ-taktische Übungen und Manöver (bi- und multilateral) ▶ Vorbereitung internationaler Rechtsdokumente ▶ Austausch mit anderen multilateralen Organisationen (z.B. Regionalbüro der UN zur Bekämpfung von Drogen und organisierter Kriminalität, OSZE) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten, Infrastrukturmaßnahmen ▶ Ökonomische Entwicklung ▶ Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Massenmedien gegen Propagierung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus

Tabelle 8
Die Rolle der AU* in der Terrorismusbekämpfung nach 9/11

<i>AU-Mechanismen und -Initiativen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Operative Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Strukturelle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ AU-Struktur: <ul style="list-style-type: none"> • jährliches Gipfeltreffen: Austausch/Beschlussfassung • jährliches »High-Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa« • Friedens- und Sicherheitsrat: (verantwortlich für Implementierung des AU-Aktionsplans, Koordinierung/Harmonisierung der Initiativen von Mitgliedstaaten) • Kommission: Kommissar für Frieden und Sicherheit – Konfliktprävention, Konfliktmanagement und -lösung sowie Bekämpfung von Terrorismus (beratende Funktion für Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Anti-Terror-Maßnahmen) ▶ <i>African Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, 1999</i> ▶ <i>Plan of Action of the African Union High-Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa, 2002</i> ▶ <i>African Centre for the Study and Research on Terrorism in Algier</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verbesserung der Grenzsicherung ▶ Steigerung der Kapazitäten und Effizienz von Sicherheitskräften und Geheimdiensten ▶ Verbesserung der Passsysteme und Grenzkontrollen ▶ Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Erlass von Anti-Terror-Gesetzen und deren Implementierung ▶ Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ▶ Austausch von terrorismusrelevanten Informationen (Geheimdienst, Polizei, Zoll) ▶ Koordination der Maßnahmen auf regionaler Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unterstützung des <i>UN Security Council Counter-Terrorism Committee (CTC)</i> und dessen Programme zur Terrorismusbekämpfung ▶ Anerkennung der strukturellen Ursachen und Nährböden für Terrorismus (Armut, fragile Staatlichkeit) ▶ Explizite Maßnahmen in diesem Bereich werden weder in der Anti-Terror-Konvention von 1999 noch im Aktionsplan anvisiert; allerdings wird auf die kontinentale NEPAD-Initiative der AU Bezug genommen.

* *African Union*; gegründet 2002 als Nachfolgeorganisation der *Organisation Afrikanischer Einheit (OAU)*; Mitgliedstaaten sind alle afrikanischen Staaten mit Ausnahme Marokkos.

Tabelle 9
Die Rolle der IGAD* in der Terrorismusbekämpfung nach 9/11

<i>IGAD Mechanismen und -Initiativen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Operative Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>	<i>Strukturelle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ IGAD-Struktur: <ul style="list-style-type: none"> • jährliches Gipfeltreffen, Austausch und Beschlussfassung • Generalsekretariat: zuständig für Implementierung der beschlossenen Maßnahmen; Abgabe eines jährlichen Berichts an den Ministerrat der IGAD; Kontaktstelle für internationale Geber zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten ▶ <i>Implementation Plan to Counter Terrorism in the IGAD Region, 2003</i> ▶ Seit 2004: <i>Capacity Building Program Against Terrorism (ICPAT)</i> in Kooperation mit dem <i>Institute for Security Studies (ISS)</i>, Pretoria ▶ Nationale <i>Counter-Terrorism-Committees</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verbesserung der Absicherung von Grenzen/Ausbau regionaler und bilateraler Kooperation ▶ Steigerung der Kapazitäten und Effizienz von Sicherheitskräften und Geheimdiensten ▶ Verbesserung der Passsysteme und Grenzkontrollen ▶ Ausbau nationaler Gesetzgebung zur der Bekämpfung des nationalen/internationalen Terrorismus (insbesondere der Geldwäsche, der organisierten Kriminalität, der Korruption und des Drogen- und Waffenhandels) ▶ Regionale Harmonisierung der Gesetzgebung ▶ Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ▶ Austausch von terrorismusrelevanten Informationen (Geheimdienst, Polizei, Zoll) ▶ Aufbau einer Datenbank zu terroristischen/kriminellen Aktivitäten in der Region ▶ Verpflichtung zur Einhaltung der in den relevanten UN-Konventionen und in der <i>African Charter of Human and Peoples' Rights</i> geschützten Menschenrechte 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unterstützung des <i>UN Security Council Counter-Terrorism Committee (CTC)</i> und dessen Programme zur Terrorismusbekämpfung ▶ Anerkennung der strukturellen Ursachen und Nährböden für Terrorismus (Armut, fragile Staatlichkeit) ▶ Planung einer langfristig angelegten Strategie zur Prävention von Terrorismus in der Region ▶ Zusammenarbeit mit internationalen NGOs zum Aufbau von Bildungsprogrammen, die Respekt vor menschlicher Würde sowie Toleranz zwischen Religionen, Ethnien und Kulturen in der Bevölkerung verankern sollen ▶ Belohnung der Zivilgesellschaft für die Kooperation auf kommunaler Ebene durch Verbesserung lokaler Infrastruktur, Wasserprojekte, Zugang zu Krediten, Ausbau der medizinischen Versorgung

* *Intergovernmental Authority on Development*: gegründet 1996 als Nachfolgeorganisation der *Intergovernmental Authority on Drought and Development (IGADD)*; Mitgliedstaaten: Dschibuti, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Somalia, Sudan, Uganda.

Dokumente

EU

- ▶ *Europäische Sicherheitsstrategie*, 12.12.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
- ▶ *Grundsatzdokument über die Terrorismusbekämpfung*, 25.3.2004, Dokumentennummer: 10913/6/03 vom 23.10.2003 und 11858/02 vom 18.11.2002, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st10/st10913-re06.de03.pdf>>.
- ▶ *Mitteilung der Kommission*, 20.10.2004, Dokumentennummer: KOM(2004) 698 endgültig, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0698de01.pdf>.
- ▶ *Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU*, 5.11.2004, Dokumentennummer: 16054/04, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st16/st16054.de04.pdf>>.
- ▶ *Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung*, 18.11.2004, Dokumentennummer: 14797/04, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14797.de04.pdf>>.
- ▶ *EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung*, Fortschreibung, 14.12.2004, Referenz: 16090/04, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st16/st16090.en04.pdf>>.
- ▶ *EU-Solidaritätsprogramm zu den Folgen terroristischer Bedrohungen und Anschläge*, 1.12.2004, Dokumentennummer: 15480/04, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/15480EU_Solidarity_Programme.pdf>.
- ▶ *EU-Kommission: Annahme des Aktionsplans zur Umsetzung des Haager Programms*, verabschiedet durch den Europäischen Rat, 2./3.06.2005, Dokumentennummer: 9778/2/05, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st09/st09778-re02.de05.pdf>>.
- ▶ *Erklärung des Rates zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge von London*, 13.7.2005, Referenz: 11158/05, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st11/st11158.de05.pdf>>.
- ▶ *Vorschlag der EU-Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen*, 12.10.2005, Dokumentennummer: KOM(2005) 490 endgültig, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0490de01.pdf>.
- ▶ *Halbjahresbericht – Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung*, 21.11.2005, Dokumentennummer: 14744/05, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14744.en05.pdf>>.
- ▶ *Strategie zur Bekämpfung der Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus*, 24.11.2005, Dokumentennummer: 14781/1/05, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf>>.

- ▶ *Mitteilung der Kommission*, 29.11.2005, Dokumentennummer: KOM(2005) 620 endgültig, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0620de01.pdf>.
- ▶ *Durchführung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus*, 29.11.2005, Dokumentennummer: 14734/1/05, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14734-re01.en05.pdf>>.
- ▶ *Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung*, 30.11.2005, Dokumentennummer: 14781/1/05, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf>>.
- ▶ *Strategie zur Außendimension des Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts*, 6.12.2005, Dokumentennummer: KOM(2005) 491 endgültig, 12.10.2005, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0491de01.pdf>.
- ▶ *EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung*, 13.2.2006, Dokumentennummer: 5771/1/06, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>>.
- ▶ *Durchführung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus*, 19.5.2006, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09589.en06.pdf>>; Anhang: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09589-ad01.en06.pdf>>.
- ▶ *Gemeinsamer Standpunkt*, Dokumentennummer: 2006/231/GASP, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_144/l_14420060531en00250029.pdf>.
- ▶ *Mitteilung der Kommission*, verabschiedet durch den Europäischen Rat am 1.12.2005, Dokumentennummer: KOM(2006) 278 endgültig, 8.6.2006.

Nato

- ▶ *The Alliance's Strategic Concept*, 1999, <www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.
- ▶ *The Alliance's Strategic Concept*, 1999, <www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.
- ▶ *Rome Summit 2002: Nato-Russia Council*, <www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>.
- ▶ *Prague Summit 2002*, <www.nato.int/docu/comm/2002/0211-prague/in_focus/terrorism/index.htm>; <www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm>.
- ▶ *Istanbul Summit 2004*, <www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/home.htm>.
- ▶ *Nato-Russia Action Plan on Terrorism*, 2004, <www.nato.int/docu/basicxt/b041209a-e.htm>.
- ▶ *Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister: Erklärung zum Terrorismus*, 2004, <www.nato.int/docu/pr/2004/p04-057d.htm>.
- ▶ *Nato and the Fight Against Terrorism*, <www.nato.int/issues/terrorism/index.html>.

G 8

- ▶ *Statement by the Leaders of the G 8 over the Last Week's Terrorist Attacks in New York and Washington*, 19.9.2001, <www.g8.utoronto.ca/terrorism/sept192001.html>.
- ▶ *G 8 Recommendations on Counter Terrorism*, Whistler 2002, <www.dfait-maeci.gc.ca/g8fmm-g8rmae/counter-terrorism-en.asp>.
- ▶ *G 8 Recommendations on Transnational Crime*, 2002, <<http://canada.justice.gc.ca/en/news/g8/doc1.html>>.
- ▶ *The G 8 Counter-Terrorism Cooperation since September 11, Background*, Kananaskis 2002, <www.g8.fr/evian/english/navigation/g8_documents/archives_from_previous_summits/kananaskis_summit_-_2002/g8_counter-terrorism_cooperation_since_september_11th_background.html>.
- ▶ *Cooperative G 8 Action on Transport Security*, Kananaskis 2002, <www.g7.utoronto.ca/summit/2002kananaskis/transport.html>.
- ▶ *The G 8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, Kananaskis 2002, <www.g7.utoronto.ca/summit/2002kananaskis/arms.html>.
- ▶ *G 8 Secure and Facilitated International Travel Initiative (SAFTI)*, <www.fco.gov.uk/Files/kfile/Art%2013%20SAFTI,0.pdf#search=%22g8%20safti%22>.
- ▶ *Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction – A G 8 Action Plan*, Evian 2003, <www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/global_partnership_against_the_spread_of_weapons_and_materials_of_mass_destruction_-_a_g8_action_plan.html>.
- ▶ *G 8 Counterterrorism Action Group, Efforts to Combat Terrorist Financing*, Wien 2004, <www.osce.org/documents/sg/2004/03/3297_en.pdf#search=%22g8%20counter%20terrorism%20action%20group%20efforts%20to%20combat%20terrorist%20financing%22>.
- ▶ *Financial Action Task Force (FATF), Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2004–2005*, 10.6.2005.
- ▶ *Financial Action Task Force (FATF), Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, 23.6.2006.
- ▶ *G 8 Statement on Strengthening the UN's Counter-Terrorism Program*, Sankt Petersburg, 16.7.2006, <<http://en.g8russia.ru/docs/18.html>>.
- ▶ *G 8 Declaration on Counter Terrorism*, Sankt Petersburg, 16.7.2006, <<http://en.g8russia.ru/docs/17.html>>.
- ▶ Eine Übersicht über alle Dokumente und Deklarationen wie Analysen über die G 8 sind auf der Seite der Universität Toronto erhältlich, <www.g7.utoronto.ca/deutsch/index.html>.

GKR

- ▶ »Abkommen der Staaten des Golfkooperationsrates zur Terrorismusbekämpfung«, in: Gulf Research Center (Hg.), *Die Golfstaaten. Gesetze und Verträge zur Terrorismusbekämpfung* (in arab. Sprache), Dubai 2006, S. 65–86.

SCO

- ▶ *Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism*, <www.sectSCO.org/html/00093.html>; Gemeinsame Erklärungen der Gipfeltreffen.
- ▶ Website des Sekretariats: <www.sectSCO.org>.
- ▶ Website des RATZ: <www.ecrats.com/>.

AU

- ▶ Materialien und Dokumente zur SCO: <www.shaps.hawaii.edu/fp/#ca>.
- ▶ *Resolution on the Strengthening of Cooperation and Coordination among African States*, Dakar 1992, <www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/2HoGAssembly1992.pdf>.
- ▶ *Declaration on a Code of Conduct for Inter-African Relations*, Tunis 1994, <www.africanreview.org/docs/conflict/afrel.pdf>.
- ▶ *OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*, Algier 1999, <www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/oau/keydocs/PoAfinal.pdf>.
- ▶ *Plan of Action of the African Union High-Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa*, Algier 2002, <www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/oau/keydocs/PoAfinal.pdf>.
- ▶ *Protocol to the OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*, Addis Abeba 2004, <www.issafrica.org/af/regorg/unity_to_union/pdfs/au/terroprot.pdf>.
- ▶ *Declaration of the Second High Level Intergovernmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa*, Algier 2004, <www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/terrooct04/decl.pdf>.
- ▶ *Report of the Chairperson of the AU Commission on the Implementation of the 1999 OAU Convention and the Plan of Action on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa*, Algier 2004, <www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/terrooct04/decl.pdf>.
- ▶ *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*, Sirte 2004, <www.africa-union.org/News_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf>.
- ▶ *AU Non-Aggression and Common Defence Pact, Adopted by the 4th Ordinary Session of the Assembly*, Abuja 2005, <www.africa-union.org/root/AU/Documents/Treaties/text/Non%20Aggression%20Common%20Defence%20Pact.pdf>.
- ▶ AU-Webseite zur Terrorbekämpfung: <www.africa-union.org/Terrorism/terrorism2.htm>.

IGAD

- ▶ *Resolution on Regional Cooperation to Combat Terrorism*, Khartoum 2002, <www.issafrika.org/af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/igad/Terrorismres.pdf>.
- ▶ *Draft Implementation Plan to Counter Terrorism in the IGAD Region*, Kampala 2003, <www.issafrika.org/pubs/CReports/CombatTerror03/AppendA.pdf>.
- ▶ *Report on IGAD Conference on the Prevention and Combating of Terrorism*, Addis Abeba 2003, <www.issafrika.org/pubs/CReports/CombatTerror03/Report.pdf>.
- ▶ *Report of the Second Conference on the Prevention and Combating of Terrorism in the IGAD Region*, Mombasa 2004, <www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/igad/terroconf04.pdf>.
- ▶ *IGAD Capacity Building Program Against Terrorism (ICPAT)*: <www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/igad/terroconf04.pdf>.

Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ACSRT	African Centre for the Study and Research on Terrorism (AU)
AEI	American Enterprise Institute
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
ASEM	Asien-Europa-Treffen
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter (EU)
AU	Afrikanische Union
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMENA	Broader Middle East and North Africa Initiative
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
COTER	Correspondence Terrorism (GASP-Arbeitsgruppe)
CRS	Congressional Research Service (USA)
CSTO	Collective Security Treaty Organization (GUS)
CTAG	Counter-Terrorism Action Group (G 8)
CTC	Counter-Terrorism Committee (UN)
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (UN)
CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force (UN)
DAT	Defence against Terrorism (Nato)
DDA	Department of Disarmament Affairs (UN)
DPA	Department of Political Affairs (UN)
DPI	Department of Public Information (UN)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (UN)
DSS	Department of Safety and Security (UN)
EAPC	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EBA	Europäische Beweisanordnung
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUISS	European Union Institute for Security Studies
Eurojust	Europäische Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörde
Euro-Med	Euro-Mediterrane Partnerschaft
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUSC	European Union Satellite Centre
EUV	EU-Vertrag
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering (G 8)
Frontex	Europäische Grenzschutzagentur
G 6	Gruppe der Sechs (die sechs größten EU-Staaten)
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten und Russland)
G 20	Gruppe der Zwanzig (Finanzminister und Notenbankgouverneure unter anderem der G 8, der EU, des IWF und großer Entwicklungsländer wie Indien und China)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GKR	Golfkooperationsrat
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (EU)
GUAM	Sicherheitsallianz: Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Republik Moldau
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GV-Res.	Generalversammlungsresolution (UN)

IAEA	Internationale Atomenergie-Organisation
ICAO	Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
ICPAT	IGAD Capacity Building Programme Against Terrorism
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Nordostafrika)
IGADD	Intergovernmental Authority on Drought and Development
IMO	Internationale Seeschiffahrtsorganisation
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
ISS	Institute for Security Studies (Pretoria)
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds
MANPADS	Man-Portable Air Defense Systems
MENAFATF	Middle East and North Africa Financial Action Task Force
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NCTDP	Nato Counter-terrorism Technology Development Programme
NDZ	Nachrichtendienstliche Zelle (EU)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organisation Afrikanischer Einheit
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OIC	Organization of the Islamic Conference
OLA	Office of Legal Affairs (UN)
OPCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSI	Proliferation Security Initiative (USA)
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (EU)
RATZ	Regionales Anti-Terrorismus-Zentrum
SADC	Southern African Development Community
SAFTI	Secure and Facilitated International Travel Initiative
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SitCen	Joint Situation Centre (Gemeinsames Lagezentrum, EU)
SR-Res.	Sicherheitsratsresolution (UN)
TFPC	Task Force Police Chiefs (EU)
TWG	Terrorism Working Group (EU)
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WCO	Weltzollorganisation
WHO	Weltgesundheitsorganisation

Autorenverzeichnis

Dr. Annegret Bendiek ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen.

PD Dr. Markus Kaim ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Kerstin Petretto ist Forschungsassistentin der Institutsleitung.

Dr. Christian Schaller ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Dr. Ulrich Schneckener ist Forschungsgruppenleiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Dr. Guido Steinberg ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika.

Dr. Gudrun Wacker ist Forschungsgruppenleiterin der Forschungsgruppe Asien.