

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Christian Schaller

Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismus- bekämpfung

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen.

Beitrag zur Sammelstudie:

Ulrich Schneckener (Hg.)

Chancen und Grenzen
multilateraler Terrorismusbekämpfung

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

Diskussionspapier FG 8, 2007/Nr. 7, Juni 2007
SWP Berlin

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

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>.

unüberwindbaren Blockaden. Gegenwärtig ringt die Organisation vor allem um ein strategisches Dach und eine universelle völkerrechtliche Konvention zur Bekämpfung von Terrorismus.

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

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.

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 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

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.

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.

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 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,

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.

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.

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

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.«

bestimmte 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

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.«

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«) auszuweiten.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

¹⁶ So der Koordinatorenentwurf, 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).

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].

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.

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 abstraktere 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 aufgefordert 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*) unterstützt, 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

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>.

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.

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.

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

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>.

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/UNCIC_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/>>.

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 Beseitigung 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.

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

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>.

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 Beratungs-

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 Menschenrechte 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>.

gremium, das 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)

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.

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 Staaten 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,

SWP-Berlin
Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle
der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung
Juni 2007

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 multila-

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

teralen 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 Bürokratiewuchs entgegenzuwirken. Es kommt zu Reibungsverlusten und Doppelbelastungen, verursacht durch grundsätzliche Spannungen 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 Richtungs-

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

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.

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.

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.

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.

Abkürzungen

CTC	Counter-Terrorism Committee (UN)
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (UN)
CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force (UN)
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)
EU	Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering (G 8)
GV-Res.	Generalversammlungsresolution (UN)
IAEA	Internationale Atomenergie-Organisation
ICAO	Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
IMO	Internationale Seeschiffahrtsorganisation
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IMF	Internationaler Währungsfonds
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
SR-Res.	Sicherheitsratsresolution (UN)
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
WCO	Weltzollorganisation
WHO	Weltgesundheitsorganisation