

Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt

Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus

JASPER FINKE · CHRISTIANE WANDSCHER

Die Anschläge vom 11. September 2001 auf das ›World Trade Center‹ in New York und das Pentagon in Washington haben deutlich gemacht, daß der global operierende Terrorismus »eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«¹ sowie des friedlichen Zusammenlebens aller Völker darstellt. Aber wie kann die Staatengemeinschaft dieser Bedrohung begegnen? Zumindest eines steht fest: Worte allein reichen nicht aus². Allerdings darf auch in der gegenwärtigen Bedrohungslage nicht vergessen werden, daß der Einsatz militärischer Mittel – ob nun im Rahmen des individuellen oder kollektiven Selbstverteidigungsrechts gemäß Artikel 51 oder als vom Sicherheitsrat autorisierte Maßnahme nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen³ – nur die Ultima ratio bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus darstellt. Deshalb beschäftigt sich der folgende Artikel insbesondere mit jenen Maßnahmen der Weltorganisation zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, die nicht den Einsatz militärischer Mittel beinhalten und die möglicherweise einen dauerhaften Ansatz für die zukünftige Bekämpfung dieses Phänomens bieten.

Das Definitionsproblem

Seit sich die UN mit dem Problem des internationalen Terrorismus beschäftigen, besteht grundsätzlich ein breiter Konsens über die Notwendigkeit seiner Bekämpfung. So enthält bereits die ›Erklärung über freundschaftliche Beziehungen‹ vom 24. Oktober 1970⁴ die Verpflichtung eines jeden Staates,

»die Organisation, Anstiftung oder Unterstützung von Bürgerkriegs- oder Terrorakten in einem anderen Staat oder die Teilnahme daran oder die Duldung organisierter Aktivitäten, die auf die Begehung solcher Akte gerichtet sind, in seinem Hoheitsgebiet zu unterlassen«.

Auch hat die Generalversammlung bereits 1985 »alle terroristischen Handlungen« als »kriminelle Akte, gleich wo und von wem sie begangen werden« bezeichnet⁵. Das bis heute nicht gelöste Problem besteht jedoch in einer umfassenden und allgemeingültigen Definition des internationalen Terrorismus⁶.

Die Suche nach einer solchen Begriffsbestimmung gestaltet sich politisch vor allem deshalb äußerst schwierig, weil es um Handlungen geht, die für die einen eine politisch legitimierte Ausübung des Selbstverteidigungsrechts im Rahmen eines nationalen Befreiungskampfs darstellen, für die anderen jedoch ein Akt terroristischer Gewalt sind⁷. Weitere strittige Punkte im Rahmen der Diskussion um eine Definition des Terrorismus bestehen darin, inwieweit diese die Motivation der Täter berücksichtigen und auch den ›Staatsterrorismus‹ umfassen sollte. Auf Grund der politischen Unmöglichkeit, sich auf die Elemente und Reichweite einer allgemeingültigen Definition zu einigen, hat sich bei der Ausarbeitung von internationalen Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus eine pragmatische Herangehensweise herausgebildet. Die mittlerweile vorhandenen Übereinkommen bekämpfen nicht den Terrorismus als solchen, sondern nur spezifische Begehensweisen terroristischer Aktivitäten. Dies änderte sich in gewisser Weise mit dem 1999 angenommenen ›Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus‹ (kurz: Finanzierungsübereinkommen)⁸. Denn im Rahmen dieser Konvention waren die Staaten zum ersten Mal gezwungen, die terroristische Gewalt, deren finanzielle Unterstützung bestraft werden sollte, allgemein zu umschreiben⁹.

Nach Artikel 2 Ziffer 1b begeht auch derjenige eine Straftat im Sinne des Finanzierungsübereinkommens, der finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt, um eine

»Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen«.

Die Umschreibung eines terroristischen Aktes in dem Übereinkommen gibt auch Aufschluß über die Streitpunkte, an denen bisher eine umfassende Definition gescheitert ist. Danach liegen beispielsweise keine terroristischen Handlungen bei Gewaltanwendungen gegenüber gegnerischen Kampf führenden in Situationen andauernder militärischer Auseinandersetzungen, seien es Bürgerkriege oder Guerillakriege, vor. Um Handlungen, die in den Anwendungsbereich von Art. 2 Ziff. 1b fallen, von nicht-terroristischen Straftaten wie etwa dem Totschlag abzugrenzen, enthält die Umschreibung das Eingrenzungskriterium des einschüchternden Einwirkens auf eine ganze Bevölkerung, einen Staat oder eine internationale Organisation. Eine weitere Eingrenzung dahingehend, daß die Handlungen politisch motiviert sein müssen – wie von den USA gefordert¹⁰ –, enthält diese Passage jedoch nicht.

Nach dem Wortlaut von Art. 2 Ziff. 1b ist auch der sogenannte Staatsterrorismus von der Umschreibung erfaßt, da jede Handlung ohne Einschränkung – demnach auch solche von zur Gewaltanwendung befugten Staatsorganen – dann als terroristische Gewaltanwendung zu verstehen ist, wenn sie zur Einschüchterung einer Bevölkerung begangen wird.

Im Hinblick auf die Frage, inwieweit nationale Befreiungskämpfe von terroristischen Handlungen abzugrenzen sind, könnte das Finanzierungsübereinkommen insofern Aufschluß geben, als zunächst einmal jede Gewaltanwendung gegen Zivilpersonen potentiell eine terroristische Handlung darstellt, also auch eine solche, die im Rahmen eines nationalen Befreiungskampfs unternommen wird. Denn auch diejenigen, die im Rahmen der Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts Gewalt anwenden, dabei jedoch Gewaltakte gegen die Zivilbevölkerung verüben, werden von der in Art. 2 Ziff. 1b des Finanzierungsübereinkommens enthaltenen Umschreibung erfaßt¹¹. Diese kann daher als erster umfassender, also abstrakter Versuch der Definition des Terrorismus in einer im Rahmen der Vereinten Nationen zustande gekommenen Antiterrorkonvention verstanden werden¹².

Allerdings bezieht sich dieser Definitionsversuch nur auf die Strafbarkeit von Finanzierungshandlungen und nicht auf die unmittelbaren terroristischen Aktivitäten selbst. Außerdem bleibt abzuwarten, ob dieser Definitionsversuch des Finanzierungsübereinkommens von den Staaten akzeptiert wird, da das Übereinkommen mangels ausreichender Ratifikation noch nicht in Kraft getreten ist.

Darüber hinaus zeigte die einwöchige Erörterung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in der Generalversammlung Anfang Oktober 2001 deutlich, daß diese Begriffsbestimmung nicht uneingeschränkt konsensfähig ist. Insbesondere das Problem, ob auch Aktivitäten von Befreiungsbewegungen terroristische Handlungen darstellen können, ist nach wie vor politisch umstritten.

Die bestehenden internationalen Übereinkommen

Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen haben, seit das Thema des internationalen Terrorismus auf ihrer Agenda steht, ein umfangreiches Netzwerk an Übereinkommen zur Beseitigung und Bekämpfung dieses Phänomens geschaffen – angefangen mit dem ›Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen‹ von 1963 (Tokyo-Übereinkommen)¹³ über das ›Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen‹ von 1970 (Haager Übereinkommen)¹⁴, das ›Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt‹ von 1971 (Montréal-Übereinkommen)¹⁵ bis hin zu dem 1997 von der Generalversammlung verabschiedeten ›Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge‹¹⁶ und dem Finanzierungsübereinkommen von 1999¹⁷.

Wie bereits erwähnt, hat sich bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein pragmatischer Ansatz herausgebildet, indem jeweils besonders häufig auftretende terroristische Aktivitäten zum Gegenstand spezifischer Konventionen gemacht wurden. Das dadurch geschaffene Netzwerk an verabschiedeten Übereinkommen läßt sich dabei wie folgt kategorisieren: Die meisten der von der Generalversammlung beziehungsweise von den UN-Sonderorganisationen verabschiedeten Übereinkommen können als Antiterrorkonventionen im engeren Sinne bezeichnet werden, da sie alle bestimmte Kernelemente enthalten. Diese Übereinkommen sind im Anhang zu dem Finanzierungsübereinkommen aufgeführt. Zu ihnen gehören neben den bereits erwähnten Haager und Montréal Übereinkommen sowie der Konvention zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge das ›Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten‹ von 1973¹⁸, das auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland zustande gekommene ›Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme‹ von 1979¹⁹, das ›Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial‹ von 1980²⁰, das das Montréal-Übereinkommen ergänzende ›Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen‹ von 1988²¹, das ›Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt‹ von 1988²² sowie das zeitgleich verabschiedete ergänzende ›Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden‹²³.

Gemeinsame Elemente dieser Antiterrorkonventionen sind Vorschriften, nach denen die Vertragsstaaten verpflichtet sind, die spezifischen Verhaltensweisen, gegen die sich das jeweilige Übereinkommen richtet, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben und diese mit angemessener Strafe zu bedrohen, welche die Schwere der Tat berücksichtigen. Neben der Strafbarkeit des unmittelbaren Täters begründen die Antiterrorkonventionen grundsätzlich auch die Strafbarkeit des Versuchs sowie die der Mittäterschaft. Daneben begeht auch derjenige eine Straftat, der die in den Übereinkommen genannten Straftaten organisiert oder ihre Begehung durch andere anordnet oder auf andere Weise zur Begehung einer der genannten Straftaten beiträgt. Um die umfassende Bestrafung zu gewährleisten und mögliche Schlupflöcher für Vertragsstaaten zu schließen, sind diese verpflichtet, innerstaatlich alle notwendigen Maßnahmen – einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften – zu treffen, um sicherzustellen, daß nach den Übereinkommen strafbare Handlungen unter keinen Umständen durch politische, ideologische, religiöse oder ähnliche Erwägungen gerechtfertigt werden können. Darüber hinaus legen die Übereinkommen fest, unter welchen Umständen die Vertragsparteien berechtigt und verpflichtet

sind, ihre Gerichtsbarkeit über die in den Übereinkommen aufgeführten Straftaten zu begründen.

Weiterhin bildet das Prinzip ›aut dedere aut judicare‹ eines der wichtigsten Kernelemente der Antiterrorkonventionen. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Personen, die verdächtigt werden, eine der in den Übereinkommen aufgeführten Straftaten begangen zu haben, entweder an einen verfolgungswilligen Staat auszuliefern oder aber selbst Ermittlungen einzuleiten und gegebenenfalls Anklage zu erheben. Falls der Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich die verdächtige Person befindet, diese nicht verfolgen und anklagen will, ist er nur dann nicht verpflichtet, dem Auslieferungsersuchen eines anderen Vertragsstaats stattzugeben, wenn er ernstliche Gründe zu der Annahme hat, daß das Rechtshilfe- respektive Auslieferungsersuchen nur zu dem Zwecke gestellt wurde, um die betroffene Person aus auf rassischen, religiösen, nationalen, ethischen oder auf politischen Anschauungen beruhenden Erwägungen zu verfolgen oder zu bestrafen. Da terroristische Anschläge in aller Regel im weitesten Sinne politisch motiviert sind, enthalten die Übereinkommen auch Vorschriften, wonach die Vertragsstaaten nicht dazu berechtigt sind, ein Rechtshilfe- oder Auslieferungsersuchen mit der Begründung abzulehnen, daß es sich um eine politische Straftat oder eine aus politischen Erwägungen begangene Straftat handelt, um eine potentielle Einschränkung der Effektivität der Antiterrorkonventionen durch die in Auslieferungsverträgen gängigerweise enthaltenen Ausnahmenvorschriften bezüglich politischer Delikte zu verhindern. Dementsprechend sind bereits existierende Auslieferungsverträge dahingehend auszulegen, daß die in den Übereinkommen aufgeführten Taten als der Auslieferung unterliegende Straftaten anzusehen sind.

Weiteres Kernelement einer jeden Antiterrorkonvention ist die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit und Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe. Diese Kooperationsverpflichtung erstreckt sich auch auf die Beschaffung der den Staaten zur Verfügung stehenden und für das Verfahren erforderlichen Beweismittel. Darüber hinaus müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, daß keine Person, die verdächtigt wird, eine Straftat im Sinne der aufgeführten Übereinkommen begangen zu haben, in einem anderen Vertragsstaat Zuflucht finden kann.

Nicht zu den Antiterrorkonventionen im engeren Sinne gehört das Tokyo-Übereinkommen von 1963, da es hauptsächlich Fragen der Jurisdiktion und der Koordination in bezug auf die in dem Übereinkommen als unerlaubte Handlungen definierte Aktivitäten behandelt und keine Maßnahmen der Zusammenarbeit zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus – wie beispielsweise den Austausch von Informationen – oder die umfassende Umsetzung des Grundsatzes ›aut dedere aut judicare‹ beinhaltet. Auch das ›Übereinkommen über die Kenntlichmachung von plastischen Sprengstoffen zum Zweck ihrer Entdeckung‹ von 1991²⁴ stellt keine Antiterrorkonvention im engeren Sinne dar, obwohl es durchaus der Bekämpfung des internationalen Terrorismus dient. Sinn und Zweck des Übereinkommens ist das Verbot von Handlungen, die das Begehen terroristischer Aktivitäten zwar erleichtern, ohne jedoch selbst eine terroristische Handlung darzustellen.

Besonderheiten des Finanzierungsübereinkommens

Auch das Finanzierungsübereinkommen, die bisher letzte von der UN-Generalversammlung verabschiedete einschlägige Konvention, beinhaltet die Standardelemente aller Antiterrorkonventionen im engeren Sinne. Allerdings weist es neben der bereits erörterten umfassenden Umschreibung des internationalen Terrorismus in Art. 2 Ziff. 1b weitere Besonderheiten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus auf: So verdeutlicht das Übereinkommen eine Veränderung beziehungsweise Erweiterung in den als notwendig erachteten Maß-

nahmen zur effektiven Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Es beinhaltet insofern einen neuartigen Aspekt, als daß es nicht die unmittelbaren Aktivitäten, sondern die hinter dem Terrorismus stehenden und ihn erst ermöglichenden Netzwerke und Organisationen zum Gegenstand hat. Dieser Wechsel von der Bekämpfung der unmittelbaren Aktivitäten hin zu den den internationalen Terrorismus finanzierenden Organisationen und Netzwerken wurde bereits in der »Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus« deutlich²⁵. In der Präambel bringt die Generalversammlung ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß eine intensivere Koordination zur Bekämpfung des Terrorismus und der mit ihm eng in Zusammenhang stehenden Verbrechen wie »Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche und Schmuggel von Kernmaterial und anderem potentiell gefährlichem Material« notwendig ist. Dieser Aspekt wurde in Resolution 51/210 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1996²⁶ erneut aufgegriffen. Die dort gewählte Sprache ist sogar um ein Vielfaches deutlicher, da die Generalversammlung in der operativen Ziff. 3f alle Staaten auffordert, »Maßnahmen zu ergreifen, um durch geeignete innerstaatliche Maßnahmen die Finanzierung von Terroristen und terroristischen Organisationen zu verhindern«. Dies soll unabhängig davon geschehen, ob die Finanzierung unmittelbar oder auch nur mittelbar durch Organisationen erfolgt, die auch wohltätigen, sozialen oder kulturellen Zielen dienen oder die auch gesetzeswidrigen Aktivitäten nachgehen wie dem unerlaubten Waffen- und Drogenhandel. Durch die wortwörtliche Übernahme von Ziff. 3f der Resolution 51/210 in die Präambel des Finanzierungsübereinkommens wird deutlich, daß langfristiges Ziel dieses Übereinkommens unter anderem die Bekämpfung der unheiligen Allianz zwischen dem Terrorismus und damit zusammenhängenden Verbrechen ist.

Der Fokus des Finanzierungsübereinkommens liegt dementsprechend nicht nur auf der umfassenden Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus im engeren Sinne, sondern jeglicher materiellen Unterstützung²⁷. Der Titel des Übereinkommens ist insofern mißverständlich. Es besteht nämlich ein erheblicher Unterschied zwischen der in dem Übereinkommen verwendeten Definition der »finanziellen Mittel« und dem gewöhnlich damit verbundenen Verständnis. Die Übersetzung »finanzielle Mittel« beruht auf der Verwendung des Begriffs »funds« in der englischsprachigen Fassung. »Funds« wiederum bedeutet grundsätzlich erst einmal »the collection of money«²⁸. Im Gegensatz dazu beinhaltet der Ausdruck »finanzielle Mittel« gemäß Art. 1 des Finanzierungsübereinkommens »Vermögensgegenstände jeder Art, materielle oder immaterielle, bewegliche oder unbewegliche, wie auch immer diese erworben wurden, sowie rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden jedweder, einschließlich elektronischer oder digitaler, Form, die das Recht auf solche Vermögensgegenstände oder Rechte daran belegen, darunter, ohne darauf beschränkt zu sein, Bankkredite, Reiseschecks, Bankschecks, Zahlungsanweisungen, Aktien, Wertpapiere, Schuldverschreibungen, Wechsel und Akkreditive«.

Durch die umfassende Definition der finanziellen Mittel wird der Anwendungsbereich der von dem Übereinkommen erfaßten Straftaten erheblich erweitert und stellt damit ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus dar.

Der Art. 2 des Übereinkommens ist neben der in seiner Ziff. 1b enthaltenen allgemeinen Umschreibung des internationalen Terrorismus insofern erwähnenswert, als er einen gemeinsamen Rahmen des bisherigen Netzwerks an Übereinkünften zur Bekämpfung bestimmter Formen des internationalen Terrorismus schafft. Nach Ziff. 1a begeht eine Straftat, wer finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt, um eine Handlung vorzunehmen, die eine Straftat innerhalb des Anwendungsbereichs einer der in der Anlage aufgeführten Übereinkünfte darstellt. Bei diesen handelt es sich um die bereits angesprochenen Antiterrorkonventionen im engeren Sinne. Insbesondere erstreckt es die Strafbarkeit auf Grund der weiten Definition der finan-

Zur Effektivität der Antiterrorkonventionen

Die durch die verschiedenen Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den Terrorismus geschaffenen Vorschriften stellen grundsätzlich ein effektives Mittel zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dar; insbesondere das 1999 von der Generalversammlung verabschiedete Finanzierungsübereinkommen trägt dazu bei, daß nun auch materielle Unterstützungshandlungen, sofern sie nicht von einem bereits in Kraft getretenen Übereinkommen erfaßt werden, Gegenstand eines multilateralen Vertrages geworden sind.

Das grundsätzliche Defizit der Übereinkommen besteht aber in ihrem teilweise geringen Ratifikationsstand. So sind das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und das Finanzierungsübereinkommen bisher noch nicht in Kraft getreten. Universelle Geltung haben bisher nur das Haager Übereinkommen von 1970 mit 174 Ratifikationen und das Montréal-Übereinkommen von 1971 mit 175 Ratifikationen erlangt.

Zu hoffen bleibt, daß auf Grund der Ereignisse vom 11. September die Staaten nun den wiederholten Aufforderungen von Generalversammlung und Sicherheitsrat nachkommen, die bisherigen Übereinkommen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu ratifizieren.

ziellen Mittel auf alle möglichen Unterstützungshandlungen materieller Art der in den Übereinkommen aufgeführten Straftaten. Problematisch daran ist aber, daß die Antiterrorkonventionen einen sehr unterschiedlichen Ratifikationsstand aufweisen. In diesem Zusammenhang ist auch Art. 2 Ziff. 2a des Finanzierungsübereinkommens zu lesen, der bestimmt, daß Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, die nicht auch Vertragspartei einer der Antiterrorkonventionen geworden sind, bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erklären können, daß die entsprechenden Übereinkünfte bei der Anwendung des Finanzierungsübereinkommens auf den Vertragsstaat als nicht in der in Ziff. 1a genannten Anlage aufgeführt gelten. Damit besteht die Gefahr, daß der durch das Finanzierungsübereinkommen geschaffene gemeinsame Rahmen nachträglich wieder ausgehöhlt wird. Dieser Gefahr wird durch die in Art. 2 Ziff. 1b enthaltene abstrakte Umschreibung von terroristischen Handlungen, auf deren Finanzierung sich das Übereinkommen bezieht, begegnet. Die Vorschrift dient dem Zweck, Unterstützungshandlungen für Straftaten, die nicht in einer der Antiterrorkonventionen erfaßt sind, in den Anwendungsbereich des Finanzierungsübereinkommens einzubeziehen. Damit stellt dieses die erste im UN-Rahmen ausgearbeitete und von der Generalversammlung verabschiedete umfassende Antiterrorkonvention dar, die nicht lediglich eine Reaktion auf spezifische Begehensweisen terroristischer Aktivitäten beinhaltet.

Die Maßnahmen des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat hatte bereits seit den siebziger Jahren in vielen Resolutionen spezifische Begehensweisen terroristischer Aktivitäten verurteilt und sich besorgt über deren Zunahme gezeigt, ohne daß er eine konkrete Entscheidung über das Vorliegen einer Bedrohung des Weltfriedens oder Maßnahmen nach Kapitel VII getroffen hätte²⁹.

Dies änderte sich im Zusammenhang mit dem Anschlag auf den Pan-American-Flug 103, als durch eine Explosion an Bord einer Boeing 747 über der schottischen Ortschaft Lockerbie am 21. Dezember 1988 insgesamt 270 Menschen ums Leben kamen. Als Hauptverdächtige galten den USA und Großbritannien zwei libysche Staatsangehörige; von diesen beiden Staaten wurde Libyen im November 1991 aufgefordert, die Beschuldigten auszuliefern. Als Libyen dieser Aufforderung nicht nachkam, machte sich der Sicherheitsrat in Resolution 731(1992)³⁰ die Forderungen Großbritanniens und der USA zu eigen. Ohne zu berücksichtigen, daß Libyen zwischenzeitlich den Internationalen Gerichtshof mit der Sache befaßt hatte, verabschiedete er seine Resolution 748(1992)³¹, in der festgehalten wurde, daß das Land der Entschließung 731 nicht nachgekommen sei

und ihre Nichtbeachtung eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle. Auf Grund dieser Feststellung erließ der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta gegen Libyen³². Dies war das erste Mal, daß der Rat wegen des Verhaltens eines Mitgliedstaats im Zusammenhang mit der Nichtumsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dieses Verhalten als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wertete und Kapitel VII zur Durchsetzung seiner Forderungen in Anspruch nahm.

Seitdem hat sich das Instrument der Verhängung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta als ein äußerst effektives Mittel zur Durchsetzung bestimmter Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erwiesen; insbesondere solcher Maßnahmen, die zwar bereits Gegenstand von Antiterrorkonventionen sind, aber entweder für die Staaten nicht verpflichtend sind, weil sie die Übereinkommen nicht ratifiziert haben, oder aber weil die Übereinkommen selbst auf Grund mangelnder Ratifikationen nicht in Kraft getreten sind. Dies hat sich auch in den Resolutionen des Sicherheitsrats zu der Lage in Afghanistan gezeigt. So hat der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 1267 vom 15. Oktober 1999³³ und 1333 vom 19. Dezember 2000³⁴ sowohl ein Luftverkehrs- und Finanzembargo als auch ein Waffenembargo gegen das Taliban-Regime in Afghanistan verhängt, da es den Forderungen der Ziff. 13 der Resolution 1214 des Sicherheitsrats vom 8. Dezember 1998³⁵ – nämlich aufzuhören, »internationalen Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren«, und bei den Anstrengungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, zu kooperieren – nicht nachgekommen ist.

Die Verpflichtungen zur Durchsetzung des Finanzembargos beziehen sich in der Resolution 1267 auf das Einfrieren und Sicherstellen von Geldern und anderen Finanzmitteln, die den Taliban gehören oder direkt oder indirekt ihrer Verfügungsgewalt unterstehen. Zur Durchsetzung des Waffenembargos in Resolution 1333 werden die Staaten darüber hinaus in Ziff. 8c der Resolution verpflichtet, Gelder oder sonstige Vermögensgegenstände Usama bin Ladens oder der mit ihm verbundenen Personen oder Körperschaften »unverzüglich einzufrieren«. Insbesondere die Resolution 1333 scheint mit ihrer Ziff. 8c Vorschriften des noch nicht in Kraft getretenen Finanzierungsübereinkommens – namentlich Art. 8, der die grundsätzliche Verpflichtung zum Einfrieren und Sicherstellen terroristischer Finanzmittel beinhaltet – umzusetzen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob in dieser Resolution auch die weite Definition des Begriffes »finanzielle Mittel« aus Art. 2 des Übereinkommens übernommen werden soll, wofür zumindest der in der englischsprachigen Fassung identisch benutzte Begriff »funds« spricht.

Die sich möglicherweise hier schon andeutende Praxis, Verpflichtungen aus noch nicht in Kraft getretenen Übereinkünften in bezug auf bestimmte Personen oder Staaten dadurch verbindlich werden zu lassen, daß sie Bestandteil einer für alle Staaten verpflichtenden Maßnahme des Sicherheitsrats nach Kapitel VII werden, ist in der als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 verabschiedeten Resolution 1373 des Sicherheitsrats vom 28. September 2001 nunmehr offen zu Tage getreten. Allerdings beziehen sich diese Maßnahmen nicht mehr auf einen bestimmten Adressaten – wie beispielsweise die Taliban in Ziff. 4b der Resolution 1267 oder Usama bin Laden in Ziff. 8c der Resolution 1333 –, sondern werden abstrakt verpflichtend. Dies wird insbesondere durch einen Vergleich der Ziff. 1 b und c der Resolution mit Art. 2 Ziff. 1 und Art. 8 des Finanzierungsübereinkommens deutlich. Die Resolution 1373 verpflichtet in Ziff. 1b alle Staaten,

»die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, daß diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe«

zu stellen. Dies ist fast identisch mit dem Wortlaut des Art. 2 Ziff. 1 des Finanzierungsübereinkommens, wonach eine Straftat begeht,

»wer gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, daß sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden, um...«

Ein Unterschied besteht aber darin, daß das Übereinkommen die Verpflichtung begründet, das Sammeln oder Bereitstellen jedweder finanziellen Mittel unter Strafe zu stellen, während Ziff. 1b der Resolution 1373 lediglich von Geldern spricht. Ebenso übernimmt die Ziff. 1c der Resolution dem Inhalte nach die Verpflichtung aus Art. 8 Ziff. 1 des Finanzierungsübereinkommens.

Allerdings beschränkt sich die Resolution 1373 nicht nur darauf, Inhalte des Finanzierungsübereinkommens in verbindliches Recht umzusetzen, sondern übernimmt darüber hinaus auch Inhalte der übrigen Antiterrorkonventionen. So begründet Ziff. 2f der Resolution 1373 die Verpflichtung, daß Staaten einander die größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren gewähren müssen. Dies schließt auch die Pflicht ein, Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials zu leisten. Ziff. 2e verpflichtet alle Staaten, Personen, die einen Beitrag zu terroristischen Aktivitäten leisten – sei es in der Planung, Vorbereitung, Finanzierung oder Begehung –, vor Gericht zu stellen und diese terroristischen Handlungen als schwere Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht zu umschreiben. Darüber hinaus müssen die Staaten sicherstellen, daß die Strafe der Schwere der terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt. Diese Vorschrift findet sich fast in allen Antiterrorkonventionen wieder – so in Art. 4 des Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, in Art. 2 des Den Haager Übereinkommens von 1970, in Art. 3 des Montrealer Abkommens und in Art. 5 des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt –, wenn auch mit teilweise unterschiedlichem Wortlaut.

Aber nicht nur der Inhalt der Resolution 1373 des Sicherheitsrats ist präzedenzlos in der Geschichte der Vereinten Nationen, auch die Umstände ihres Zustandekommens sind es. Der Resolutionsentwurf wurde am 27. September 2001 von den Vereinigten Staaten nach Absprache mit den übrigen Ständigen Mitgliedern dem Sicherheitsrat vorgelegt, ohne daß die nichtständigen Mitglieder vorab von seinem Inhalt in Kenntnis gesetzt worden waren, und bereits am 28. September 2001 verabschiedet. Den zehn nichtständigen Mitgliedern des Rates blieb damit eine nur äußerst knapp bemessene Nachdenk- und Prüfungsfrist³⁶. Es besteht daher die Möglichkeit, daß einige der nichtständigen Mitglieder sich nicht der weitreichenden Konsequenzen und des erheblichen Souveränitätseingriffs, den diese Resolution für alle Staaten darstellt, bewußt waren. Auch die Besetzung des zur Ausführung der Resolution eingesetzten Ausschusses, der die Durchführung der Resolution überwachen soll, mit dem britischen Ständigen Vertreter Sir Jeremy Greenstock als Vorsitzendem³⁷ ist eine Besonderheit, da zum ersten Mal in der Geschichte des Rates ein Vertreter eines der fünf Ständigen Mitglieder den Vorsitz eines Sanktionsausschusses übernommen hat³⁸.

Es ist noch zu früh, diese neue Praxis des Sicherheitsrats – die Durchsetzung noch nicht in Kraft getretener (beziehungsweise teilweise wegen mangelnder Ratifikationen nicht universell geltender) Übereinkommen mittels verbindlicher Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu ermöglichen – umfassend zu würdigen. Dennoch sollen einige Überlegungen dazu angestellt werden.

Festzuhalten ist zunächst, daß diese Praxis sicherlich eine der effektivsten Methoden ist, internationales Recht zu setzen. Allerdings hat der Sicherheitsrat dieses Mal nicht Maßnahmen gegen ein bestimmtes Land beschlossen, sondern ein Phänomen – nämlich das des internationalen Terrorismus – als generelle Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit qualifiziert und folgerichtig



Eine Woche nach dem Terrorschlag gegen das nur wenige Kilometer südlich des Amtssitzes der Vereinten Nationen gelegene ›World Trade Center‹ besuchte UN-Generalsekretär Kofi Annan die Stätte des Grauens, ›Ground Zero‹. Begleitet wurde er vom New Yorker Bürgermeister Rudolph Giuliani (links im Bild) und dem Gouverneur des Gliedstaats New York, George Pataki (rechts). Anlässlich der Eröffnung der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung hatte Annan einen Tag nach dem Anschlag unter anderem erklärt: »Alle Nationen der Welt müssen in Solidarität mit den Opfern des Terrorismus vereint und entschlossen sein, gegen die Terroristen selbst wie auch gegen all jene vorzugehen, die ihnen auf irgendeine Weise Unterkunft, Hilfe und Unterstützung gewähren.«

grundsätzliche Verpflichtungen der Staaten zur Bekämpfung dieses Phänomens begründet. Bisher hatte der Rat lediglich Maßnahmen gegen einzelne Völkerrechtssubjekte erlassen, die eine Bedrohung des Weltfriedens verursachten. Selbst wenn man – wozu es Tendenzen gibt – terroristische Gruppen als Völkerrechtssubjekte ansieht, so richtet sich die Resolution 1373 nicht gegen eine konkrete Gruppe, gegenüber der die Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen zu ergreifen und zu befolgen hätten. Es hat vielmehr den Anschein, daß der Sicherheitsrat hier als internationaler (Ersatz-)Gesetzgeber tätig geworden ist, der den Staaten allgemeine Rechtspflichten auferlegt, die bisher in dieser Form nur durch die Zustimmung eines jeden Staates für diesen verbindlich werden konnten. Auf Grund der dezentralen Organisationsstruktur des Völkerrechts, nach der grundsätzlich erst einmal nur die Staaten als primäre Völkerrechtssubjekte Verpflichtungen für sich begründen können, und der Auf-

gabenverteilung innerhalb der Vereinten Nationen müßte diskutiert werden, ob die in Resolution 1373 zum Ausdruck gekommene Praxis des Sicherheitsrats noch von dem seine Befugnisse regelnden Art. 39 der Charta gedeckt ist oder aber eine unzulässige Erweiterung seiner Aufgaben darstellt.

Auch in bezug auf die Legitimation des Sicherheitsrats erscheint die Resolution problematisch. Diese ist nicht unumstritten; seine Zusammensetzung und die Rolle der fünf Ständigen Mitglieder sind bereits seit längerem Gegenstand intensiver Diskussion. Es könnte sich daher als nicht legitimationsfördernd erweisen, wenn der Rat die Rolle eines internationalen Gesetzgebers übernimmt. Des weiteren bleibt zu überlegen, inwieweit der Sicherheitsrat auch in Zukunft abstrakte Maßnahmen als Reaktion auf Phänomene, die eine generelle Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bedeuten, beschließen kann. Es besteht die Gefahr, daß der sich zugegebenermaßen schwerfällig, in der Generalversammlung und auf Staatenkonferenzen vollziehende, Willensbildungsprozeß der internationalen Staatengemeinschaft sozusagen ausgehebelt wird und die Vorstellungen weniger allen oktroyiert werden. Daß eine solche Machtfülle des Sicherheitsrats neue Probleme schafft, ist unschwer vorstellbar.

Die Aufgaben

In den letzten drei Jahrzehnten wurde seitens der Vereinten Nationen eine Vielzahl von Aktivitäten unternommen, um eine wirksame Bekämpfung und Beseitigung des internationalen Terrorismus zu erreichen. Die aktuellen Ereignisse zeigen jedoch, daß diese noch nicht ausreichend sind, um dem Terrorismus in seinen unterschiedlichen Facetten zu begegnen. Es wird daher Aufgabe aller sein, bisherige Maßnahmen zu verstärken und zusätzliche alternative und effektivere Methoden zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus umzusetzen. Dazu gehört zum einen, daß die bisher existierenden Antiterrorkonventionen von allen Staaten ratifiziert werden. Eine weitere, allerdings nicht unproblematische Möglichkeit stellt die Resolution 1373 des Sicherheitsrats dar.

Zum anderen sollte auch die internationale Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung verstärkt werden. Eine wichtige Rolle könnte hierbei die 1999 geschaffene ›Unterabteilung für die Verhütung des Terrorismus‹ des in Wien ansässigen ›Büros der Vereinten Nationen für Drogenbekämpfung und Verbrechenverhütung‹ (ODCCP) spielen. Aufgabe dieser Arbeitseinheit des UN-Sekretariats ist es, die Entwicklungen in Sachen Terrorismus zu untersuchen und den Staaten Hilfestellung zu leisten. Sie leidet derzeit allerdings an Unterfinanzierung und personeller Unterbesetzung.

Es läßt sich weiterhin überlegen, ob nicht eine effizientere Bekämpfung des internationalen Terrorismus auch dadurch erreicht werden kann, daß dieser als völkerrechtliches Verbrechen der Jurisdiktion des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs unterstellt wird³⁹. Der Anfang 1998 ausgearbeitete Entwurf für die Gründungskonferenz in Rom beinhaltet zwar einen eigenständigen Verbrechenstatbestand des Terrorismus, der auch eine Definition desselben mit einschloß. Allerdings befürchteten viele Staaten, daß der Streit um eine allgemein anerkannte Definition die Verabschiedung des Statuts gefährden könnte. Zudem waren sie der Auffassung, daß nur Tatbestände aufzunehmen seien, die bereits bestehendes Völkergewohnheitsrecht darstellen. Dementsprechend wurde der Tatbestand des Terrorismus nicht in das Statut aufgenommen. Es konnte nur dahingehend Konsens gefunden werden, daß terroristische Handlungen, gleich wo und von wem sie begangen werden und unabhängig von Begehungsweise, Methoden und Motiven, schwere Verbrechen sind, welche die internationale Gemeinschaft als Ganze berühren. Eine Einbeziehung des Terrorismus in die Jurisdiktion des Strafgerichtshofs hätte aber zum einen den Vorteil, daß im Sinne einer allgemein-

gültigen Definition klargestellt werden müßte, was Terrorismus eigentlich ist. Dies hätte auch einen Zuwachs an Rechtsklarheit und Bestimmtheit für alle, die sich mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus beschäftigen, zur Folge. Zum anderen könnte so eine neutrale Wahrung des Rechts unabhängig von Schauprozessen und parteilicher Wertung geschaffen werden.

In Anbetracht der momentanen Situation bleibt daher insgesamt zu hoffen, daß die internationale Staatengemeinschaft die bisher existierenden Mechanismen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus effektiver umsetzt und weitere Maßnahmen beschließt, um so eine auf breitem Konsens beruhende Koalition gegen Terroristen und die sie unterstützenden Staaten, Organisationen und Personen zu schaffen. Schon 1987 wurde deutlich, daß

»der internationale Terrorismus wie jegliches Gefahrenmoment für den Weltfrieden nicht in den Formen der zwischenstaatlichen Gewaltanwendung überwunden werden kann, sondern die Zusammenarbeit auf einer breiten Grundlage erfordert – eine Kooperation, in der die politischen Grundkonflikte nicht ausgeklammert bleiben dürfen.«⁴⁰

Fast eineinhalb Jahrzehnte später haben diese Sätze nichts an Aktualität verloren.

- 1 So die Feststellung in der Präambel der Resolution 1373(2001) des Sicherheitsrats v. 28.9.2001; Text: S. 198f. dieser Ausgabe.
- 2 So Generalsekretär Kofi Annan am 12.9.2001 anlässlich der Eröffnung der 56. Ordentlichen Tagung der UN-Generalversammlung; Text: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Policy Paper No. 4: Erklärung zu den Terroranschlägen gegen die USA vom 11. September 2001, Bonn 2001, S. 7f.
- 3 Siehe hierzu Thomas Bruha / Matthias Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001, S. 161ff. dieser Ausgabe.
- 4 Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, Resolution 2625(XXV) der Generalversammlung; Text: VN 4/1978 S. 138ff.
- 5 In Resolution 40/61 v. 9.12.1985 (Text: VN 5/1986 S. 182f.). Dies wurde auch 1998 während der Verhandlungen im Rahmen der Ausarbeitung des Statuts zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs in einer Resolution aufgegriffen, UN Doc. A/CONF.183/10, S. 7.
- 6 Ein Überblick über die verschiedenen Ansätze einer Definition sowohl im Schrifttum wie auch in der Völkerrechtspraxis findet sich bei Robert Kolb, Universal Criminal Jurisdiction of International Terrorism: Some Reflections on Status and Trends in Contemporary International Law, in: Revue Hellénique de Droit International 50 (1997), S. 43-88 (48ff.).
- 7 Hermann Weber, Gewalt, Gegengewalt, Gewaltverbot. Der internationale Terrorismus als Herausforderung der Vereinten Nationen, VN 2/1987 S. 50ff.; W. Michael Reisman, International Legal Responses to Terrorism, in: Houston Journal of International Law 22(1999), S. 3ff.
- 8 Verabschiedet mit Resolution 54/109 der Generalversammlung v. 9.12.1999; Text: VN 1/2001 S. 21ff.; Ratifikationsstand am 17. Oktober 2001: 4 Staaten (Deutschland und die USA sind nicht darunter, haben das Übereinkommen aber unterzeichnet).

- 9 Stefan Oeter, Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen? Zur Frage der Unterstellung terroristischer Akte unter die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Friedens-Warte 76(2001), S. 11-31.
- 10 Dazu Weber (Anm. 7), S. 51.
- 11 Oeter (Anm. 9), S. 25.
- 12 Roberto Lavalle, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60(2000), S. 491-510 (497).
- 13 Text: United Nations Treaty Series (UNTS) 704, S. 219ff.; Ratifikationsstand: 172 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 14 Text: UNTS 860, S. 105ff.; BGBl. 1972 II, S. 1505ff.; Ratifikationsstand: 174 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 15 Text: BGBl. 1977 II, S. 1229ff.; Ratifikationsstand: 175 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 16 Verabschiedet mit Resolution 52/164 der Generalversammlung v. 15.12.1997; Text: VN 1/1999 S. 34ff.; Ratifikationsstand: 29 Staaten (von Deutschland und den USA unterzeichnet).
- 17 Siehe Anm. 8.
- 18 Text: UNTS 1035, S. 167ff.; Ratifikationsstand: 107 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 19 Verabschiedet mit Resolution 34/146 der Generalversammlung v. 17.12.1979; Text: VN 3/1980 S. 106ff.; Ratifikationsstand: 96 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert). Vgl. dazu Hans-Gerd Kausch, Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme. Erfolg einer deutschen Initiative, VN 3/1980 S. 77ff.
- 20 Text: International Legal Materials (ILM) 18(1979), S. 1419ff.; Ratifikationsstand: 69 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 21 Text: ILM 27(1988), S. 627ff.; Ratifikationsstand: 107 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 22 Text: BGBl 1990 II, S. 494ff.; Ratifikationsstand: 52 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 23 Text: BGBl 1990 II, S. 508ff.; Ratifikationsstand 48 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 24 ILM 30(1990), S.726ff.; Ratifikationsstand: 69 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 25 Verabschiedet mit Resolution 49/60 der Generalversammlung v. 9.12.1994; Text: Policy Paper No. 4 (Anm. 2), S. 32ff.
- 26 Text: Policy Paper No. 4 (Anm. 2), S. 28ff.
- 27 Lavalle (Anm. 12).
- 28 Vgl. Duden Oxford, Großwörterbuch Englisch.
- 29 Siehe den Überblick über die Fälle bis 1993, in denen sich der Sicherheitsrat mit dem internationalen Terrorismus beschäftigt hat, von Sydney D. Bailey, The UN Security Council and Terrorism, in: International Relations 11(1992/93), S. 533-553.
- 30 Text: VN 2/1992 S. 67f.
- 31 Text: VN 2/1992 S. 68f. – Siehe auch Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbrüchen. Zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrats, VN 2/1992 S. 41ff.
- 32 Ausgesetzt wurden sie erst nach Überstellung der beiden Beschuldigten an die Niederlande, wo ihnen nach schottischem Recht der Prozeß gemacht wurde, im April 1999. Siehe Kirsten Schmalenbach, Späte Gerechtigkeit für Lockerbie, VN 1/2000 S. 28f.
- 33 Text: VN 1/2000 S. 30ff.
- 34 Text: VN 1/2001 S. 27ff.
- 35 Text: VN 2/1999 S. 69ff.
- 36 Stefan Ulrich, UN als scharfe Waffe Washingtons, in: Süddeutsche Zeitung v. 1.10.2001, S. 4.
- 37 S/2001/935 v. 4.10.2001; Text: S. 205 dieser Ausgabe.
- 38 Siehe zur üblichen Praxis Hans-Peter Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, VN 3/1996 S. 96ff.(97).
- 39 Siehe dazu ausführlich Oeter (Anm. 9), S. 27.
- 40 Weber (Anm. 7), S. 55.

»Hochachtung und Respekt für die tapferen Polizeibeamten, Feuerwehrleute und Arbeiter«, welche »bei den Rettungs- und Aufräumarbeiten im Einsatz sind«, brachte der Generalsekretär der Vereinten Nationen am 12. September zum Ausdruck. Besonders würdigte er jene, »die ihre Entschlossenheit, anderen zu helfen, mit dem eigenen Leben bezahlen mußten«. Wenige Tage später besuchte er eine der Wachen, deren Feuerwehrleute an den Bergungsarbeiten an der Südspitze Manhattans beteiligt waren. – Im Bild: Nane und Kofi Annan an der vor der Feuerwache eingerichteten Gedenkstätte.

