

Seit die Bundesregierung ihre Kandidatur für einen Sitz im Rat in den Jahren 2003/04 angemeldet hat, wird immer wieder die Frage gestellt, ob damit die Ambitionen auf einen Ständigen Sitz aufgegeben worden seien. Die Frage stellt sich aber anders: Ist nicht die Reformbedürftigkeit des Rates an Haupt und Gliedern, also in Zusammensetzung wie in Arbeitsabläufen, evident? Spricht nicht alles für eine repräsentativere Zusammensetzung des Gremiums unter besonderer Berücksichtigung der südlichen Erdhalbkugel, deren gewachsene Bedeutung für die globale Stabilität von niemandem geleugnet wird? Eine umfassende Reform sollte daher eine Erweiterung um Ständige und nichtständige Mitglieder umfassen.

Doch haben nach den jahrelangen erfolglosen Beratungen gegenwärtig die beharrenden Kräfte die Oberhand gewonnen. Die allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe der Generalversamm-

lung über die Reform des Sicherheitsrats, die ›Open-ended Working Group‹, wird in den New Yorker Couloirs längst ›Never-ending Working Group‹ genannt. Hier sind neue Ideen und Impulse erforderlich und willkommen. Die entscheidenden Änderungen der Charta müssen von einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung beschlossen werden, die P-5 eingeschlossen. Dies ist also kein Thema des Sicherheitsrats und verspricht während der kommenden beiden Jahre unserer Mitgliedschaft keine besondere Aktualität. Gleichwohl dient das deutsche Bemühen um eine professionelle und ergebnisbezogene Mitarbeit im Sicherheitsrat zwar zuerst dem Ansehen der Institution, daneben aber natürlich auch dem eigenen.

Die deutsche Vertretung hat sich daher personell verstärkt und gut vorbereitet, um ab dem 1. Januar 2003 im Sicherheitsrat Platz zu nehmen – notabene auf von Deutschland gleichermaßen für Ständige wie für gewählte Mitglieder des Rates gestifteten Stühlen.

Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit

Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus

IAN WILLIAMS

Nach den Worten von Generalsekretär Kofi Annan verfolgen die Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine Dreifachstrategie: Abbringen, Verweigerung und Zusammenarbeit¹. ›Abbringen‹ bedeutet dabei, jetzt »effektive Normen zu setzen und die einschlägigen Rechtsinstrumente umzusetzen«, so Annan.

»Will man jemanden erfolgreich von seinem falschen Weg abbringen, so muß man dabei im Gedächtnis behalten, daß der Kampf gegen den Terrorismus vor allem ein Kampf für die Wahrung von Grundrechten und die Aufrechterhaltung der Herrschaft des Rechts ist.«

›Verweigerung‹ heißt für ihn, potentiellen Terroristen »die Möglichkeit zu versagen, ihre grauenvollen Taten zu begehen«. Und zwar, indem der ›Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus‹ (Counter-Terrorism Committee, CTC) – ein Nebenorgan des Sicherheitsrats – unterstützt wird

»und indem die Anstrengungen zur Abrüstung verstärkt werden – vor allem durch den Ausbau weltweit gültiger Normen gegen den Gebrauch oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und durch die Gewährung Technischer Hilfe an solche Staaten, die den Strom an Waffen, finanziellen Mitteln und Technologie an terroristische Zellen einzudämmen suchen.«

Bei der ›Zusammenarbeit‹ sieht er die Rolle der Weltorganisation darin, »subregional, regional und global agierende Organisationen darin zu ermutigen, ihre Kräfte in einer gemeinsamen Kampagne zu bündeln«.

ERFOLGREICHER UMGANG MIT EINEM HEIKLEN THEMA

Der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus, auf den sich der Generalsekretär bezieht, ist eine Erfolgsgeschichte der Diplomatie, die nur wenig öffentliche Resonanz erfahren hat. Am Tag nach dem 11. September 2001 nahm der Sicherheitsrat – bislang präzedenzlos – auf Betreiben Frankreichs die Entschließung 1368² zur Unterstützung der Vereinigten Staaten an³. Nach einigem Zögern passierte am Monatsende zudem die Resolution 1373⁴ den Sicherheitsrat, die – einer allerdings nicht unumstrittenen Betrachtungsweise zufolge – den späteren Angriff auf Afghanistan letztlich dadurch ›legalisierte‹, daß sie in ihrer Präambel bekräftigte, daß die Terrorschläge des 11. September »wie jede Handlung des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen«, und eine »Bekräftigung des naturgegebenen Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das in der Charta der

Vereinten Nationen anerkannt und in der Resolution 1368(2001) bekräftigt wird« anschloß. Deutlich weniger spektakulär wirkte dagegen die ebenfalls mit Resolution 1373⁵ erfolgte Einsetzung eines Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus, auch wenn die Arbeit des neuen Gremiums in der ›Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus‹⁶ hervorgehoben wurde. Das Gremium, dem alle 15 Mitglieder des Sicherheitsrats angehören, steht unter dem Vorsitz von Sir Jeremy Greenstock, dem Ständigen Vertreter Großbritanniens am Sitz der Vereinten Nationen.

Die Konzeption dieses Plenarausschusses sticht schon dadurch ins Auge, daß hier die Vermeidung sämtlicher Kontroversen auch dann noch gelungen ist, nachdem die Einheitsfront der anfänglichen Bekundungen des Abscheus abgebröckelt und der üblichen Praxis, auf andere zu zeigen, und der gängigen Orientierung an den jeweiligen nationalen Interessen gewichen war. Dies ist ein durchaus erstaunlicher Vorgang, hatten die Vereinigten Staaten ihre Definition des Terrorismus doch weitaus breiter gefaßt, als es die meisten Mitgliedstaaten tun würden.

Zu verdanken war dies, so die einhellige Meinung aller Vertreter im Sicherheitsrat, Sir Jeremy, der ein Jahr später sagte:

»Ich bin wirklich froh, daß wir diesen Ausschuß aus allen Kontroversen heraushalten konnten. Nicht ein Delegierter hat seit seiner Einrichtung unsere Unparteilichkeit in Frage gestellt. Und die meisten Parlamente haben neue Gesetze verabschiedet oder mit ihrer Ausarbeitung begonnen, wie auch die meisten Regierungen ihre Institutionen zur Bekämpfung des Terrorismus auf den Prüfstand gestellt haben.«

Selbst Syrien, sonst häufig genug Außenseiter im Rat, pries Greenstocks Unvoreingenommenheit bei der Leitung der Ausschußgeschäfte. Der irische Vertreter faßte den Erfolg des Ausschusses als den »richtigen Ansatz« zusammen, indem dieser »mehr ermutigt denn belehrt und die Zusammenarbeit stärkt anstatt sich darin zu erschöpfen, mit dem Finger auf andere zu zeigen«.

Als Washington vorpreschte, um Irak – natürlich auch Iran und Nordkorea, Kuba und Libyen nicht zu vergessen – als Zielscheibe des Kampfes gegen den Terrorismus auszumachen, als es schon beizeiten begann, Maßnahmen gegen die finanzielle Unterstützung von Gruppen wie der Hisbollah einzufordern, hätte man diesen Ausschuß des Sicherheitsrats leicht als Speerspitze eines antiarabischen und antimuslimischen Kreuzzugs, wie er der Alptraum der Regierungen des Nahen Ostens ist, ausmachen können. Doch hat selbst Irak dem

Internationale Übereinkommen gegen den Terrorismus in der Reihenfolge ihres Inkrafttretens

ICAO, Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (Tokyo-Übereinkommen)
v. 14.9.1963; in Kraft seit 4.12.1969

ICAO, Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (Haager Übereinkommen)
v. 16.12.1970; in Kraft seit 14.10.1971

ICAO, Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Montréal-Übereinkommen)
v. 23.9.1971; in Kraft seit 26.1.1973

UN, Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten
v. 14.12.1973; in Kraft seit 20.2.1977

UN, Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme
v. 17.12.1979; in Kraft seit 3.6.1983 (Text: VN 3/1980 S.106ff.)

IAEA, Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial
v. 3.3.1980; in Kraft seit 8.2.1987

ICAO, Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen (in Ergänzung des Montréal-Übereinkommens)
v. 24.2.1988; in Kraft seit 6.8.1989

IMO, Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt
v. 10.3.1988; in Kraft seit 1.3.1992

IMO, Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden
v. 10.3.1988; in Kraft seit 1.3.1992

ICAO, Übereinkommen über die Kenntlichmachung von plastischen Sprengstoffen zum Zweck ihrer Entdeckung
v. 1.3.1991; in Kraft seit 21.6.1998

UN, Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge
v. 15.12.1997; in Kraft seit 23.5.2001 (Text: VN 1/1999 S.34ff.)

UN, Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus
v. 9.12.1999; in Kraft seit 10.4.2002 (Text: VN 1/2001 S.21ff.)

CTC bereitwillig zwei Berichte übergeben, deren erster den irakischen Gesetzeskodex bis in die Zeit der Keilschrift-Tafeln und Hammurabis zurückverfolgt und deren zweiter eine erschreckend lange Liste von Paragraphen aus seinem zeitgenössischen Strafrecht wiedergibt, die einer Regierung von Texanern wie der in Washington zur Ehre gereichen würden; die meisten von ihnen sehen die Todesstrafe vor.

Penibel hat Botschafter Greenstock darauf geachtet, daß der Ausschuß sich nicht an einer Definition des Terrorismus versucht. Das nämlich ist eine Kontroverse, die das in der Generalversammlung verhandelte umfassende internationale Übereinkommen gegen den Terrorismus bereits seit etlichen Jahren blockiert⁷. Auch läßt er nicht zu, daß Washington dieses konzeptionelle Vakuum ausfüllt. Greenstock stellt vielmehr fest: »Die Resolution 1373 sagt eben nicht aus, daß mit Terroristen in der Weise umzugehen ist, wie die USA es verfügen.« Oder etwa China. Während der Kosovo-Debatte war Greenstock der chinesischen Delegation bei ihrem Versuch, »Terrorismus« mit »Separatismus« zu verknüpfen, entgegengetreten. Er machte darauf aufmerksam, daß letzterer nicht zu den Verbrechen unter dem Völkerrecht zählt. China läßt sich freilich an diesem Punkt nicht überzeugen – was nur eines der Probleme bei der internationalen Zusammenarbeit gegen den Terrorismus darstellt. Es wird immer Regierungen geben, die das Verständnis der Völkergemeinschaft für

Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung für sich ausnutzen können und wollen, um die legitime Opposition im eigenen Land zu schürfeln.

Nach Greenstocks Credo ist

»die Arbeit des Ausschusses technischer Natur. Er beschäftigt sich damit, die Standards der Gesetze und Verordnungen sowie des Handelns der Exekutive zwecks Bekämpfung des Terrorismus anzuheben – aber er bietet weder eine Definition des Terrorismus an noch präsentiert er eine Täterliste. Es obliegt jedem einzelnen Staat festzulegen, was er unter Terrorismus versteht, und sicherzustellen, daß er innerhalb seines Hoheitsgebiets diesem entgegentritt.«

Er fügt hinzu, es sei »die Aufgabe der Generalversammlung, den Terrorismus zu definieren oder aber zu entscheiden, daß eine Definition nicht möglich ist«. Damit spielt er auf das häufige Stocken der Verhandlungen im Rahmen der UN an, wenn es einmal wieder um die nachgerade klassische Frage »Freiheitskämpfer« oder »Terroristen« (und auch um »Regierungsstreitkräfte«) geht. Diverse Interessenten möchten die eine oder andere Kategorie protegieren und von den Bestimmungen einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention ausnehmen. »Es ist Aufgabe meines Ausschusses, dafür Sorge zu tragen, daß das Regierungshandeln im Kampf gegen den Terrorismus Wirkung hat.« Der CTC sei »übereingekommen, daß unter Terrorismus das zu verstehen ist, was seine 15 Mitglieder darunter verstehen.«

Greenstock unterstreicht, daß die Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgt, wenngleich er die Umsetzungsdefizite bei der Bekämpfung terroristischer Aktivitäten nicht verschweigt. »Wir erwarten von jedem Staat, daß er alles in seiner Macht Stehende dazu beiträgt.« Verweigert sich ein Staat, so schlägt er eine Reihe von Reaktionsmöglichkeiten vor, angefangen von der auf bilateraler Basis erfolgenden Zuweisung eines Status als »am wenigsten begünstigter Staat« über eine Verwarnung im Ausschuß sowie im Sicherheitsrat bis – bei ungeheuerlichen Verstößen – hin zu Sanktionen oder militärischen Maßnahmen.

Um Bedenken zu zerstreuen, bei der Konzentration auf Anti-Terrorismus-Maßnahmen könnten die Menschenrechte einen Kollateralschaden erleiden, stellt Greenstock einmal mehr klar: »Alles, was wir tun, hat sich innerhalb der vom Völkerrecht und von internationalen Verträgen gesteckten Grenzen zu bewegen.« So sprach er sich zum Beispiel mit der damaligen Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, ab, um sicherzustellen, daß die Aktivitäten des CTC nicht mit dem Recht auf Asyl kollidierten. Und er bekräftigt: »Um es klar zu sagen – bei den Vereinten Nationen brechen wir schließlich keine internationalen Verträge.«

Als Sir Jeremy im Oktober dem Sicherheitsrat über das erste Jahr der Tätigkeit des Ausschusses berichtete, mochte er seine Erleichterung, ja sogar seine Genugtuung darüber, daß diese Strategie sich ausgezahlt hatte, nicht verbergen. Die einzigen Staaten, die ihre Kooperation nicht durch die Einreichung eines Berichts über ihre legislativen Schritte zur Terrorismusbekämpfung untermauert hatten, waren wirtschaftlich und politisch angeschlagene Länder, die kaum in der Lage sind, überhaupt ihre Vertretung am Sitz der Vereinten Nationen aufrechtzuerhalten. Greenstock stellte fest: »In nahezu allen Fällen haben die Parlamente damit begonnen, neue Gesetze zu beraten, oder sie schon verabschiedet, und die Regierungen haben ihre Institutionen im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus einer Prüfung unterzogen.«

WIE DER AUSSCHUSS ARBEITET

Verantwortlicher im CTC für das Angebot an Technischer Hilfe ist gegenwärtig Botschafter Curtis Ward, der bis Ende 2001 das nichtständige Mitglied Jamaika im Sicherheitsrat vertreten hatte. Auch er hebt die Rolle des britischen Botschafters hervor:

»Er legt großen Wert auf Transparenz gegenüber den Mitgliedstaaten. Welche Vorschläge dem Ausschuß auch immer unterbreitet werden – sei es in bezug auf die Ausarbeitung von Leitlinien oder in bezug auf Unterstützungspro-

gramme –, alle 15 Ausschußmitglieder haben Gelegenheit, ihre Änderungswünsche einzubringen. 19-mal wurden die Mitglieder im ersten Jahr entsprechend unterrichtet.«

Obleich die Vereinigten Staaten ihre eigenen Vorstellungen vom ›Terrorismus‹ und von der Notwendigkeiten seiner Bekämpfung hatten, vermochte Ward keinen einzigen Beleg dafür vorzuweisen, daß Washington Druck auf den Ausschuß ausgeübt hätte, um ihn auf US-Linie zu bringen:

»Es fällt mir wirklich kein einziger derartiger Fall ein. Hinsichtlich des Programms der Technischen Hilfe habe ich von seiten Washingtons jede erdenkliche Zusammenarbeit erfahren. Sie haben ein gewaltiges Ausbildungsprogramm zu allen von der Resolution 1373 abgedeckten Bereichen ins Leben gerufen, und jedes Mitgliedsland, dem die Möglichkeiten fehlen und das ein entsprechendes Ersuchen formuliert, kann darauf zurückgreifen.«

Ausgehend von der Entschließung 1373 des Rates konzentrieren sich die Hilfsangebote des CTC auf folgende Themenfelder:

- auf die Ausarbeitung nationaler Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus;
- auf die Gesetzgebung zum Finanzwesen und den Geldverkehr;
- auf Zollvorschriften und die Praxis der Zollämter;
- auf Konzept und Realität bei der Einwanderung;
- auf Auslieferungsvorschriften und Auslieferungspraxis sowie
- auf den illegalen Waffenhandel.

Die Zahl der Mitarbeiter des Ausschusses richtet sich nach der Nachfrage; laut Ward sind je nach Bedarf bis zu fünf Personen für den CTC tätig. Ihre Expertise wird für die Ausarbeitung von Gesetzen und Finanzregeln oder für Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Anspruch genommen. Das dem Jamaikaner zugeordnete Team für Technische Hilfe soll auf drei Mitarbeiter erweitert werden, doch bietet der Ausschuß selbst keine Ausbildungsmaßnahmen an:

»Wir übernehmen die Rolle von Vermittlern und Koordinatoren, indem wir uns die Ersuchen anschauen. Und wenn unsere Sachverständigen sehen, daß jemand Hilfe benötigt, oder wenn die Staaten darum ersuchen, bieten wir die von Geberländern zur Verfügung gestellte Unterstützung an.«

Diese Unterstützung erstreckt sich vor allem auf die Bekämpfung des Terrorismus, von dessen Finanzierung und der Geldwäsche; der Hilfe bedürfen etwa die Sicherheitsorgane sowie die Grenzsicherung samt der Personen- und Zollkontrolle. Interessanterweise offenbart ein Blick auf den Internet-Auftritt des Ausschusses, daß unter den Regierungen, die anderen ihre Hilfe anbieten, auch die chinesische und die kubanische Regierung mit einem Angebot von Rechts- und Polizeiberatern aufgeführt sind. Ihre Definition des Terrorismus

dürfte noch weiträumiger ausfallen als die ihrer US-amerikanischen Kollegen.

FINANZIERS DES TERRORISMUS

Der Erfolg des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus läßt sich schon an den eingegangenen Staatenberichten messen. Nicht weniger als 174 Länder hatten im Anschluß an die Resolution 1373 einen ersten Bericht abgeliefert. Die 16 Staaten, die keinen Bericht eingereicht hatten, zählen nicht unbedingt zu denen, von denen man ideologische Bedenken hätte erwarten müssen. Ward beschreibt dieses Unterholz der Staatengemeinschaft so:

»Von sieben dieser Staaten – Äquatorialguinea, Dominica, Guinea-Bissau, Liberia, Swaziland, Tonga und Tschad – gab es keinerlei schriftliche Rückmeldung. Wir haben versucht, mit ihnen hier in New York in Kontakt zu treten, aber entweder war das Telefon nicht angeschlossen, die Mailbox überfüllt oder ihre Vertretung geschlossen. Wenn man sich diese Länder ansieht, so merkt man, daß ihnen einfach die Kapazitäten fehlen; sie befinden sich am unteren Ende des wirtschaftlichen Spektrums.«

Einige weitere Staaten hatten dagegen um Hilfe bei der Abfassung ihrer Berichte gebeten, die den Stand ihrer Gesetze und Verordnungen im Hinblick auf den Umgang mit Terrorismus wiedergeben sollten. Übrigens haben sämtliche Staaten der von den USA so apostrophierten ›Achse des Bösen‹ ihrer Berichtspflicht genügt, wenngleich auf ihre eigene Art und Weise.

Diese Erstberichte bezogen sich auf die Frage gemäß Resolution 1373 nach dem jeweiligen Stand der nationalen Gesetzgebung; die Ausschußexperten gingen die Antworten Absatz für Absatz durch und klopften sie daraufhin ab, ob sie den Vorgaben dieser Resolution genügen. Der Bericht der Experten wird anschließend dem gesamten Ausschuß vorgelegt, bevor er von seinem Vorsitzenden Greenstock an die Öffentlichkeit gegeben wird.

Über die Qualität der Einsendungen sagt Botschafter Ward:

»In ihren Erstberichten waren einige Staaten den Vorgaben gefolgt, andere wiederum nicht. Einige machten viele Worte und gaben trotzdem wenige Antworten. Die Nachfrage des Vorsitzenden ist hier sehr detailliert und höchst konkret, etwa: ›Inwieweit unterstützt Ihre Gesetzgebung das Bankensystem bei der Rückverfolgung von Einlagen? Welche Bestimmungen sind zur Einfrierung von Vermögenswerten vorgesehen?‹ Und einige Staaten wurden gebeten, ihre einschlägigen Gesetzestexte zu übermitteln, damit die Experten ihre tatsächliche Wirksamkeit ermitteln können.«

Weiterhin berichtet er, daß »verschiedene Länder glauben, daß ihr Strafrecht den Tatbestand des Terrorismus bereits abdeckt, auch wenn es terroristische Aktivitäten nicht explizit erwähnt«. Auch seien sie der Ansicht, daß ihre Gesetze zur Geldwäsche das Problem der Finanzierung des Terrorismus mit einschließen, doch würden Gelder

*Gleich drei Internationale Jahre begehen die Vereinten Nationen in diesem Jahr: 2002 ist sowohl das ›Internationale Jahr der Berge‹ als auch das ›Internationale Jahr des Ökotourismus‹ und das ›Jahr des Kulturerbes‹. Zugleich liegt die Konferenz über Umwelt und Entwicklung zehn Jahre zurück, was sich als ›Rio + 10‹ im zwischenstaatlichen Konferenzbetrieb niederschlug (vgl. Jürgen Maier, *Weder Durchbruch noch Rückschlag. Eine erste Bilanz des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, VN 5/2002 S. 177ff.*). In Rio war es seinerzeit auch um die Bewahrung empfindlicher Ökosysteme gegangen; das Jahr der Berge steht im Kontext der damals vereinbarten ›Agenda 21‹. Die Auftaktveranstaltung für Deutschland fand am 15. Februar 2002 in der Münchner Residenz statt; unter den Rednern war der südtiroler Bergsteiger, Schriftsteller und Politiker Reinhold Messner (unser Bild). Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, wies darauf hin, daß Deutschland ein Land der Berge ist: »rund zwei Drittel der Fläche sind Alpenregion oder Mittelgebirge«.*



für terroristische Organisationen nicht notwendigerweise illegal gewaschen. Dies könne auf vollkommen legalem Wege geschehen sein, und die Geldgeber hätten vielleicht sogar Steuern darauf bezahlt. Hier gibt es sich überschneidende Elemente, aber es handelt sich nicht um dieselbe Problematik. Er fügt hinzu:

»Ich glaube nicht, daß es vor dem 11. September 2001 auch nur ein Land gegeben hat, das die Weitergabe von sauberem Geld an Terroristen gesetzlich unterbunden hat. Ebenso hat vermutlich kein Staat sämtliche gemeinnützigen Organisationen daraufhin überprüft, ob ein Teil ihrer Gelder für terroristische Zwecke verwendet wurde. Die meisten Länder verfügten auf diesem Gebiet weder über Rechtsinstrumente noch über praktische Erfahrungen.«

Eine gewisse Gefahr ergibt sich daraus, daß einige Staaten in den Konzepten und Gesetzen zur Terrorismusbekämpfung nunmehr eine Handhabe sehen, Dinge anzugehen, die ihnen schon lange ein Dorn im Auge waren – Steuerhinterziehung etwa oder vergleichbare Sünden. Hier hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mittels einer entsprechenden Arbeitsgruppe Empfehlungen zum Thema Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus ausgearbeitet, und der IMF hat dazu gemeinsam mit der Weltbank eine neue Methodik entwickelt, deren Anwendung zwar freiwillig ist, die aber, so Botschafter Ward, »von allen kostenlos genutzt werden kann«.

DES EINEN TERRORIST, DES ANDEREN FREIHEITSKÄMPFER

Kurioserweise gehörten viele der Regierungen, die jetzt eifrig dabei sind, das Finanzgebaren oppositioneller, nunmehr als ›terroristisch‹ eingestufte Gruppen unter Kontrolle zu bringen, vormals selbst zu diesen Kreisen, wie auch Curtis Ward zugestehen muß:

»Natürlich hat eine Reihe von Leuten den Afrikanischen Nationalkongreß (ANC) in Südafrika als terroristische Organisation angesehen. Gerade das macht es der Generalversammlung so schwer, zu einer Definition des Terrorismus zu gelangen. Aber diese Debatte müssen wir wirklich nicht führen.«

Wie Sir Jeremy betont, »brauchen wir diese Diskussion hier nicht – aber wir erkennen den Terrorismus, wenn wir ihn sehen«.

Einer der größten Stolpersteine beim Definieren des Terrorismus ist selbstverständlich die unterschiedliche Auslegung des Begriffs im Kontext des Nahostkonflikts, doch hat selbst das für den CTC keine besonderen Schwierigkeiten nach sich gezogen, da sowohl Israel als auch die arabischen Länder dem Ausschuß ihre Berichte vorgelegt haben. Unlängst zitierte auf einer Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses der Generalversammlung zur Ausarbeitung einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention ein Staatenvertreter einen der Richter am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten: »Wir können die Pornographie nicht definieren, aber wir erkennen sie sehr wohl, wenn wir sie sehen.« Trotz dieser Schwierigkeiten mit einer übergreifenden Definition, so fügt Botschafter Ward ergänzend hinzu, gebe es mittlerweile 12 internationale Übereinkommen des Verbandes der Vereinten Nationen, die sich gegen spezifische Handlungen (etwa Flugzeugentführungen) richten, die gemeinhin als terroristische Akte gelten⁸. »Auch mit Resolution 1373 fordern wir die Staaten dazu auf, diese Übereinkommen zu ratifizieren und ihre nationale Gesetzgebung entsprechend anzupassen.«

Von einer umfassenden Definition sind jedoch Themenbereiche betroffen, die recht heikel sind. Wenige Wochen vor dem 11. September 2001 stritt der amerikanische Stellvertretende Außenminister John R. Bolton gegen eine strikte Kontrolle des Kleinwaffenhandels mit dem Argument, dies könne ›Freiheitskämpfer‹ behindern. Es bedarf natürlich kaum der Erwähnung, daß seine Freiheitskämpfer für andere zu den Terroristen zählen – und umgekehrt. Gegenwärtig steuern die Staaten des Nahen Ostens die eindeutige Ausschließung jener an, die gegen fremde Besetzung kämpfen, und stoßen damit folgerichtig auf den energischen Widerstand Israels und der Vereinigten Staaten.

Der andere kritische Punkt ist der ›Staatsterrorismus‹. Ein Flugzeug in das ›World Trade Center‹ zu steuern ist nach der gegenwärtigen Rechtslage Terrorismus, aber ein von einer ›offiziellen‹ Luftwaffe vorgenommener Bombenabwurf aus einer B-52 auf das WTC wäre es nicht, sofern Kriegszustand herrscht. Die arabischen Staaten können nicht nachvollziehen, warum ein Beschuß der Büros der Palästinensischen Selbstregierungsbehörde durch israelische Hubschrauber kein Terrorismus sein soll, wenn das Sprengen einer israelischen Polizeistation durch einen Selbstmordattentäter doch als solcher gilt. So bleibt das Thema – und damit auch die Ausarbeitung des vorgeschlagenen umfassenden Übereinkommens gegen den Terrorismus – in der Generalversammlung trotz aller diplomatischer Anstrengungen stecken. »Wir schwanken zwischen Pessimismus und Optimismus hin und her; das Ergebnis kann ich nicht vorhersagen«, so der Kommentar von Botschafter Ward. Vor dem Hintergrund dieses Stillstands und der Spannungen, die sich aus der amerikanischen Sichtweise, wer zu den Terroristen zählt, und den Auffassungen eines beträchtlichen Teils der anderen Länder ergeben, betont Ward erneut die Rolle des CTC-Vorsitzenden Greenstock.

»Angesichts all dieser Spannungen hätte man den Ausschuß leicht kaltstellen können, aber er hat ihn zusammengehalten. Während der Ausschußsitzungen sind derartige Gereiztheiten nie an die Oberfläche getreten. Er hat seine Arbeit großartig gemacht, indem er das Gremium von diesen externen Spannungen frei gehalten hat. Jedes Dokument, das wir erhalten, wird dem Ausschuß vorgelegt, dessen Arbeitsgrundlage es ist, seine Entscheidungen im Wege des Konsenses zu treffen. Unser Ziel ist es, eine Kompromißformulierung zu finden, der entweder jeder zustimmt – oder die von allen gleichermaßen verworfen wird.«

Angesichts all dieser Unsicherheiten, betont Botschafter Ward, ist eines gewiß:

»Ich sehe nicht, daß sich der CTC eines Tages aufs Altenteil setzt. Unser Verständnis ist, daß kein Land jemals ein uneingeschränktes Testat für Erfolg erhalten kann. Man erreicht ein bestimmtes Leistungsniveau in der Terrorismusbekämpfung, aber auch der Terrorismus entwickelt sich weiter, und so müssen die Länder immer neue Maßnahmen ergreifen. Der Aufbau von Kapazitäten ist wichtig, und die Ausweitung der Technischen Hilfe wird noch größere Bedeutung gewinnen.«

In einem weiteren, über das Aufgabengebiet des Ausschusses hinausgehenden Kontext kommt den Vereinten Nationen zudem eine Rolle zu, die die Vereinigten Staaten nicht eben deutlich hervorheben. In einer Rede vor dem Sicherheitsrat in diesem Jahr drückte der Generalsekretär das folgendermaßen aus:

»So wie Terrorismus niemals zu entschuldigen ist, so darf auch echtes Leid niemals ignoriert werden, nur weil in seinem Namen Terror begangen wurde. Die Berechtigung einer Sache verschwindet nicht einfach dadurch, daß eine Handvoll über Gestalten im Namen dieses Anliegens mordet. ... Wenn die Vereinten Nationen in den kommenden Monaten und Jahren im Kampf gegen den Terrorismus immer enger zusammenstehen werden, dann müssen wir auch mit der gleichen Entschlossenheit an die Lösung der politischen Streitfälle und der seit langem bestehenden Konflikte herangehen, die den Nährboden des Terrorismus bilden. Indem wir dies tun, belohnen wir den Terrorismus und die Täter keineswegs; wir nehmen ihnen vielmehr die Möglichkeit, aus welchem Beweggrund und in welchem Land auch immer Zuflucht zu suchen. Nur dann können wir mit Fug und Recht sagen, daß der Kampf gegen den Terrorismus gewonnen wurde.«

Die übrige Welt hörte Kofi Annan zu. Washington aber sollte man vielleicht mit einer Hörhilfe ausstatten.

1 Er folgt dabei den Empfehlungen einer von ihm im Oktober 2001 eingesetzten Arbeitsgruppe über die Vereinten Nationen und den Terrorismus, deren Bericht er im August vorlegte; UN Doc. A/57/273-S/2002/875 v. 6.8.2002.

2 Text: VN 5/2001 S. 197f.

3 Siehe auch Ian Williams, Amerikas Krieg gegen den Terrorismus. Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington, VN 6/2001 S. 209ff.

4 Text: VN 5/2001 S. 198f.

5 Ziff. 6.

6 Resolution 1377 des Sicherheitsrats v. 12.11.2001; Text: VN 6/2001 S. 234f.

7 Näheres bei Katja Wiesbrock, Wer ist Terrorist?, VN 2/2002 S. 72f.

8 Siehe auch Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff.