



Fachhochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung

# Beiträge zur inneren Sicherheit

35

Brühl 2011

Isabell Geßner

## **Die Rolle der vereinten Nationen bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung**

Diplomarbeit an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung







**Isabell Geßner**

**Die Rolle der Vereinten Nationen  
bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung**

**Diplomarbeit an der Fachhochschule  
des Bundes für öffentliche Verwaltung**

Brühl/Rheinland 2011

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-938407-45-5

ISSN 0946-5782

Druck: Statistisches Bundesamt  
Zweigstelle Bonn

Impressum:

Fachhochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung  
Willy-Brandt-Str. 1  
50321 Brühl

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Die Vereinten Nationen – Ein Überblick über die einzige internationale Organisation mit universellem Charakter.....</b>	<b>9</b>
2.1 Der Sicherheitsrat.....	12
2.2 Die Generalversammlung .....	15
2.3 Das Sekretariat und der Generalsekretär.....	18
<b>3. Multilateralismus als Handlungskonzept..... für die Terrorismusbekämpfung.....</b>	<b>22</b>
3.1 Unilateralismus vs. Multilateralismus.....	23
3.2 Multilaterale Problembewältigung im Rahmen der VN .....	27
3.3 Multilaterales Handeln als Grundvoraussetzung .....	
für die effektive Terrorismusbekämpfung .....	29
<b>4. Die Bedeutung des Völkerrechts im Kampf..... gegen den transnationalen Terrorismus .....</b>	<b>32</b>
4.1 Völkerrechtliche Grundlagen.....	32
4.1.2 Rechtsquellen des Völkerrechts .....	34
4.1.3 Das Völkerstrafrecht.....	
als Sonderform des Völkerrechts .....	40
4.2 Völkerrechtliche Aspekte.....	
bei der Terrorismusbekämpfung durch die VN .....	43
4.2.1 Die VN-Charta: Ausnahmen vom Gewalt-.....	
und vom Interventionsverbot.....	44
4.2.3 Die Anti-Terror-Resolutionen des Sicherheitsrates ....	59
4.2.4 Terrorismusbekämpfung.....	
im Rahmen des Völkerstrafrechts .....	69
<b>5. Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung: Methoden, Organe, .....</b>	<b>75</b>
<b>Institutionen und Instrumente.....</b>	<b>75</b>
5.1 Methoden zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus	75

5.1.1 Neue Herausforderungen .....	
des transnationalen Terrorismus.....	76
5.1.2 Operativ-taktische Maßnahmen .....	79
5.1.3 Konzeptionell-strukturelle Maßnahmen .....	83
5.2 Die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus durch Organe, Institutionen und Instrumente der VN.....	86
5.2.1 Die Rolle des Sicherheitsrates .....	87
5.2.1.1 Das „Counter Terrorism Committee“ .....	90
5.2.1.2 Das „1267-Committee“ .....	
und das „1540-Committee“ .....	97
5.2.2 Die Rolle der Generalversammlung.....	102
5.2.2.1 Das Problem .....	
der fehlenden Terrorismusdefinition.....	105
5.2.2.2 Die „Global Counter-Terrorism Strategy“ ..	109
5.2.3 Die Rolle des Generalsekretärs .....	115
<b>6. Terrorismusbekämpfung im Rahmen .....</b>	
<b>der Europäischen Union: Institutionen und Instrumente... 121</b>	
6.1 Terrorismusbekämpfung als Querschnittsaufgabe .....	
innerhalb der EU .....	124
6.1.1 Terrorismusbekämpfung im Bereich „Polizeiliche .....	
und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ .....	126
6.1.2 Terrorismusbekämpfung im Bereich .....	
„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ .....	134
6.1.3 Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung .....	139
6.2 Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU .....	
und der VN: Ein Vergleich .....	143
<b>7. Zusammenfassende und schlussfolgernde Betrachtungen .. 150</b>	
<b>I. Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>158</b>
<b>II. Literatur- und Quellenverzeichnis.....</b>	<b>160</b>
<b>III. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>177</b>
<b>IV. Anhang .....</b>	<b>178</b>

# 1. Einleitung

*„[Im] Zeitalter der gegenseitigen Abhängigkeit müssen wir uns [...] von der Vorstellung lösen, dass manche Bedrohungen nur einige von uns betreffen. Wir alle tragen die Verantwortung für unsere gegenseitige Sicherheit, und wir müssen gemeinsam auf die Schaffung einer sichereren Welt hinarbeiten. Indem wir die Sicherheit anderer stärken, schützen wir unsere eigene.“<sup>1</sup>*

Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen (1997-2006)

Spätestens seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zählt der Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu den wichtigsten Themenfeldern der internationalen Politik. Angesichts der globalen Bedrohung, die von einem Terrornetzwerk wie beispielsweise Al-Qaida ausgeht, besteht eine unbedingte Notwendigkeit zur Kooperation und zum Informationsaustausch zwischen den einzelnen Staaten. Eine solche Zusammenarbeit kann zum einen auf bilateraler Ebene stattfinden. Zum anderen erscheinen internationale und supranationale Organisationen prädestiniert dafür, die Anstrengungen ihrer Mitgliedstaaten zu koordinieren und diesen einen geeigneten Handlungsrahmen zur Terrorismusbekämpfung bereitzustellen. Zwar messen die politischen Akteure der bilateralen Bekämpfung des transnationalen Terrorismus generell eine weitaus höhere Bedeutung als der multilateralen Terrorismusbekämpfung bei,<sup>2</sup> dennoch wurden in den vergangenen Jahren auch multilaterale Foren verstärkt genutzt, um gemeinsame Strategien zur Terrorismusbekämpfung zu entwickeln.

Insbesondere den VN wird hierbei eine wichtige Rolle zugewiesen, da sie aufgrund der Mitgliedschaft beinahe jedes Staates der Welt am ehesten in der Lage sein sollten, weltweit einheitliche Standards im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu etablieren und die-

---

<sup>1</sup> Annan, Kofi: Eine sicherere Welt. Die zukünftige Rolle der Vereinten Nationen. Rede auf der 41. Münchner Sicherheitskonferenz, 13.02.2005. URL: [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2005=&menu\\_konferenzen=&id=156&sprache=de&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2005=&menu_konferenzen=&id=156&sprache=de&). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>2</sup> Vgl. Hanning, August: Gespräch mit der Verfasserin. München 26.03.2009.



sen somit effektiver zu gestalten. Inwiefern es der Organisation jedoch tatsächlich gelingt, die Terrorismusbekämpfung voranzutreiben, gilt es im Verlauf dieser Arbeit zu erörtern. Dabei sind zwei Fragen von entscheidender Bedeutung:

- Wie können die VN zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus beitragen?
- Welche Grenzen sind der Organisation bei der Bearbeitung dieses Themenkomplexes gesetzt?

In Kapitel 2 der Arbeit wird dem Leser zunächst ein allgemeiner Überblick über die VN vermittelt. Dies ist im Hinblick auf die Aufgabenstellung insofern erforderlich, als hier einerseits eine klare Abgrenzung zwischen den VN und dem VN-System vorgenommen und andererseits erläutert wird, warum die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus in den Verantwortungsbereich der VN fällt. Zudem werden in Kapitel 2 der Aufbau und die Befugnisse des Sicherheitsrates, der Generalversammlung sowie des Sekretariates erläutert, da diese drei Organe entscheidend an der Terrorismusbekämpfung mitwirken.

Da sich diese Arbeit mit der Rolle der VN bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung auseinandersetzt, behandelt Kapitel 3 das Prinzip des *Multilateralismus*. Neben einer Begriffsdefinition umfasst dieser Abschnitt einen Vergleich zwischen den Handlungskonzepten *Multilateralismus* und *Unilateralismus*. Darüber hinaus zeigt das Kapitel auf, welche Grundlagen die VN zur multilateralen Problemlösung bieten und warum eine effektive Terrorismusbekämpfung nur auf multilateraler Ebene möglich ist.

Der Kampf gegen den transnationalen Terrorismus bedarf jedoch nicht nur eines multilateralen Rahmens, sondern vielmehr auch eines universelles Rechtssystems, welches alle ergriffenen Anti-Terror-Maßnahmen stützt und legalisiert. Kapitel 4 dieser Arbeit befasst sich daher mit der Bedeutung des Völkerrechts für die Terrorismusbekämpfung. Dabei gilt es zu erörtern, inwiefern die VN-Charta, die Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen des Sicherheitsrates der effektiven Bekämpfung des transnationalen Terrorismus dienen. Zudem soll die Rolle des Völkerstrafrechts

bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus untersucht werden.

Den Schwerpunkt der Arbeit bildet Kapitel 5. Ziel dieses Kapitels ist es, aufzuzeigen, welchen Beitrag der Sicherheitsrat, die Generalversammlung und der Generalsekretär zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus leisten. Im Zuge dessen wird zunächst eine Differenzierung zwischen der operativen und der konzeptionellen Terrorismusbekämpfung vorgenommen. Des Weiteren soll im Verlauf des Kapitels unter anderem erläutert werden, wie der Sicherheitsrat das Völkerrecht nach dem 11. September 2001 weiterentwickelte und wodurch der ehemalige Generalsekretär Kofi Annan zur Terrorismusbekämpfung beitrug. Darüber hinaus wird die Arbeit verschiedener VN-Institutionen, wie beispielsweise des *Counter Terrorism Committees* (CTC) sowie der *Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) beschrieben und das Problem der fehlenden Terrorismusdefinition thematisiert. Ferner analysiert Kapitel 5 die *Global Counter-Terrorism Strategy* der Generalversammlung, die ein wichtiges Instrument zur multilateralen Terrorismusbekämpfung darstellt. Der Themenkomplex Menschenrechte erfährt in Kapitel 5 zwar keine gesonderte Behandlung, allerdings wird an verschiedenen Stellen des Kapitels auf potentielle Menschenrechtsverletzungen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus hingewiesen und zugleich dargelegt, durch welche Mechanismen die VN versuchen, diesen entgegenzuwirken.<sup>3</sup>

In Anbetracht der Tatsache, dass die VN nicht die einzige Organisation sind, die zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus beiträgt, vermittelt Kapitel 6 einen Überblick über die Arbeit der EU auf diesem Gebiet. Zum einen werden dabei die wichtigsten Institutionen und Instrumente der EU dargestellt, die bei der Terrorismusbekämpfung

---

<sup>3</sup> Für weiterführende Informationen zum Themenkomplex *Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte im Rahmen der VN* vgl. unter anderem Ranstorp, Magnus; Wilkinson, Paul (Hrsg.): *Terrorism and Human Rights*. London u.a. 2008; Heinz, Wolfgang S.; Arend, Jan-Michael: *Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte*. Entwicklungen 2003/2004. Studie am Deutschen Institut für Menschenrechte. Berlin 2005.; sowie Office of the High Commissioner for Human Rights: *Terrorism and Human Rights*. URL: <http://www.unhchr.ch/terrorism/index.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

eine Rolle spielen. Zum anderen ist es das Ziel des Kapitels, die Arbeit der VN und der EU zu vergleichen und dabei Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten.

Da die Terrorismusbekämpfung nicht nur auf nationaler Ebene, sondern vielmehr auch im Bereich der internationalen Zusammenarbeit einen hohen Stellenwert einnimmt, hat sich die Quellenlage als relativ umfangreich erwiesen. Insbesondere die Frage nach der Bedeutung des Völkerrechts bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus hat Eingang in zahlreiche Monographien, Sammelwerke, Fachaufsätze und Studien verschiedener Institute gefunden. Wissenschaftliches Material zu der Rolle der einzelnen VN-Organe bei der Terrorismusbekämpfung war hingegen zumindest in der deutschsprachigen Literatur nur begrenzt verfügbar, so dass sich die Ausarbeitungen in Kapitel 5 vorwiegend auf englischsprachige Literatur stützen. Neben Sammelwerken fanden hierbei vor allem offizielle Informationen und Dokumente der VN Berücksichtigung.

## 2. Die Vereinten Nationen – Ein Überblick über die einzige internationale Organisation mit universellem Charakter

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, ist es das Ziel dieser Arbeit, die Rolle der VN bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung zu analysieren und zu bewerten. Doch wer sind die VN? Was ist ihre Existenzberechtigung? Wie ist die Organisation aufgebaut? Was sind ihre Ziele? Über welche Kompetenzen verfügen sie zur Umsetzung derselbigen? Und warum gehört die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus zum Verantwortungsbereich der VN? Diese Fragen gilt es im Laufe des Kapitels zu beantworten.

Schon während des Zweiten Weltkrieges plädierte der damalige US-Präsident Franklin D. Roosevelt für die Auflösung des 1919 gegründeten *Völkerbundes*, welcher sich bei der Friedenssicherung als äußerst ineffizient herausgestellt hatte, und schlug zugleich die Einrichtung einer neuen wirksameren Organisation vor.<sup>4</sup> Diese wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges am 24. Oktober 1945 unter dem Namen *Vereinte Nationen* gegründet und umfasst heute 192 Mitgliedstaaten. Das Hauptquartier der VN befindet sich in New York. Zudem verfügt die Organisation über drei weitere Sitze in Genf, Nairobi und Wien.

Bei den VN handelt es sich um eine internationale Organisation, in der die Mitgliedstaaten ihre Souveränität beibehalten. Im Sinne des Völkerrechts wird diese Form der Organisation als eine durch einen völkerrechtlichen Vertrag geschaffene Staatenverbindung, die über Organe und Kompetenzen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele verfügt, definiert.<sup>5</sup> Die Gründung einer derartigen internationalen Organisation erfordert zunächst die Ausarbeitung einer Satzung, in der sowohl Aufgaben, Ziele und Kompetenzen als auch die Organstruktur der zukünft-

---

<sup>4</sup> Vgl. Unser, Günther: Das System der Vereinten Nationen. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Bonn 2002, S. 2.

<sup>5</sup> Vgl. Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Bonn 2006, S. 212.

tigen Organisation festgelegt sind.<sup>6</sup> Die *VN-Charta*, welche vorwiegend von den vier großen Siegemächten des Zweiten Weltkrieges – USA, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich – ausgearbeitet wurde, stellt diese Satzung für die VN dar. Die VN-Charta wurde am 26. Juni 1945 von 50 Staaten<sup>7</sup> unterzeichnet und trat am 24. Oktober 1945 nach der erfolgreichen Ratifizierung durch China, Frankreich, die Sowjetunion, Großbritannien und die USA sowie die Mehrheit der Gründungsmitglieder in Kraft. Sie umfasst insgesamt 111 Artikel, die in 19 Kapitel aufgeteilt sind. Art. 1 der VN-Charta führt dabei die Ziele der Organisation auf. Als ersten Punkt nennt der Artikel die Friedenssicherung und -erhaltung, die angesichts der schmerzhaften Erfahrungen zweier Weltkriege zu den originären Aufgaben der VN gehören. Art. 1 Punkt 1 der VN-Charta führt zudem an, dass es den VN obliegt, im Fall einer Friedensbedrohung wirksame Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, um diese zu beseitigen. Da der transnationale Terrorismus eine ernsthafte Bedrohung für den Weltfrieden darstellt, liegt es gemäß Art. 1 Punkt 1 der VN-Charta im Verantwortungsbe- reich der VN, diesen zu bekämpfen. Das Aufgabenspektrum der Or- ganisation erstreckt sich gemäß Art. 1 der VN-Charta jedoch nicht ausschließlich auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationa- len Sicherheit, sondern darüber hinaus auch auf die Förderung der Zu- sammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie auf den Schutz der Menschenrechte.

Zur Umsetzung dieser Aufgaben sind die VN in sechs Hauptorgane unterteilt, die in Art. 7 der VN-Charta festgelegt sind:

- die Generalversammlung,
- der Sicherheitsrat,
- der Wirtschafts- und Sozialrat,
- der Treuhandrat,
- der Internationaler Gerichtshof und

---

<sup>6</sup> Vgl. Göthel, Dieter: Die Vereinten Nationen. Eine Innenansicht. Berlin 2002, S. 3.

<sup>7</sup> Diese werden in der Literatur oftmals auch als Gründungsmitglieder bezeichnet. Polen, das bei der Gründungskonferenz in San Francisco am 26. Juni 1945 nicht anwesend war und den Vertrag aus diesem Grunde später unterzeichnete, gilt dabei als 51. Gründungsmitglied.

- das Sekretariat.

Die sechs Hauptorgane verfügen wiederum über zahlreiche Unter-, Hilfs- und Sonderorgane, die teils dauerhaft, teils zeitlich begrenzt die Hauptorgane bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe sind dabei in der VN-Charta fixiert. Da allerdings weder der Wirtschafts- und Sozialrat, noch der Treuhandrat oder der Internationale Gerichtshof (IGH) eine entscheidende Rolle bei der Terrorismusbekämpfung spielen, sollen im weiteren Verlauf des Kapitels lediglich der Aufbau und die Aufgaben des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und des Sekretariats einschließlich des Generalsekretärs dargestellt werden.<sup>8</sup>

Zuvor gilt es jedoch den Begriff VN näher zu erläutern. Dieser bezeichnet heutzutage nicht nur die soeben skizzierte Kernorganisation, sondern ferner ein komplexes System aus verschiedenen Organisationen, das korrekterweise als „VN-Familie“ oder „System der VN“ titulierte wird. Zu diesem zählen neben der VN als Kernorganisation 16 Sonderorganisationen, zwei autonome Organisationen<sup>9</sup>, sowie zwei Organisationen mit Sonderstatus<sup>10</sup>. Die einzelnen Sonderorganisationen sind zwar durch Abkommen mit der Kernorganisation verbunden, gelten rechtlich jedoch als selbstständige Organisationen und besitzen daher jeweils eine eigene Satzung, eigene Mitglieder, eine eigene Organstruktur und einen eigenen Haushalt.<sup>11</sup> Da jedoch die Analyse der Anstrengungen, die jede einzelne dieser Sonderorganisationen bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus unternimmt, den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, konzentriert sich diese vorder-

---

<sup>8</sup> Für Informationen zum Aufgabenbereich des Wirtschafts- und Sozialrates, des Treuhandrates und des IGH vgl. u.a. Gareis, Sven Bernard; Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. Op-laden [u.a.] 2006, S. 46-49; oder Unser, Günther: Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik. München 2003, S. 138-157.

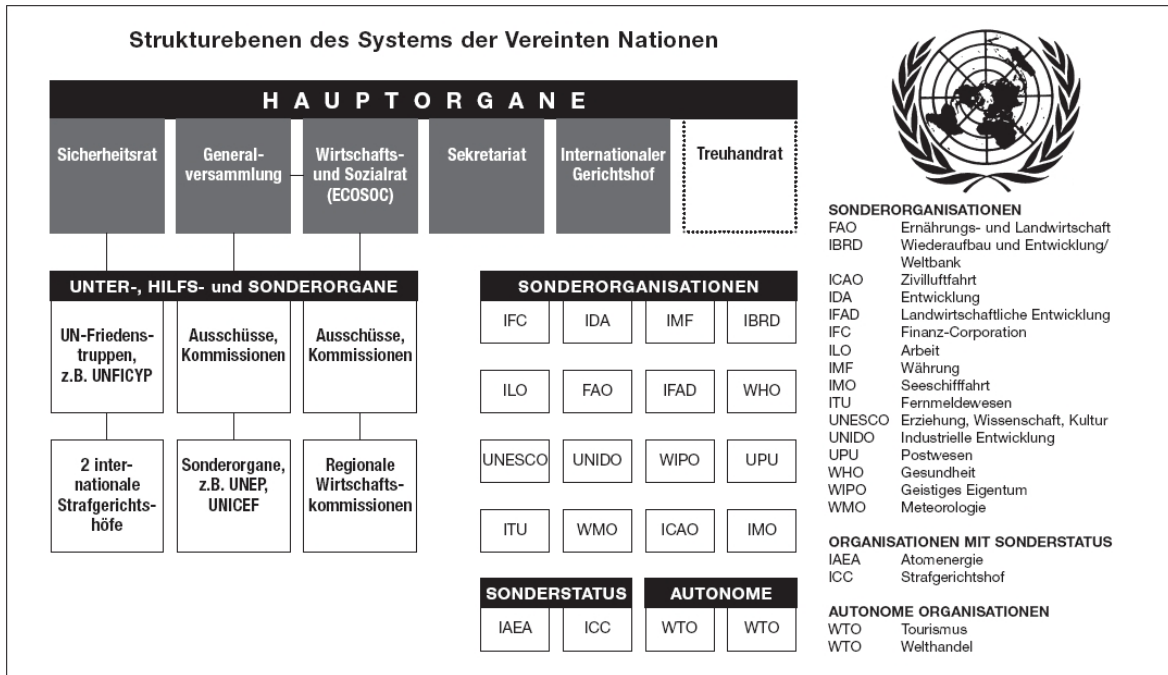
<sup>9</sup> Es handelt sich dabei einerseits um die *World Tourism Organization* (UNWTO) und andererseits um die *World Trade Organization* (WTO).

<sup>10</sup> Sowohl die International Atomic Energy Agency (IAEA), als auch der IStGH nehmen einen Sonderstatus im Organisationsgeflecht der VN ein.

<sup>11</sup> Vgl. Unser, Günther: System. A.a.O., S. 1.

gründig auf die Rolle der Kernorganisation bei der Terrorismusbekämpfung.<sup>12</sup>

**Abbildung 1: Die Strukturebenen des Systems der Vereinten Nationen**<sup>13</sup>



## 2.1 Der Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat der VN gilt im Allgemeinen als mächtigstes Organ der VN, da er allein die Möglichkeit hat, Beschlüsse mit rechtsverbindlicher Wirkung für alle Mitgliedstaaten zu fassen. Er besteht aus fünf ständigen und zehn nicht-ständigen Mitgliedern. Die Gruppe der ständigen Mitgliedstaaten, die auch als *Permanent Five* oder P-5 bezeichnet wird, setzt gemäß Art. 23 der VN-Charta an den USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China zusammen. Die nicht-ständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung unter Berücksichtigung eines geographischen Schlüssels mit einer Zwei-

<sup>12</sup> Eine Ausnahme hiervon bildet lediglich Kapitel 4.2.4, in welchem die Rolle, die der IStGH bei der Terrorismusbekämpfung spielen kann, beschrieben wird.

<sup>13</sup> Die Grafik wurde entnommen bei Unser, Günther: System. A.a.O., S. 2.

Drittel-Mehrheit auf zwei Jahre gewählt. Dieser sieht vor, dass drei Sitze auf Staaten aus Afrika und jeweils zwei auf den asiatischen und den lateinamerikanischen Kontinent entfallen. Darüber hinaus steht den osteuropäischen Staaten, den westeuropäischen Staaten sowie einer weiteren Ländergruppe jeweils ein Sitz zu. Dabei werden pro Jahr je fünf der nicht-ständigen Sitze vergeben. Die insgesamt 15 Staaten, die bei Abstimmungen jeweils über eine Stimme verfügen, treffen ihre Entscheidungen stets mit einer Mehrheit von mindestens neun Stimmen. Während es bei Beschlüssen über Verfahrensfragen irrelevant ist, wie diese Mehrheit zustande kommt, müssen bei allen sonstigen Fragen alle P-5 des Sicherheitsrates dem Beschluss zustimmen. Sobald einer der fünf Staaten sein Veto gegen einen Beschluss einlegt, gilt die Abstimmung als gescheitert – unabhängig davon, ob die anderen 14 Staaten für diesen gestimmt haben. Dieses sogenannte *Vetorecht* der ständigen Mitglieder stärkt deren politische Bedeutung un-  
gemein, behinderte jedoch vor allem zu Zeiten des Kalten Krieges zugleich die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrates.<sup>14</sup> So blockierten die beiden Großmächte USA und Sowjetunion beispielsweise Anfang der fünfziger Jahre stets diejenigen Aufnahmeanträge neuer Mitglieder, die von der Gegenseite unterstützt wurden. Zunächst ging dadurch die Zahl der VN-Beitritte stetig zurück, bis schließlich zwischen 1951 und 1954 gar keine neuen Mitglieder mehr aufgenommen werden konnten.<sup>15</sup> Der Sicherheitsrat konnte seiner Aufgabe, Empfehlungen bezüglich der Aufnahme neuer Mitglieder abzugeben, somit für vier Jahre nicht nachkommen. Seit der Beendigung des Ost-West-Konfliktes benutzen die fünf ständigen Mitglieder ihr Vetorecht jedoch sehr viel vorsichtiger. Zudem wird die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat durch die derzeitige Rechtsauffassung bezüglich des Vetorechts erleichtert, nach der weder die Abwesenheit noch die Enthaltung eines

---

<sup>14</sup> Vgl. Keller, Ulrich; Fröhlich, Manuel: UN-Sicherheitsrat und die Friedenssicherung. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Bonn 2001, S. 1.

<sup>15</sup> Vgl. Keller, Ulrich; Schulz, Leonie: Die UN-Generalversammlung. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Berlin 2007, S. 4.



ständigen Mitgliedes bei einem Abstimmungsprozess als Veto angesehen wird.<sup>16</sup>

Obwohl dem Sicherheitsrat nur 15 der 192 Mitgliedstaaten angehören, werden diesem in der VN-Charta eine Vielzahl von Aufgaben und Kompetenzen übertragen. So obliegt dem Sicherheitsrat unter anderem die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Art. 24 Nr. 1 VN-Charta). Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe stellt die VN-Charta dem Sicherheitsrat in den Kapiteln VI und VII verschiedene Mechanismen zur Verfügung: Zum einen ist er gemäß Kapitel VI der VN-Charta befugt, Streitigkeiten zwischen Staaten, die zu einem internationalen Konflikt heranreifen könnten, zu untersuchen und Empfehlungen zur friedlichen Streitbeilegung abzugeben. Zum anderen ist der Sicherheitsrat berechtigt, eine tatsächliche Bedrohung des Friedens oder gar einen Friedensbruch festzustellen und daraufhin Maßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta zu verhängen, die sowohl nicht-militärische als auch militärische Sanktionen umfassen können.<sup>17</sup> Entscheidet sich der Sicherheitsrat für die Vollstreckung von solchen Zwangsmaßnahmen, bindet dieser Beschluss alle Mitgliedstaaten. Aufgrund der Möglichkeit, verbindliche Resolutionen zu verabschieden, gilt der Sicherheitsrat als bedeutendstes Hauptorgan der VN und zugleich als zentrales Instrument der Konfliktverhütung und -bewältigung.<sup>18</sup>

Das Aufgabenspektrum des Sicherheitsrates umfasst jedoch nicht nur die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Vielmehr liegt es darüber hinaus auch in seinem Verantwortungsbereich, Pläne zur Rüstungsregelung auszuarbeiten, die Richter des IGH zu wählen und der Generalversammlung Kandidaten für die Wahl des Generalsekretärs vorzuschlagen.<sup>19</sup> Zur Wahrnehmung der dargelegten Aufgaben ist der Sicherheitsrat gemäß Art. 29 der VN-Charta zur Einrichtung von Nebenorganen und Ausschüssen ermächtigt. Zu diesen zählen unter anderem die beiden ad hoc Strafgerichtshöfe für Jugo-

---

<sup>16</sup> Vgl. Keller, Ulrich; Fröhlich, Manuel: a.a.O., S. 1.

<sup>17</sup> Für weiterführende Informationen hierzu vgl. Kapitel 4.2.1.

<sup>18</sup> Vgl. Hüfner, Klaus: Das System der Vereinten Nationen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 22/2005, S. 13.

<sup>19</sup> Vgl. Keller, Ulrich; Fröhlich, Manuel: a.a.O., S. 2.

slawien und Ruanda, die VN-Friedensmissionen, welche umgangssprachlich auch als *Blauhelmeinsätze* bezeichnet werden, sowie das CTC, dessen Arbeit Gegenstand des Kapitels 5.2.1.1 sein wird.

Die Mitglieder des Sicherheitsrates treten nahezu täglich zu informellen Konsultationen am Hauptsitz der VN zusammen, in denen Berichte des Generalsekretärs analysiert und anschließend auf dieser Basis Resolutionsentwürfe erarbeitet werden. Die Sitzungen sind im Allgemeinen vertraulich und finden größtenteils auch nicht im offiziellen Sitzungssaal des Sicherheitsrates statt.<sup>20</sup> Die tägliche Präsenz aller Sicherheitsratsmitglieder in New York dient jedoch nicht nur der erfolgreichen und zügigen Erledigung des Tagesgeschäfts, sondern stellt zudem die schnelle Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates beim Eintritt eines Krisenfalls sicher. So konnte dieser beispielsweise bereits einen Tag nach den Anschlägen des 11. September 2001 eine Resolution verabschieden, in der er jedwede Form des Terrorismus scharf verurteilte und zugleich als Bedrohung für den Weltfrieden einstufte. Die detaillierten Reaktionen des Sicherheitsrates auf 9/11<sup>21</sup> sowie dessen Rolle bei der Terrorismusbekämpfung sollen jedoch erst in den Kapiteln 4.2.3 und 5.2.1 dargestellt werden.

## 2.2 Die Generalversammlung

Die Generalversammlung ist das einzige Hauptorgan der VN, in dem alle 192 Mitgliedstaaten der Organisation vertreten sind. Sie nimmt eine zentrale Position im VN-System ein und gilt aufgrund ihres universellen Teilnehmerkreises als wichtigste Plattform der weltpolitischen Diskussion.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Auswärtiges Amt: Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatOrgane/VereinteNationen/StrukturVN/Organe/Sicherheitsrat.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>21</sup> Das Kürzel 9/11 wird oftmals als Synonym für die Anschläge des 11. September 2001 verwendet und geht auf die amerikanische Schreibweise des Datums der Terrorakte zurück.

<sup>22</sup> Vgl. Unser, Günther: UNO. A.a.O., S. 41 f.

Jeder Mitgliedstaat ist in der Generalversammlung mit einer Delegation von maximal fünf Personen vertreten, die an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden sind. Die Abstimmungen über Resolutionen und Beschlüsse basieren stets auf dem Prinzip „*one state – one vote*“, welches die formale Gleichberechtigung aller Staaten sicherstellt, und bedürfen im Regelfall lediglich der einfachen Mehrheit der abstimmenden Mitglieder.<sup>23</sup> Eine Ausnahme hiervon bilden gemäß Art. 18 der VN-Charta Entscheidungen in wichtigen Fragen, die eine Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden Mitgliedstaaten erfordern. Unter diesen Passus fallen beispielsweise die Aufnahme von neuen Mitgliedern, die Abgabe von Empfehlungen hinsichtlich der Wahrung des Weltfriedens sowie Charta-Änderungen. Während der Sicherheitsrat im Fall einer Friedensbedrohung oder eines Friedensbruchs Resolutionen verabschieden kann, die alle Mitgliedstaaten völkerrechtlich binden, haben sämtliche Resolutionen der Generalversammlung, außer Beschlüsse in Haushaltsfragen, lediglich einen empfehlenden Charakter. Trotzdem ist die moralische Autorität der Resolutionen nicht zu unterschätzen, da durch sie die Mehrheitsmeinung der Welt reflektiert wird.<sup>24</sup>

Gemäß Art. 10 der VN-Charta kann die Generalversammlung grundsätzlich alle Angelegenheiten und Fragen, die in den Rahmen derselbigen fallen, erörtern und durch Empfehlungen, Resolutionen oder Beschlüsse darauf reagieren. Ihre Zuständigkeit wird lediglich in Konfliktsituationen eingeschränkt, die im Sicherheitsrat anhängig sind, da sie in solchen Fällen Empfehlungen nur auf Ersuchen des Sicherheitsrates abgeben darf (Art. 12 VN-Charta). Da der Kompetenzbereich der Generalversammlung durch Art. 10 der VN-Charta nur vage festgelegt ist, behandelt das Organ nahezu alle Themen von globaler Bedeutung. So zählen unter anderem die Friedenssicherung und -erhaltung, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Gebieten, die Weiterentwicklung des Völkerrechts sowie der Schutz von Menschenrechten zu ihren Aufgaben. Des Weiteren obliegt der Generalversammlung die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, die Wahl der Mitglieder anderer VN-Organe, die Ernennung

---

<sup>23</sup> Vgl. Keller, Ulrich; Schulz, Leonie: a.a.O., S. 2.

<sup>24</sup> Vgl. Göthel, Dieter: a.a.O., S. 8.

des Generalsekretärs auf Vorschlag des Sicherheitsrates, die Prüfung und Genehmigung des Haushaltes der VN sowie die Festlegung der Mitgliedsbeiträge.<sup>25</sup>

Die Generalversammlung tritt jedes Jahr am dritten Dienstag im September zu ihrer formal einjährigen Sitzungsperiode zusammen. Die Haupttagung findet dabei in der Regel zwischen September und Jahresende statt.<sup>26</sup> Aufgrund der hohen Anzahl an Tagesordnungspunkten, die es im Verlauf einer solchen Sitzung abzuarbeiten gilt, werden viele der zu treffenden Entscheidungen bereits vorab durch sechs von der Generalversammlung etablierte Hauptausschüsse vorbereitet. Diese orientieren sich thematisch an den Aufgabengebieten der Generalversammlung:

1. Abrüstung und internationale Sicherheit
2. Wirtschafts- und Finanzfragen
3. Soziale, humanitäre und kulturelle Fragen
4. Besondere politische Fragen und Entkolonialisierung
5. Verwaltungs- und Haushaltsfragen
6. Rechtsfragen.

Die Ausschüsse, in denen ebenfalls jeder Mitgliedstaat vertreten ist, werden allerdings oftmals nicht mit ihrem Namen, sondern nur gemäß ihrer fortlaufenden Nummer (Erster Ausschuss, Zweiter Ausschuss etc.) bezeichnet. Neben diesen Hauptausschüssen verfügt die Generalversammlung über zahlreiche weitere Ausschüsse und Nebenorgane, welche ebenfalls der Unterstützung ihrer Arbeit dienen. Zu diesen zählen unter anderem der Präsidialausschuss und der Vollmachten-Prüfungsausschuss, die als Verfahrensausschüsse bezeichnet werden, sowie der dem 5. Ausschuss zuarbeitende Beitragsausschuss. Darüber hinaus hat die Generalversammlung bis zum heutigen Tag 14 Programme eingerichtet, die ihr zwar formal unterstellt sind, aber weitestgehend autonom agieren können und vorwiegend operative Tätigkeiten wahrnehmen.<sup>27</sup> Das wahrscheinlich bekannteste dieser sogenannten *Spezialorgane* ist das 1946 gegründete Kinderhilfswerk UNICEF.

---

<sup>25</sup> Vgl. Keller, Ulrich; Schulz, Leonie: a.a.O., S. 1.

<sup>26</sup> Vgl. Auswärtiges Amt: ABC der Vereinten Nationen. Berlin 2003, S. 51.

<sup>27</sup> Vgl. Keller, Ulrich; Schulz, Leonie: a.a.O., S. 3.

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass der Generalversammlung ein breit gefächertes Aufgabenspektrum obliegt, welches sie ohne die Hilfe verschiedener Nebenorgane und Ausschüsse nicht bewältigen könnte. Ihre Resolutionen haben im Gegensatz zu denen des Sicherheitsrates zwar keinen verbindlichen Charakter, dennoch gilt sie als wichtigstes beratendes und richtungsweisendes Organ, das aufgrund seiner universellen Mitgliedschaft zudem die höchste Legitimität unter den VN-Organen genießt. Dass die Teilhabe aller 192 Mitgliedstaaten an Diskussionen die Arbeit der Generalversammlung jedoch zugleich erschweren kann, werden die Ausführungen des Kapitels 5.2.2.1 zeigen.

### **2.3 Das Sekretariat und der Generalsekretär**

Das Sekretariat ist das administrative Zentrum der VN. Es besteht gemäß Art. 97 der VN-Charta aus dem Generalsekretär und einer in der VN-Charta nicht näher bestimmten Anzahl öffentlich Bediensteter, die zur organisatorischen Unterstützung der anderen VN-Organen benötigt werden. Derzeit beschäftigt das Sekretariat circa 8.900 Mitarbeiter, die aus mehr als 170 Staaten entsandt werden und im Gegensatz zu den Delegationsmitgliedern der Generalversammlung nicht weisungsgebunden sind. Ihnen wird sogar vielmehr durch Art. 100 der VN-Charta untersagt, Anordnungen von Regierungen zu erbitten oder entgegen zu nehmen.

Das Sekretariat, welches in verschiedene Büros und Hauptabteilungen gegliedert ist,<sup>28</sup> nimmt die unterschiedlichsten administrativen und politischen Aufgaben wahr und unterstützt damit die Arbeit der anderen Hauptorgane. So liegt es unter anderem im Verantwortungsbereich des Sekretariats, die Peacekeeping-Einsätze der VN zu verwalten, Studien zum Themenkomplex Menschenrechte und zu weiteren nachhaltigen Entwicklungen zu erarbeiten, internationale Konferenzen zu planen sowie Dokumente, die innerhalb der VN erstellt wurden, in die

---

<sup>28</sup> Für eine Übersicht der Hauptabteilungen des Sekretariats vgl. Fröhlich, Manuel: Der Generalsekretär der Vereinten Nationen. Deutsche Gesellschaft der Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Berlin 2003, S. 5.

offiziellen Sprachen der Organisation zu übersetzen und im Anschluss zu publizieren.<sup>29</sup> Darüber hinaus zählen die Ernennung des Personals der VN, die Aufstellung des Haushaltsplanes, die Koordinierung der Arbeit aller Hauptorgane mit Ausnahme des IGH sowie die Repräsentation der VN als Ganzes zu den Aufgaben des Sekretariats.<sup>30</sup> An der Spitze des Organs steht der Generalsekretär, der nicht nur der Leiter des Sekretariats, sondern zugleich der höchste Verwaltungsbeamte der VN ist. Dieser wird auf Vorschlag des Sicherheitsrates von der Generalversammlung auf fünf Jahre gewählt und kann gemäß eines im Jahr 1946 gefassten Beschlusses der Generalversammlung einmalig wiedergewählt werden.<sup>31</sup> Obwohl die Generalversammlung den Generalsekretär letztendlich wählt, hängen die Erfolgchancen der Bewerber vordergründig von der Zustimmung der Vetomächte im Sicherheitsrat ab, da ein Kandidat zunächst die Stimmen der fünf ständigen Mitglieder auf sich vereinen muss, bevor er der Generalversammlung überhaupt vorgeschlagen wird. Bei der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung werden zwei Kriterien berücksichtigt: Zum einen müssen die Kandidaten gemäß Art. 101 der VN-Charta ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit aufweisen. Zum anderen legen die beiden Organe bei der Wahl des Generalsekretärs Wert darauf, dass die verschiedenen Kontinente angemessen berücksichtigt werden.<sup>32</sup>

Die administrativen und repräsentativen Aufgaben des Generalsekretärs und des Sekretariats wurden im vorangegangenen Absatz bereits kurz dargelegt. Zudem werden dem Generalsekretär jedoch auch politische Kompetenzen eingeräumt, die in der VN-Charta allerdings nur sehr ungenau beschrieben sind und daher von den bisherigen Generalsekretären äußerst unterschiedlich genutzt wurden.<sup>33</sup> Gemäß Art. 99

---

<sup>29</sup> Vgl. Vereinte Nationen: Sekretariat. New York 2004. URL: <http://un.org/documents/st.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>30</sup> Vgl. Gareis, Sven Bernhard; Varwick, Johannes: a.a.O., S. 50.

<sup>31</sup> Vgl. Fiedler, Wilfried: Kapitel XV. Das Sekretariat. In: Simma, Bruno (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München 1991, S.973 f.

<sup>32</sup> Die bisherigen Generalsekretäre stammten aus Europa (Norwegen, Schweden, Österreich), Asien (Burma, Südkorea), Lateinamerika (Peru) und Afrika (Ägypten, Ghana).

<sup>33</sup> Vgl. Gareis, Sven Bernhard; Varwick, Johannes: a.a.O., S. 50.

der VN-Charta kann der Generalsekretär die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf jede Angelegenheit lenken, die in seinen Augen dazu geeignet ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gefährden. Der bewusst vage gehaltene Wortlaut eröffnet dem Generalsekretär einen eigenen politischen Handlungsspielraum: Erstens erlaubt ihm der Begriff *Angelegenheit*, nicht nur spezielle Ereignisse, sondern jedwede Entwicklung, die seines Erachtens eine Gefahr für den Weltfrieden darstellt, vor den Sicherheitsrat zu bringen; zweitens kann er die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates zwar auf verschiedene *Angelegenheiten* lenken, ist aber nicht dazu verpflichtet, und drittens obliegt ihm die Festlegung, ab wann eine *Angelegenheit* in seinen Augen eine Friedensbedrohung darstellt.<sup>34</sup> Auf diesem Artikel basiert unter anderem die von den bisherigen Amtsinhabern praktizierte *Stille Diplomatie*, die den Versuch der Generalsekretäre, Konflikte bereits im Anfangsstadium durch Vermittlungen beizulegen, ohne von einem VN-Organ explizit dazu ermächtigt zu sein, bezeichnet.

Neben dieser Befugnis sind weitere politische Kompetenzen des Generalsekretärs in Art. 98 der VN-Charta aufgeführt. Dieser besagt, dass der Generalsekretär alle sonstigen Aufgaben, die er von den anderen Hauptorganen zugewiesen bekommt, wahrnimmt. Der Begriff *sonstige Aufgaben* meint hierbei all jene Befugnisse, die über rein administrative Tätigkeiten hinausgehen. Hierzu zählt vorrangig die Vorbereitung und Durchführung der vom Sicherheitsrat eingesetzten Peacekeeping-Missionen.<sup>35</sup> Da der Sicherheitsrat im Gegensatz zum Generalsekretär nicht über die notwendigen personellen Ressourcen zur Koordinierung der Einsätze verfügt, übertrug er diese Aufgabe dem Generalsekretär, der bei der Wahrnehmung dieser Tätigkeit von der Hauptabteilung Department of Peacekeeping Operations unterstützt wird. Zudem liegt es gemäß Art. 98 der VN-Charta im Verantwortungsbereich des Generalsekretärs, der Generalversammlung jedes Jahr einen Tätigkeitsbericht über die Arbeit der gesamten Organisation vorzulegen. In der sogenannten *Rede zur Lage der Welt* hat der Generalsekretär die Möglichkeit, seine politischen Auffassungen vor der Weltöffentlichkeit darzulegen und diesen damit eine erhebliche

---

<sup>34</sup> Vgl. Fröhlich, Manuel: a.a.O., S. 2.

<sup>35</sup> Vgl. Unser, Günther: UNO. A.a.O., S. 162 f.

Aussagekraft zu verleihen. So wurde dieses wichtige politische Instrument in der Vergangenheit von den Generalsekretären unter anderem dazu verwendet, gegenwärtige globale Probleme aufzuzeigen, Appelle an die Mitgliedstaaten zu richten, deren Arbeit zu loben, aber auch zu kritisieren, und innovative Gedanken im Hinblick auf die zukünftigen Schwerpunkte der Arbeit der VN zu äußern.<sup>36</sup>

Da die politischen Befugnisse des Generalsekretärs in der VN-Charta nur unpräzise formuliert sind, steht und fällt die Bedeutung des Amtes mit den persönlichen Eigenschaften und Anstrengungen eines jeden Generalsekretärs. Leistet dieser von Beginn an gute Arbeit, so genießt er das Vertrauen der einzelnen Mitgliedstaaten und hat damit zugleich die Möglichkeit, im Laufe seiner Amtszeit Einfluss auf diese zu nehmen. Misslingt ihm anfangs jedoch die einwandfreie Wahrnehmung seiner Aufgaben, ist der Vertrauensaufbau schwierig, was wiederum mittel- bis langfristig zum Verlust seines Ansehens führen kann.<sup>37</sup> Inwieweit der ehemalige Generalsekretär Kofi Annan und der jetzige Amtsinhaber Ban Ki Moon ihre Position und Befugnisse im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus genutzt haben beziehungsweise nutzen, sollen die Ausführungen des Kapitels 5.2.3 verdeutlichen.

---

<sup>36</sup> Vgl. Fröhlich, Manuel: a.a.O., S. 1.

<sup>37</sup> Vgl. ebd., S. 5.



### 3. Multilateralismus als Handlungskonzept für die Terrorismusbekämpfung

Da sich diese Arbeit mit der Rolle der VN bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung auseinandersetzt, ist die Analyse des Begriffes Multilateralismus von essentieller Bedeutung. Darüber hinaus ist es jedoch auch das Ziel dieses Kapitels, darzustellen, welche Vor- und Nachteile das Handlungskonzept *Multilateralismus* gegenüber dem des *Unilateralismus* aufweist, welche Grundlagen die VN für multilaterales Handeln bieten und warum die effektive Bekämpfung des transnationalen Terrorismus nur in einem multilateralen Rahmen möglich ist.

Multilateralismus kann generell als jegliche Form der internationalen Zusammenarbeit zwischen mehr als zwei Staaten beschrieben werden. Allerdings reicht diese sehr simple Definition nicht aus, um den Begriff umfassend darzulegen, da hierbei entscheidende Aspekte außer Acht gelassen werden. Eine weiterführende Definition versuchte John Ruggie im Jahr 1992, indem er feststellte:

„What is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, [...], but that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states.“<sup>38</sup>

Eines dieser heute für den Multilateralismus anerkannten Prinzipien ist der Grundsatz der Reziprozität, der jedem Staat langfristige Erfolge auf vielen der zu bearbeitenden Themengebieten verspricht, allerdings zugleich den kurzfristigen Erfolg auf allen Problemfeldern nicht garantieren kann. Zudem gelten auch die Kultur des gegenseitigen Vertrauens sowie die Einhaltung verschiedener durch die jeweilige Staatengemeinschaft festgelegter Normen zu den Grundvoraussetzungen für multilaterales Handeln.

Eine Eingrenzung des Begriffes Multilateralismus ist anhand verschiedener Definitionskriterien wie zum Beispiel Reichweite (offener vs.

---

<sup>38</sup> Powell, Lindsey: In Defense of Multilateralism. New Haven 2003, S. 5. URL: [www.environmentalgovernance.org/docs/dialogue/oct03/papers/Powell.pdf](http://www.environmentalgovernance.org/docs/dialogue/oct03/papers/Powell.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

geschlossener Multilateralismus), Akteure (staatlicher vs. transnationaler Multilateralismus) oder policy-Dimension möglich.<sup>39</sup> Der offene Multilateralismus erlaubt es allen Staaten an Problemlösungen mitzuarbeiten und gewährt somit ein hohes Maß an Legitimität, während der geschlossene Multilateralismus das Agieren einer begrenzten Gruppe von Staaten impliziert und daher Legitimitätsdefizite hervorruft. Staaten, die trotzdem eine Form des geschlossenen Multilateralismus zur Problembearbeitung wählen, erhoffen sich dadurch ein höheres Maß an Effektivität, welches der offene Multilateralismus aufgrund der Vielzahl der Akteure kaum bieten kann. Ein weiteres Kriterium zur Differenzierung multilateraler Zusammenarbeit ist der Teilnehmerkreis derselben. So muss generell zwischen einem staatlichen und einem transnationalen Multilateralismus unterschieden werden. Während der staatliche Multilateralismus nicht-staatliche Akteure ausschließt, bezieht der transnationale Multilateralismus diese in die Problembearbeitung und -lösung mit ein. In der Literatur gibt es zahlreiche weitere Abgrenzungsmöglichkeiten, die jedoch für die Einordnung der VN in das multilaterale Geflecht nur eine untergeordnete Rolle spielen und in dieser Arbeit daher unerwähnt bleiben.<sup>40</sup>

### 3.1 Unilateralismus vs. Multilateralismus

Während Multilateralismus darauf abzielt, Probleme in einem Staatenverbund, also gemeinsam und nach Absprache zu lösen, erfordert unilaterales Handeln keine Rücksichtnahme auf andere Akteure. Für die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) liegt genau darin ein gewisser Reiz. Sie verlassen „sich auf ihren eigenen Machtvorsprung, [während] kleinere Mächte auf das Völkerrecht und Internationale Or-

---

<sup>39</sup> Vgl. Gareis, Sven Bernhard; Varwick, Johannes: a.a.O., S. 308 f.

<sup>40</sup> Für weitere Unterscheidungen vgl. u.a. Hippler, Jochen: Die unilaterale Versuchung. Veränderte Dominanzformen im internationalen System. URL: <http://www.jochen-hippler.de/neu/pdf-Dokumente/Unilat%20krz.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009; sowie Fehl, Caroline; Thimm, Johannes: Weltmacht und Weltordnung. Multilateralismus im transatlantischen Spannungsfeld. SWP-Studie 6/2008. Berlin 2008.

ganisationen [vertrauen]“,<sup>41</sup> obwohl die Entwicklungen in den vergangenen Jahren gezeigt haben, dass globalen Gefahren und Herausforderungen nur mithilfe multilateraler Arrangements begegnet werden kann.<sup>42</sup> Die Haltung der USA ist insofern nicht verwunderlich, als sich trotz des wirtschaftlichen Aufstiegs von Staaten wie zum Beispiel China und Indien vorerst nichts an ihrer dominanten Stellung in der internationalen Gemeinschaft ändern wird. Unilaterales Handeln bietet den USA somit zwar ein Maß an Handlungsfreiheit und Unabhängigkeit, das bei multilateraler Zusammenarbeit nicht gewährleistet werden kann, verpflichtet sie aber gleichzeitig, alle Belastungen selbst zu tragen, während multilaterales Handeln ein *burden sharing*, also die Aufteilung der Lasten zwischen den agierenden Akteuren, vorsieht. Aus diesem Grund verfahren die Vereinigten Staaten oftmals nach dem Prinzip: „Soviel Unilateralismus wie möglich, nur soviel Multilateralismus, wie zur Wahrung der eigenen Interessen unbedingt notwendig.“<sup>43</sup> So nutzten die USA beispielsweise Resolution 1368 des Sicherheitsrates der VN, um die Invasion in Afghanistan im Oktober 2001 zu legitimieren, während sie – aufgrund des sich abzeichnenden Misserfolges – von einer Abstimmung über die Irak-Krieg<sup>44</sup> im Sicherheitsrat absahen.

Obwohl bereits erwähnt wurde, dass es im Zeitalter der Globalisierung keine Alternativen zum Multilateralismus gibt und auch nicht geben kann, bringt dieser ebenso wie der Unilateralismus einige Probleme mit sich. Da die internationale Ordnung nach wie vor durch nationale Interessen einzelner Akteure bestimmt wird, ist der Erfolg multilateralen Handelns oftmals begrenzt. Als Beispiel hierfür sei der Klima-

---

<sup>41</sup> Hippler, Jochen: *Versuchung*. A.a.O., S. 3.

<sup>42</sup> Vgl. Pleuger, Gunter: Politische Studien-Zeitgespräch mit dem Botschafter a.D. Dr. Gunter Pleuger zu Lage und Zukunft der Vereinten Nationen. In: *Politische Studien*, 412 (März/April 2007), S. 13.

<sup>43</sup> Nuscheler, Franz: *Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen*. Stiftung Entwicklung und Frieden. Policy Paper 16. Bonn 2001, S. 3 f.

<sup>44</sup> Der Irak-Krieg begann im März 2003 ohne VN-Mandat. Der Einmarsch in den Irak beruhte allein auf einer Entscheidung der USA (unilaterales Handeln), während der Krieg an sich durch die sogenannte „coalition of the willing“, die zu Beginn aus über 50 Staaten bestand (darunter Großbritannien, Spanien, Italien, Australien), geführt wird (multilaterales Handeln).

schutz und der dafür einberufene Weltklimagipfel in Kyoto im Jahr 1997 angeführt: Obwohl sich alle 192 Mitgliedstaaten der VN über die Auswirkungen des Klimawandels bewusst waren, verweigerten die USA schon vor der Erarbeitung eines Klimaschutzabkommens die Unterzeichnung eines solchen. Dabei verursachen die Vereinigten Staaten im weltweiten Vergleich den höchsten CO<sub>2</sub>-Ausstoß.<sup>45</sup> Begründet wurde die Entscheidung der USA in der Byrd-Hagel-Resolution, in welcher der US-Senat dazu aufrief, kein Protokoll zu ratifizieren, welches der amerikanischen Wirtschaft enormen Schaden zufügen könnte.<sup>46</sup> Das nationale Interesse, die eigene Wirtschaft zu schützen, wog für die USA also schwerer als das internationale Bemühen, dem Klimawandel entgegenzuwirken.

Ähnlich verhält es sich bezüglich der Anerkennung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH): Viele Mitgliedstaaten der VN, darunter unter anderem die USA, Russland und China, verweigern bisher die Unterzeichnung des Statuts und erkennen den Gerichtshof folglich nicht an. Ihre ablehnende Haltung erklären die betroffenen Staaten vorwiegend mit dem Argument, ihre Staatsbürger vor einer möglichen Auslieferung an den IStGH schützen zu müssen.<sup>47</sup> Das Bestreben der einzelnen Staaten, den Schutz ihrer Bürger zu gewährleisten, ist somit größer als deren Bereitschaft, die internationalen Anstrengungen im Hinblick auf die Bestrafung schwerster völkerrechtlicher Verbrechen zu unterstützen. Sowohl das Beispiel bezüglich des Klimaschutzes als auch die Ausführungen zum IStGH verdeutlichen, dass der multilateralen Zusammenarbeit aufgrund entgegengesetzter nationaler Absichten häufig enge Grenzen gesetzt sind.

---

<sup>45</sup> Vgl. Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien: CO<sub>2</sub>-Ausstoß. URL: [http://www.iwr.de/klima/ausstoss\\_welt.html](http://www.iwr.de/klima/ausstoss_welt.html). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>46</sup> Vgl. US-Senat: Byrd-Hagel-Resolution, 25.07.1997. URL: <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>47</sup> Vgl. Zumach, Andreas: Auch Kissinger müsste zittern. Warum die USA gegen den Internationalen Strafgerichtshof sind. In: Wochenzeitung Online, 22.08.2002. URL: <http://www.woz.ch/archiv/old/02/34/6732.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Ein weiteres Problemfeld der internationalen Zusammenarbeit ist die mögliche Überschneidung von Mandaten und Aufgabenstellungen verschiedener multilateraler Zusammenschlüsse.<sup>48</sup> So werden globale Themen wie Terrorismus oder Klimawandel nicht ausschließlich durch die VN als internationale Organisation, sondern auch durch Regionalorganisationen wie die EU oder die Afrikanische Union (AU) bearbeitet. Solange sich die einzelnen Organisationen dabei untereinander absprechen und damit eine Doppel- bzw. Nichtbearbeitung von Themenaspekten verhindern, ist die Existenz mehrerer multilateraler Verbindungen unproblematisch und sogar sinnvoll<sup>49</sup> – schließlich wurde bereits erwähnt, dass Organisationen mit geringerem Mitgliederkreis eher in der Lage sind, effektiv zu arbeiten, als die VN mit 192 Mitgliedstaaten. In der Realität muss jedoch der Austausch zwischen den einzelnen Organisationen weiterhin verbessert werden, um eine effektive Problembearbeitung zu gewährleisten.

Dennoch kann im 21. Jahrhundert unilaterales Agieren keine Handlungsalternative zum Multilateralismus darstellen. Zu dieser Einsicht kam unter anderem der damalige US-Außenminister Christopher Warren im Jahr 1995:

„Jüngst wurde es Mode zu argumentieren, wir sollten es einfach allein machen. Diese Sicht ist naiv: Sie begrenzt unsere Flexibilität, schwächt unseren Einfluss und beschädigt unsere Interessen [...]. Wir werden den globalen Kampf gegen die Proliferation, gegen Terrorismus [...] nicht ohne Zusammenarbeit mit Freunden und Verbündeten gewinnen. [...] Die Debatte zwischen Verfechtern des unilateralen und multilateralen Handelns geht von einer falschen Wahl aus.“<sup>50</sup>

Indes wäre es ebenso fatal anzunehmen, dass multilaterales Handeln grundsätzlich ohne Beteiligung der USA oder anderer aufstrebender

---

<sup>48</sup> Vgl. Erler, Gernot: Multilateralismus und die deutsche Außenpolitik. Rede vor der ersten Konferenz für deutsche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter internationaler Organisationen. Berlin 11.05.2006. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060511-Erler.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>49</sup> Art. 52 der VN-Charta erkennt die Existenz regionaler Organisationen an, solange deren Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der VN vereinbar sind.

<sup>50</sup> Nuscheler, Franz: a.a.O., S. 7.

Mächte wie China, Indien, Russland oder Brasilien (sogenannte BRIC-Staaten) möglich wäre. Wie das Beispiel des Klimaschutzes bereits zeigte, können internationale Verträge trotz der Zustimmung vieler Nationen ohne die Ratifizierung wichtiger Industriestaaten nahezu wertlos sein. Die Aussage „America needs the world, just as I believe the world needs America“,<sup>51</sup> welche vom amtierenden US-Vizepräsidenten Joseph Biden auf der Sicherheitskonferenz in München im Februar 2009 getroffen wurde, verdeutlicht dieses Dilemma. Es wird daher auch zukünftig die Aufgabe multilateraler Zusammenschlüsse und dabei insbesondere der VN sein, die „Supermacht“ USA sowie die BRIC-Staaten in Problembearbeitungs- und Problemlösungsprozesse einzubeziehen.

### **3.2 Multilaterale Problembewältigung im Rahmen der VN**

Zu Beginn dieses Kapitels wurde bereits angeführt, dass verschiedene Varianten des Multilateralismus existieren. Die VN vertreten dabei generell eine Form des offenen, staatlichen Multilateralismus, der es allen Staaten erlaubt, an Problemlösungen mitzuarbeiten, nicht-staatliche Akteure jedoch ausschließt. Um die in Art. 1 der VN-Charta erklärten Ziele erreichen zu können, ist die Bearbeitung der Themen durch alle 192 Mitgliedstaaten nicht nur wünschenswert, sondern auch dringend erforderlich. Dass die Möglichkeit, schnelle Entscheidungen zu treffen und damit effektiv zu handeln, durch die Teilhabe zahlreicher Akteure begrenzt ist, wird dabei zugunsten der hohen Legitimation, welche die Organisation durch die universelle Mitgliedschaft genießt, in Kauf genommen.

Im Gegensatz zu manch anderen internationalen und regionalen Organisationen haben die VN bei der multilateralen Problembewältigung kaum Möglichkeiten, selbst operativ tätig zu werden. Sie verfügen weder über exekutive Befugnisse, die zur Implementierung gefasster

---

<sup>51</sup> Biden, Joseph R.: Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz. München, 07.02.2009. URL: [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=238&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238&). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Entscheidungen notwendig wären, noch besitzen sie eine gesetzgebende Gewalt, eine sanktionierende Rechtsinstanz oder eine Steuerhoheit. Aufgrund dessen obliegt die Implementierungslast von Beschlüssen, die im Rahmen der Organisation getroffen werden, stets den Mitgliedstaaten der Organisation. Trotzdem stellen die VN der Staatengemeinschaft einen unerlässlichen institutionellen Rahmen für die Bearbeitung und Lösung globaler Probleme zur Verfügung, da die einzelnen Organe, Gremien und zwischenstaatlichen Organisationen der VN die Zusammenarbeit der einzelnen Staaten koordinieren und damit effektiver gestalten können.<sup>52</sup>

Neben der Bereitstellung eines geeigneten institutionellen Handlungsrahmens bedarf es eines für jeden Staat akzeptablen und verbindlichen Regelwerks an Normen und Werten auf internationaler Ebene, um eine reibungslose Kooperation der einzelnen Staaten bei der Bewältigung transnationaler Probleme zu garantieren. Ein derartiges Normensystem stellen die VN auf der Basis des Völkerrechts zur Verfügung. Hierzu zählen unter anderem die VN-Charta, zahlreiche Verträge, Konventionen und Resolutionen, welche seit 1945 unter dem Dach der VN entstanden sind beziehungsweise nach wie vor entstehen und darüber hinaus dort auch interpretiert und kontinuierlich weiterentwickelt werden. Die Zusammenarbeit von Staaten bei der Bewältigung transnationaler Herausforderungen im Rahmen der VN erhält damit eine solide rechtliche Grundlage.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die VN als universellste aller internationalen Organisationen einen sowohl rechtlich als auch institutionell fundierten Handlungsrahmen für die multilaterale Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme anbieten. Inwiefern dieser jedoch ausreichend für eine effektive Bekämpfung des Terrorismus ist, soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit analysiert werden.

---

<sup>52</sup> Vgl. Schaller, Christian: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung. In: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung. SWP-Studie 14/2007. Berlin 2007, S. 27.

### 3.3 Multilaterales Handeln als Grundvoraussetzung für die effektive Terrorismusbekämpfung

Spätestens seit den Anschlägen auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 gilt Terrorismus als weltweite Bedrohung, deren Bekämpfung nur im multilateralen Rahmen möglich erscheint. Es gilt hierbei jedoch zwischen nationalem, internationalem und transnationalem Terrorismus zu differenzieren, da nicht jede dieser Formen zwingend die Zusammenarbeit der internationalen Staatengemeinschaft erfordert.

Der Begriff des nationalen Terrorismus wird gebraucht, „wenn Terroristen innerhalb der Grenzen ihres Staates Gewalt gegen andere Bürger ausüben, das heißt Täter und Opfer sind Angehörige des gleichen Staates oder unterliegen zumindest der gleichen staatlichen Autorität.“<sup>53</sup> Das Ziel der Terroristen ist es in diesem Falle oftmals, die nationale Ordnung des jeweiligen Staates durch Gewaltanwendung sowie durch die Verbreitung von Angst und Schrecken zu verändern. Ausländer stehen bei dieser Form des Terrorismus, wie ihn beispielsweise die ETA in Spanien, die IRA in Nordirland oder die PKK in der Türkei praktizieren, nicht im Fokus der Terroristen, sondern sind – wenn überhaupt – unbeabsichtigte Opfer der Anschläge.

Der internationale Terrorismus zielt zwar ähnlich wie der nationale Terrorismus darauf ab, eine staatliche Ordnung zu verändern, versucht dabei jedoch durch Angriffe auf „Ausländer bzw. deren Eigentum oder aber das Territorium eines anderen Staates“<sup>54</sup> eine breitere Öffentlichkeit zu erreichen, um die Aufmerksamkeit dieser auf die nationalen Probleme des jeweiligen Staates zu lenken. Die internationale Staatengemeinschaft wird durch terroristische Akte dieser Art zum Eingreifen gezwungen bzw. kann sich dem jeweiligen Konflikt zumindest nicht mehr gänzlich verschließen. Als Akte des internationalen Terrorismus gelten beispielsweise die in den sechziger und siebziger Jahren verübten Flugzeugentführungen (z.B. Entführung der Luft-

---

<sup>53</sup> Schneckener, Ulrich: Transnationaler Terrorismus. In: Gehl, Günter (Hrsg.): Terrorismus. Krieg des 21. Jahrhunderts? Weimar 2006, S. 23.

<sup>54</sup> Ebd.



hansa-Maschine *Landshut* im Oktober 1977) sowie das Olympiaattentat 1972 in München.<sup>55</sup>

Der transnationale Terrorismus hingegen verfolgt internationale Ziele und strebt daher nicht nur – wie der nationale und internationale Terrorismus – die Erneuerung der Ordnung eines Staates, sondern vielmehr die Veränderung der Ordnung einer ganzen Region bzw. sogar der gesamten Weltordnung an. Zudem unterscheidet sich der transnationale Terrorismus von der „klassischen“ Form durch seine Mitgliederstruktur, die sich nicht länger auf Personen gleicher Staatsangehörigkeit beschränkt, sondern sich vielmehr auf eine Ideologie, die allen Mitgliedern gemein ist, erstreckt. Der Begriff transnational impliziert außerdem, dass es sich um grenzüberschreitende Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure handelt. Transnationale Terrornetzwerke wie beispielsweise Al-Qaida agieren folglich weltweit, was dazu führt, dass Anschlagsorte und -zeitpunkte oftmals nicht vorhersehbar sind. Zudem sind Nationalstaaten nicht länger in der Lage, eine hundertprozentige Sicherheit zu garantieren, da seit dem 11. September 2001 nahezu jedes Anschlagsszenario vorstellbar ist.<sup>56</sup>

Die Abgrenzung des transnationalen Terrorismus vom nationalen und internationalen Terrorismus verdeutlicht, dass die Bekämpfung des erstgenannten Phänomens durch einzelne Staaten nahezu unmöglich ist. Die Bearbeitung dieser globalen Herausforderung erfordert vielmehr die Zusammenarbeit verschiedener Akteure auf internationaler Ebene, da jeder Anschlag, der durch transnationale Terrornetzwerke geplant und durchgeführt wird, nicht nur die nationale Ordnung des angegriffenen Staates gefährdet, sondern darüber hinaus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt.<sup>57</sup> Zudem tangiert der transnationale Terrorismus andere globale Pro

---

<sup>55</sup> Ziel dieser Terrorakte war meist die Freipressung in Israel inhaftierter Palästinenser oder in Deutschland inhaftierter RAF-Mitglieder (u.a. Ulrike Meinhof und Andreas Baader).

<sup>56</sup> Für konkretere Ausführungen hierzu vgl. Kapitel 5.1.1.

<sup>57</sup> Vgl. u.a. die Resolutionen 1368 und 1373 des VN-Sicherheitsrates.

blemfelder wie beispielsweise die Organisierte Kriminalität.<sup>58</sup> Um also Maßnahmen der einzelnen Staaten koordinieren und einen Gesamtüberblick bei der Terrorismusbekämpfung wahren zu können, ist die Erarbeitung gemeinsamer Strategien auf regionaler und internationaler Ebene bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus unerlässlich.

---

<sup>58</sup> Vgl. El-Samalouti, Peter: Terrorismusfinanzierung im internationalen Finanzsystem. Eine Analyse der Transfermethoden im Zeitalter der Globalisierung. In: Pfahl-Traughber, Armin (Hrsg.): Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2008. Brühl/Rheinland 2008, S. 506 ff.

## **4. Die Bedeutung des Völkerrechts im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus**

In Abschnitt 3.3 wurde bereits dargelegt, dass die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus eines multilateralen Rahmens bedarf. Die Bearbeitung dieser globalen Herausforderung durch die internationale Staatengemeinschaft erfordert zudem ein universelles Rechtssystem, welches jedwede ergriffenen Anti-Terror-Maßnahmen stützt und legalisiert. Das Völkerrecht und dabei insbesondere die VN-Charta, die Anti-Terrorismus-Konventionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen des Sicherheitsrates bilden einen solchen rechtlichen Handlungsrahmen auf globaler Ebene. Inwiefern dieser der effektiven Bekämpfung des transnationalen Terrorismus dient, soll im folgenden Kapitel erörtert werden. Darüber hinaus gilt es in Abschnitt 4.2.4 zu analysieren, welche Rolle das Völkerstrafrecht bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus spielt bzw. zukünftig spielen kann. Zunächst werden jedoch einige völkerrechtliche Grundlagen aufgezeigt.

### **4.1 Völkerrechtliche Grundlagen**

Im Abschnitt 4.1 werden einige völkerrechtliche Grundlagen skizziert, die dem Verständnis der im weiteren Verlauf des Kapitels dargelegten Ausführungen dienen. Hierbei gilt es zum einen, den Begriff Völkerrecht zu definieren, die verschiedenen Völkerrechtssubjekte zu bestimmen und die unterschiedlichen Völkerrechtsquellen darzustellen. Zum anderen ist es das Ziel des Abschnittes, einen Überblick über das Völkerstrafrecht als Sonderform des Völkerrechts zu vermitteln. Vor allem die Rechtsquellen des Völkerrechtes sollen jedoch nur kurz angeschnitten werden, da eine konkrete und abschließende Beschreibung der Völkerrechtsquellen den Rahmen dieser Arbeit sprengen und darüber hinaus die Aufgabenstellung verfehlen würde.

### 4.1.1 Völkerrechtssubjekte

Der Begriff Völkerrecht leitet sich aus dem lateinischen *ius gentium*, dem Recht der Völker, ab. Im römischen Reich bezog sich dieses auf alle Personen und nicht nur, wie das *ius civile*, auf die Bürger Roms.<sup>59</sup> Trotzdem war das *ius gentium* römisches Recht, so dass es mit dem heutigen Verständnis von Völkerrecht nur wenig gemein hat. Dieses definiert sich vielmehr als eine Rechtsordnung, welche die Beziehungen zwischen den verschiedenen Völkerrechtssubjekten regelt.<sup>60</sup> Dabei werden Normen, die keine Regelung im Rechtssystem der einzelnen Staaten erfahren, etabliert, um ein harmonisches Zusammenleben der Völker zu ermöglichen. Das Völkerrecht wird anderen Staaten also nicht, wie vormals das *ius gentium*, von einem Staat aufgezwungen, sondern entsteht durch das Agieren der Völkerrechtssubjekte selbst.

Doch wer sind überhaupt Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten? In der Literatur wird zwischen geborenen, also zwingend notwendigen, und gekorenen, also sekundären Völkerrechtssubjekten unterschieden.<sup>61</sup> Als geborene Völkerrechtssubjekte werden all diejenigen Staaten bezeichnet, welche die Drei-Elementen-Lehre<sup>62</sup> erfüllen und damit im Sinne der allgemeinen Staatslehre als Staat gelten. Sekundäre Völkerrechtssubjekte hingegen sind internationale Organisationen, der Heilige Stuhl, das Internationale Komitee des Roten Kreuzes sowie der Malteserorden.<sup>63</sup> Internationale Organisationen müssen hierbei auf Dauer angelegte Verbindungen mehrerer Staaten auf dem Gebiet des Völkerrechtes sein, die über mindestens ein handlungsfä-

---

<sup>59</sup> Vgl. Kriechbaum, Maximiliane: Römische und europäische Rechtsgeschichte. Vorlesungsskript im Sommersemester 2008 der Universität Hamburg, S. 12. URL: <http://www.jura.uni-hamburg.de/personen/kriechbaum/20080410093832.doc>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>60</sup> Vgl. Varwick, Johannes: Völkerrecht und internationale Politik. Ein ambivalentes Verhältnis. In: Internationale Politik, 12/2005, S.115 f.

<sup>61</sup> Vgl. Epping, Volker: Völkerrechtssubjekte. In: Ipsen, Knut (Hrsg.). Völkerrecht. München 2004, S. 57.

<sup>62</sup> Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt müssen kumulativ vorliegen, damit ein Staat im Sinne des Völkerrechts existiert.

<sup>63</sup> Vgl. Epping, Volker: a.a.O., S. 84ff.

higes Organ sowie über eigene Aufgaben und Kompetenzen verfügen, deren Umfang zumeist im Gründungsvertrag festgeschrieben ist.<sup>64</sup> Daraus ergibt sich, dass sowohl zwischenstaatliche internationale Organisationen als auch supranationale internationale Organisationen über eine Völkerrechtssubjektivität verfügen, während nichtstaatliche internationale Organisationen keine Völkerrechtssubjekte darstellen, da diese nicht als Verbindungen von Staaten auf dem Gebiet des Völkerrechts betrachtet werden. Dennoch weisen auch diese Verknüpfungen zum Völkerrecht auf,<sup>65</sup> so dass der Einfluss der Nicht-Regierungs-Organisationen nicht gänzlich außer Acht gelassen werden darf. Ob dem Individuum ebenfalls eine Völkerrechtssubjektivität zukommt, ist in der Literatur strittig. Während die klassische Völkerrechtslehre davon ausgeht, dass allein Staaten Völkerrechtssubjekte darstellen, werden Individuen heute oftmals als partielle Völkerrechtssubjekte anerkannt, da sie beispielsweise im Bereich des Menschenrechtsschutzes Träger von Rechten sind.<sup>66</sup>

#### 4.1.2 Rechtsquellen des Völkerrechts

Nachdem der Regelungsbereich des Völkerrechtes durch die Festlegung der Völkerrechtssubjekte analysiert wurde, gilt es nunmehr die einzelnen Rechtsquellen des Völkerrechts kurz darzustellen.

Als Rechtsquellen gelten in erster Linie die in Art. 38 Abs. I des IGH-Statuts aufgeführten Formen des Völkerrechts, deren Aufzählung jedoch nicht als abschließend zu bewerten ist.<sup>67</sup> Demnach werden internationale Übereinkünfte, also Verträge, das internationale Gewohnheitsrecht sowie von den Kulturvölkern anerkannte allgemeine

---

<sup>64</sup> Vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: Völkerrecht. Würzburg 2005, S. 38.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu u.a. Art. 71 der VN-Charta, der besagt, dass der Wirtschafts- und Sozialrat geeignete Abmachungen mit nichtstaatlichen Organisationen treffen darf.

<sup>66</sup> Vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: a.a.O., S. 41.

<sup>67</sup> Vgl. Doehring, Karl: Völkerrecht. Heidelberg 2004, S. 121.

Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen des Völkerrechtes angesehen.<sup>68</sup> Des Weiteren führt Art. 38 Abs. I des IGH-Statuts die „Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler“ auf – diese ist jedoch nicht als Rechtsquelle an sich zu verstehen, sondern dient gemäß Vorlaut lediglich „als Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen“. Zudem werden rechtliche Vereinbarungen, die sich auf einseitige Erklärungen von Völkerrechtssubjekten stützen, sowie bestimmte Resolutionen internationaler Organisationen zu den Normquellen des Völkerrechts gezählt.<sup>69</sup>

In der Literatur werden die internationalen Verträge übereinstimmend als wichtigste Rechtsquelle des Völkerrechts aufgeführt, da sie als geschriebenes Recht den Ansprüchen eines modernen Rechtssystems eher genügen als das Völkergewohnheitsrecht und ferner oftmals *leges speciales* zu diesem bilden.<sup>70</sup> Völkerrechtliche Verträge sind gemäß Art. Ia der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>71</sup> alle „in Schriftform geschlossene[n] und vom Völkerrecht bestimmte[n] internationale[n] Übereinkünfte zwischen Staaten.“ Diese Definition umfasst folglich sowohl bilaterale, als auch multilaterale Verträge. Die VN-Charta zählt ihrem Wesen nach somit zu den internationalen Verträgen und gilt daher für alle Mitgliedstaaten als bindendes Völkerrecht. Eine spezielle Form der völkerrechtlichen Verträge stellen die Konventionen dar. Als solche werden diejenigen multilateralen Verträge bezeichnet, in denen allgemeine Rechtsregeln aufgestellt werden, die alle Unterzeichnerstaaten beachten.<sup>72</sup> Im Rahmen der VN werden Konventionen ausschließlich durch die Generalversammlung verabschiedet.

Als zweite Rechtsquelle des Völkerrechtes zählt Art. 38 Abs. I des IGH-Statuts das Völkergewohnheitsrecht auf. Dieses bezeichnet die

---

<sup>68</sup> Vgl. Vereinte Nationen: Statut des IGH, 24.10.1945, Art. 38 Nr. 1. URL: [http://www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/UN\\_Diverse/Statut\\_IGH.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/UN_Diverse/Statut_IGH.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>69</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 122.

<sup>70</sup> Vgl. ebd., S. 121.

<sup>71</sup> Die WVK wurde am 23.05.1969 zur Unterzeichnung freigegeben und trat am 27.01.1980 in Kraft. Sie regelt das Recht der Verträge zwischen Staaten und gilt als grundlegender Vertrag des Völkerrechts.

<sup>72</sup> Vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: a.a.O., S. 7.

„freiwillige und beständige Praxis der Staaten [...], aus eigener Überzeugung einer rechtlichen Verpflichtung nachzukommen.“<sup>73</sup> Es stellt eine weitere essentielle Rechtsquelle des Völkerrechts dar, welche als ungeschriebenes Recht eine wichtige Auffangfunktion in den bislang nicht schriftlich fixierten Bereichen des Völkerrechts übernimmt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Völkergewohnheitsrecht durch vertraglich geregelte Normen, die ihm widersprechen, aufgehoben werden kann. Es stellt somit generell dispositives Recht dar.<sup>74</sup> Eine Ausnahme hierzu bildet das *ius cogens*, welches Normen bezeichnet, die zwingend gelten und von denen weder im Völkergewohnheitsrecht noch in völkerrechtlichen Verträgen abgewichen werden darf.<sup>75</sup> Verträge, die nicht im Einklang zum *ius cogens* stehen, sind nichtig. Zu dem zwingenden Recht zählen unter anderem die Regeln des Gewaltverbots, das Verbot jeglicher unmenschlicher Behandlung sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker.<sup>76</sup>

Damit Völkergewohnheitsrecht überhaupt entstehen kann, müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein. Erstens bedarf es einer allgemeinen Übung des Rechts (*consuetudo*), welche die einheitliche Praktizierung von Verhaltensweisen über einen bestimmten Zeitraum erfordert, und zweitens ist die Anerkennung dieser Übung als Recht (*opinio iuris*) notwendig, das heißt, die Völkerrechtssubjekte müssen von der Rechtmäßigkeit ihres Handelns überzeugt sein. Ist lediglich das objektive Element der allgemeinen Übung des Rechts erfüllt, nicht aber das subjektive Element der Anerkennung der Übung als Recht, so wird dies als *Courtoisie* bezeichnet. Es handelt sich in solchen Fällen folglich nicht um Völkergewohnheitsrecht, sondern vielmehr um Regeln, die eingehalten werden, weil es der Anstand und die Höflichkeit erfordern.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Varwick, Johannes: a.a.O., S. 116.

<sup>74</sup> Vgl. Heintschel von Heinegg, Wolff: Die weiteren Quellen des Völkerrechts. In: Ipsen, Knut (Hrsg.): Völkerrecht. München 2004, S. 213.

<sup>75</sup> Vgl. Vereinte Nationen: Wiener Vertragsrechtskonvention, 23.05.1969, Art. 53. URL: <http://www.worldtradelaw.net/misc/viennaconvention.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>76</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 132.

<sup>77</sup> Vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: a.a.O., S. 8.

Die Frage, wie viele Staaten sich an der Übung des Rechts und der Anerkennung dieser als Recht beteiligen müssen, damit Völkergewohnheitsrecht entstehen kann, wird in der Literatur nicht abschließend geklärt. Oftmals wird jedoch eine Quasi-Unanimität als Kriterium gefordert, das heißt, die beiden zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht erforderlichen Voraussetzungen müssen von der Mehrheit der Staatengemeinschaft erfüllt werden. Da das Erreichen einer solchen Mehrheit jedoch schwierig ist und die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht somit häufig gehemmt würde, wird angenommen, dass Völkergewohnheitsrecht auch dann entstehen kann, wenn Staaten mit hoher Gewichtung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft Recht üben und diese Übung als Recht anerkennen.<sup>78</sup>

Des Weiteren ist zu beachten, dass Völkergewohnheitsrecht nicht ausschließlich durch die aktive Übung von Recht und deren Anerkennung entsteht, sondern auch durch Unterlassen. Die Untätigkeit von Völkerrechtssubjekten kann demnach ein gewohnheitsrechtliches Verbot darstellen, sofern diese von ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Unterlassung überzeugt sind. Zudem kann die Passivität von Völkerrechtssubjekten zur Erzeugung von Gewohnheitsrecht führen, wenn diese der Rechtsposition anderer Völkerrechtssubjekte nicht widersprechen, obwohl sie dagegen protestieren könnten. In der Literatur wird dieses Verhalten als *Acquiescence* bezeichnet.<sup>79</sup> Sperrt sich ein Völkerrechtssubjekt jedoch konsequent gegen die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Norm und agiert damit entgegen der *Acquiescence*, so ist die entstandene Norm für dieses Völkerrechtssubjekt vorerst nicht bindend. Verfestigt sich jedoch eine solche Norm aufgrund der Staatenpraxis, kann der Protest gegen diese bedeutungslos werden. Der sogenannte *persistent objector* gerät mit seinem Verhalten in die Isolation und wird sich nicht dauerhaft behaupten können.<sup>80</sup> Ob sich neu entstandene Staaten an gewohnheitsrechtliche Normen halten müssen, ist strittig. So geht die *Theorie von der vorgefundenen Rechtsordnung* davon aus, dass Völkergewohnheitsrecht für alle Völkerrechtssubjekte, also auch für neue Staaten, gilt, während es die *Theorie vom not-*

<sup>78</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 128.

<sup>79</sup> Vgl. Heintschel von Heinegg, Wolff: a.a.O., S. 219 f.

<sup>80</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 128 f.



wendigen *Konsens* den neu entstandenen Staaten selbst überlässt, ob sich diese an das Völkergewohnheitsrecht binden.<sup>81</sup>

Neben den völkerrechtlichen Verträgen und dem Völkergewohnheitsrecht bilden die allgemeinen Rechtsgrundsätze gemäß Art. 38 Abs. I des IGH-Statuts eine weitere Normquelle des Völkerrechts. Im Gegensatz zu den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts, die sich innerhalb der internationalen Beziehungen entwickelt haben, sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze völkerrechtsfremde Regeln. Es handelt sich hierbei vielmehr um allgemein akzeptierte Prinzipien und Grundsätze, die dem Großteil der innerstaatlichen Rechtsordnungen gemein und auf das Völkerrecht übertragbar sind.<sup>82</sup> So stellen beispielsweise das Prinzip der Entschädigung, das der ungerechtfertigten Bereicherung sowie das estoppel-Prinzip<sup>83</sup> allgemeine Rechtsgrundsätze dar.<sup>84</sup> Völkerrechtliche Verträge sowie das Völkergewohnheitsrecht fungieren als *leges speciales* gegenüber diesen. Allgemeine Rechtsgrundsätze finden somit ihre Anwendung immer dann, wenn ein Tatbestand nicht durch Verträge oder gewohnheitsrechtliche Normen geregelt ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass allgemeine Rechtsgrundsätze über eine geringere Rechtsqualität verfügen als die vorangegangenen Völkerrechtsquellen. Es ist daher durchaus möglich, dass ein völkerrechtlicher Vertrag unter der Berücksichtigung allgemeiner Rechtsgrundsätze interpretiert werden muss.<sup>85</sup> Gleichwohl hat die Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze in den letzten Jahren stark abgenommen. Dafür gibt es zwei Ursachen: Einerseits sind viele Rechtsgrundsätze inzwischen Bestandteil völkerrechtlicher Verträge oder des Völkergewohnheitsrechts und andererseits ist es aufgrund der teils sehr unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen immer schwieriger, all-

---

<sup>81</sup> Vgl. Heintschel von Heinegg, Wolff: a.a.O., S. 223.

<sup>82</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 179.

<sup>83</sup> Das estoppel-Prinzip ähnelt dem im Deutschen Recht gebräuchlichen Grundsatz von Treu und Glauben. Auf das Völkerrecht übertragen bedeutet es, dass ein Staat nicht entgegen seiner bisherigen Praxis agieren darf, wenn dies zum Nachteil eines anderen Staates geschieht, der sich auf die vorangegangene Staatenpraxis verlassen hat.

<sup>84</sup> Vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: a.a.O., S. 10.

<sup>85</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 182 f.

gemeine Rechtsgrundsätze zu etablieren, welche von der Mehrheit der Staatengemeinschaft akzeptiert werden.<sup>86</sup>

Art. 38 Abs. I des IGH-Statuts nennt als Völkerrechtsquellen lediglich völkerrechtliche Verträge, das Völkergewohnheitsrecht sowie allgemeine Rechtsgrundsätze. Dennoch zählen auch einseitige Rechtsakte sowie bestimmte Resolutionen internationaler Organisationen zu den Normquellen des Völkerrechts. Vereinbarungen, die sich auf einseitige Darlegungen von Völkerrechtssubjekten stützen, können eine unterschiedliche völkerrechtliche Relevanz aufweisen. So beeinflussen einige dieser Rechtsakte den Bestand des Völkerrechts, während beispielsweise Erklärungen auf politischer Ebene keinerlei völkerrechtliche Relevanz haben.<sup>87</sup> Damit einseitige Rechtsakte eine Bindungswirkung entwickeln, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens muss der Rechtsbindungswille des Völkerrechtssubjektes an die Erklärung erkennbar sein und zweitens bedarf es einer Notifikation, das heißt einer offiziellen Mitteilung des Völkerrechtssubjekts, darüber.<sup>88</sup> Als einseitige Erklärungen gelten unter anderem die Anerkennung, die einen der wichtigsten einseitigen Akte darstellt sowie der Protest, der den *actus contrarius* zur Anerkennung bildet. Zudem zählen das Versprechen, welches Staaten zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet sowie der Verzicht, durch den Staaten gewisse Rechte aufgeben, zu den einseitigen Rechtsakten.<sup>89</sup>

Neben den einseitigen Erklärungen können auch Resolutionen internationaler Organisationen Normquellen des Völkerrechts sein. Allerdings ist hierfür die Bindung der Mitglieder an die Resolutionen durch das jeweilige Statut der Organisation notwendig.<sup>90</sup> Da Resolutionen der Generalversammlung gemäß Art. 10 der VN-Charta lediglich Empfehlungen darstellen, sind diese weder für die VN-Mitgliedstaaten

---

<sup>86</sup> Vgl. Heintschel von Heinegg, Wolff: a.a.O., S. 232 f.

<sup>87</sup> Vgl. ebd., S. 234.

<sup>88</sup> Vgl. Kempen, Bernhard: Die völkerrechtlichen Rechtsquellen. Material zur Vorlesung Völkerrecht I im Sommersemester 2008 an der Universität zu Köln. URL: [www.voelkerrecht.uni-koeln.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/...I\\_SS.../Voelkerrechtliche\\_Rechtsquellen\\_\\_3\\_aktualisiert.ppt](http://www.voelkerrecht.uni-koeln.de/fileadmin/user_upload/Downloads/...I_SS.../Voelkerrechtliche_Rechtsquellen__3_aktualisiert.ppt). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>89</sup> Vgl. Heintschel von Heinegg, Wolff: a.a.O., S. 238 f.

<sup>90</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 122.

noch für andere Staaten rechtlich bindend. Anders verhält es sich hingegen mit den Resolutionen des Sicherheitsrates der VN, in welchen dieser unter Kapitel VII der VN-Charta handelt. Art. 25 der VN-Charta besagt, dass diese eine völkerrechtliche Bindung mit sich bringen. Handeln Staaten also entgegen einer solchen Resolution oder ignorieren sie diese, kann der Sicherheitsrat Sanktionen gegen diese Staaten verhängen.

#### **4.1.3 Das Völkerstrafrecht als Sonderform des Völkerrechts**

Das Völkerstrafrecht bildet insofern eine Sonderform des Völkerrechts, als dass hierdurch nicht völkerrechtswidrige Handlungen von Staaten, sondern vielmehr völkerrechtliche Vergehen natürlicher Personen geahndet werden. Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich aus der Tatsache, dass die Verletzung völkerrechtlich geschützter Güter nicht in jedem Fall einem Staat zugeordnet werden kann. Oftmals ist jedoch die Verantwortlichkeit einzelner Akteure nachweisbar, so dass die Möglichkeit, diese zu bestrafen, dringend gegeben sein muss.<sup>91</sup>

Erstmals wurde nach Beendigung des Ersten Weltkrieges versucht, eine Person für ihr Fehlverhalten während des Krieges zur Verantwortung zu ziehen. Der Versailler Vertrag von 1919 forderte die Anklage des deutschen Kaisers Wilhelm II. aufgrund internationaler Verbrechen. Da die Niederlande, wo er nach seiner Abdankung am 9. November 1918 Exil fand, seine Auslieferung jedoch verweigerten, konnte er nie für die ihm zur Last gelegten Vergehen bestraft werden.<sup>92</sup> Trotz des zunächst gescheiterten Versuchs, ein Individuum für die von ihm verübten völkerrechtlichen Verbrechen zu bestrafen, entschlossen sich die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges erneut, einzelne Akteure für ihre jeweilige Rolle in diesem Krieg anzuklagen. Im Londoner Abkommen von 1945 beschlossen sie die Verfolgung und Bestrafung der Hauptkriegsverbrecher. Zu diesem Zweck richteten sie im selben Jahr den Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg ein. Art. 6 des Statuts dieses Gerichtshofs ermächtigte die Richter, die An-

---

<sup>91</sup> Vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: a.a.O., S. 149.

<sup>92</sup> Vgl. Doehring, Karl: a.a.O., S. 510.

geklagten wegen Verbrechen gegen den Frieden, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie wegen Kriegsverbrechen zu verurteilen. Allerdings wurde hierbei der heute weit verbreitete Grundsatz *nulla poena sine lege* verletzt, da einzelne Straftatbestände wie beispielsweise das Verbrechen gegen den Frieden vor Beginn des Prozess gar nicht existierten. Die Angeklagten hätten nach heutigem Verständnis, trotz der Verwerflichkeit ihrer Handlungen, somit nicht für diese bestraft werden dürfen. Zudem wird die Unparteilichkeit des Gerichts infrage gestellt, da dieses ausschließlich mit Richtern der Siegermächte besetzt war.<sup>93</sup> Ungeachtet dessen stellt das Einsetzen des Kriegsverbrechertribunals von Nürnberg einen entscheidenden Schritt in der Entwicklung des Völkerstrafrechts dar, da erstmals einzelne Personen für ihre völkerrechtlichen Vergehen verurteilt wurden. Individuen war es ab diesem Zeitpunkt also nicht länger möglich, ihre Taten durch eine bestimmte Regimezugehörigkeit zu rechtfertigen und somit ungestraft zu bleiben.

In den darauffolgenden Jahren versuchten die VN, ein materielles Völkerstrafrecht zu etablieren sowie einen Ständigen Strafgerichtshof zu errichten. Die Einrichtung eines solchen scheiterte zunächst jedoch aus einer Vielzahl von Gründen. Diese spielen für die vorliegende Arbeit allerdings lediglich eine untergeordnete Rolle und sollen daher unerwähnt bleiben.<sup>94</sup> Um die völkerrechtlichen Verbrechen, die 1992 in Jugoslawien und zwei Jahre später in Ruanda verübt wurden, auch ohne die Existenz eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs ahnden zu können, beschloss der Sicherheitsrat in den Resolutionen 808 sowie 955 jeweils die Einrichtung eines ad hoc Strafgerichtshofs. Diese sind zeitlich begrenzt und beschäftigen sich lediglich mit der Behandlung der im ehemaligen Jugoslawien beziehungsweise in Ruanda verübten völkerrechtlichen Verbrechen. Trotz dieser Möglichkeit des Sicherheitsrats, völkerrechtliche Verbrechen durch die Einsetzung von ad hoc Strafgerichtshöfen verfolgen und bestrafen zu können, blieb die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs stets das Anliegen der VN. Aus diesem Grund beauftragte

---

<sup>93</sup> Vgl. Ipsen, Knut: Völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Völkerstrafrecht. In: Ipsen, Knut (Hrsg.): Völkerrecht. München 2004, S. 664ff.

<sup>94</sup> Für weiterführende Informationen hierfür vgl. Ipsen, Knut: Völkerrecht. A.a.O., S. 661 f.

die Generalversammlung 1992 die *International Law Commission* damit, einen Entwurf für einen Internationalen Strafgerichtshof zu erarbeiten. Dieser wurde am 17. Juli 1998 angenommen und trat am 1. Juli 2002 nach der 60. Ratifikation in Kraft.<sup>95</sup>

Das Statut dieses Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (*Römisches Statut*) regelt u.a. die Zuständigkeit, die Zusammensetzung sowie den Verfahrensablauf. Zudem enthält es diejenigen Tatbestände, welche als völkerrechtliche Verbrechen gewertet werden und damit die Gerichtsbarkeit des IStGH begründen.<sup>96</sup> Gemäß Art. 5 des Römischen Statuts sind dies:

1. Verbrechen des Völkermords;
2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit;
3. Kriegsverbrechen;
4. Verbrechen der Aggression.

Das Gericht ist im Hinblick auf diese Vergehen gemäß Art. 12 des Römischen Statuts jedoch nur dann zuständig, wenn der Staat, in dem ein derartiges Verbrechen geschehen ist oder der Staat, dem der Angeklagte angehört, Vertragspartner dieses Statuts ist. Zudem kann der IStGH gemäß Art. 17 des Römischen Statuts lediglich tätig werden, wenn der jeweils betroffene Staat nicht fähig oder nicht gewillt ist, ein solches Verbrechen durch seine innerstaatliche Gerichtsbarkeit zu behandeln.

Gleichwohl verdeutlichen die vorangegangenen Ausführungen, dass die Existenz des Völkerstrafrechts – ob in Form eines ad hoc Tribunals oder eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs – trotz nationalstaatlicher Strafgerichtsbarkeiten unerlässlich ist, um schwere Vergehen gegen völkerrechtlich geschützte Güter zu ahnden. Welche Rolle das Völkerstrafrecht bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus spielen beziehungsweise spielen kann, soll in Kapitel 4.2.4 dieser Arbeit analysiert werden.

---

<sup>95</sup> Vgl. Ipsen, Knut: a.a.O., S. 668 ff.

<sup>96</sup> Vgl. Vereinte Nationen: Das Römische Statut, 17.07.1998. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Materialien/RoemischesStatut.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

## 4.2 Völkerrechtliche Aspekte bei der Terrorismusbekämpfung durch die VN

Nachdem bereits dargelegt wurde, was Völkerrecht bzw. Völkerstrafrecht bedeutet und welche Völkerrechtsquellen existieren, soll nunmehr untersucht werden, inwiefern völkerrechtliche Normen die multilaterale Bekämpfung des transnationalen Terrorismus vorantreiben können. Dabei gilt es zunächst zu erörtern, welche Möglichkeiten die VN-Charta den Mitgliedstaaten aber auch der Organisation per se bei der Terrorismusbekämpfung eröffnet. Darüber hinaus sollen die verschiedenen Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung sowie die wichtigsten Resolutionen des Sicherheitsrates im Bereich Terrorismusbekämpfung dargestellt werden. Abschließend wird im Rahmen dieses Abschnittes analysiert, ob das Völkerstrafrecht eine Rolle im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus spielt bzw. spielen kann.

Doch wann stellt ein terroristischer Akt überhaupt ein völkerrechtliches Problem dar? Oder anders gefragt: Wann finden die VN-Charta, die verschiedenen Konventionen und Resolutionen bei der Verfolgung terroristischer Straftaten überhaupt ihre Anwendung? Stammen sowohl die Terroristen, die einen Anschlag verüben, als auch deren Opfer aus dem gleichen Staat und sind auch sonst keine Rechte von Drittstaaten verletzt, so gilt dieser Terrorakt als nationale Angelegenheit und muss daher durch nationales Strafrecht geahndet werden. Sobald durch einen Terrorakt jedoch die territoriale Integrität eines anderen Staates verletzt wird oder Personen einer anderen Staatsangehörigkeit terroristischen Anschlägen zum Opfer fallen, wird grundsätzlich der Bereich des Völkerrechts tangiert.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Vgl. Pieper, Stephan Nicolaus: Völkerrechtliche Aspekte der internationalen Terrorismusbekämpfung. Diss., Univ. der Bundeswehr. München 2004, S. 44.

#### 4.2.1 Die VN-Charta: Ausnahmen vom Gewalt- und vom Interventionsverbot

Die VN-Charta ist ein völkerrechtlicher Vertrag und gilt damit als primäre Rechtsquelle des Völkerrechts. Da sie alle VN-Mitgliedstaaten rechtlich bindet, eröffnet sie einen wichtigen Handlungsrahmen für die multilaterale Terrorismusbekämpfung durch die VN. Warum terroristische Aktivitäten die VN-Charta überhaupt tangieren und welche Möglichkeiten die VN-Charta der Organisation, aber auch ihren Mitgliedstaaten, zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus bereitstellt, soll dabei im Verlauf dieses Abschnittes aufgezeigt werden.

Sowohl in der Präambel der VN-Charta als auch in Art. 1 Punkt 1 derselben fordern die Mitgliedstaaten die Wahrung des Weltfriedens sowie der internationalen Sicherheit und erklären die Friedenssicherung damit zum zentralen Ziel der Organisation. Die VN-Charta gibt jedoch keinen konkreten Aufschluss darüber, wie Frieden überhaupt definiert werden kann. In der Literatur existiert allerdings sowohl eine Negativdefinition, die besagt, dass jegliches Fernbleiben von Krieg als Frieden zu bewerten ist, als auch eine Positivdefinition, welche Frieden als ideale, gerechte Ordnung zwischen den Staaten bezeichnet.<sup>98</sup> Da jede terroristische Aktivität als Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit gewertet wird<sup>99</sup> und damit das Hauptziel der VN gefährdet, ist die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus durch die Organisation unerlässlich. Art. 39 ff. sowie Art. 51 der VN-Charta bilden dabei die Grundlage für das Handeln der VN und sollen aufgrund dessen nachfolgend untersucht werden. Zunächst gilt es jedoch, kurz das Gewalt- und das Interventionsverbot darzulegen, zu denen Art. 51 bzw. Art. 39 ff. der VN-Charta die Ausnahmen bilden.

Art. 2 Abs. IV der VN-Charta besagt, dass alle Mitglieder der VN „in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit gerichtete oder sonst mit den Zielen der VN unvereinbare Androhung oder Anwendung von

---

<sup>98</sup> Vgl. Pieper, Stephan Nicolaus: a.a.O., S. 66.

<sup>99</sup> Vgl. u.a. die Resolutionen 1368 und 1373 des VN-Sicherheitsrates.

Gewalt [unterlassen].“ Das sich daraus ergebende *Gewaltverbot* ist Bestandteil der VN-Charta und damit auch Teil eines völkerrechtlichen Vertrags. Der Grundsatz des Gewaltverbots gilt jedoch gemäß dem am 27. Juni 1986 gefällten Nicaragua-Urteil des IGH auch als Völkergewohnheitsrecht und ist somit nicht nur für die Vertragsstaaten der VN-Charta, sondern für alle Staaten verbindlich.<sup>100</sup> Das Gewaltverbot bezieht sich jedoch lediglich auf die Ausübung von Gewalt zwischen einzelnen Staaten und schließt folglich Gewaltanwendungen innerhalb eines Staates, wie etwa Bürgerkriege oder Aufstände, nicht mit ein.<sup>101</sup> Im Hinblick auf den Terrorismus bedeutet dies: Sofern sich ein terroristischer Akt gegen die Bürger oder das Territorium eines anderen Staates richtet, wird das Gewaltverbot im Sinne des Art. 2 Abs. IV der VN-Charta tangiert. Anderenfalls gilt ein terroristischer Anschlag als Verbrechen in dem Land, in welchem er verübt wird und kann somit zwar durch das nationale Recht, nicht jedoch durch das Völkerrecht, geahndet werden.<sup>102</sup>

Des Weiteren gilt es zu beachten, dass sich das Gewaltverbot nicht nur auf die direkte, sondern auch auf die indirekte Anwendung von Gewalt bezieht. Hierzu zählt beispielsweise die staatliche Unterstützung und Förderung bewaffneter Banden oder terroristischer Gruppierungen. Die *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* führt in Punkt 1 Abs. IX aus:

„Every state has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another state or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts

---

<sup>100</sup> Vgl. Internationaler Gerichtshof: Nicaragua-Urteil, 27.06.1986, §§ 187-201. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6505.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>101</sup> Vgl. Randelzhofer, Albrecht: Kapitel I. Ziele und Grundsätze. In: Simma, Bruno (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München 1991, S. 77.

<sup>102</sup> Vgl. Pieper, Stephan Nicolaus: a.a.O., S. 67.



referred to in the present paragraph involve a threat or use of force.“<sup>103</sup>

Die Unterstützung von Terroristen durch Staaten schließt also neben aktiven Hilfeleistungen, wie beispielsweise der Ausstellung falscher Pässe oder der Abgabe von Waffen an Terroristen, auch die passive Unterstützung durch Unterlassen, das heißt die Duldung von Terroristen auf dem Territorium eines Staates, ein.<sup>104</sup> Da die Friendly Relations Declaration als Erläuterung zu Art. 2 Abs. IV der VN-Charta gilt, ist das Verbot der staatlichen Förderung terroristischer Aktivitäten indirekt im Völkerrecht verankert.<sup>105</sup> Die Analyse des Gewaltverbotes zeigt somit, dass nicht nur die direkte Gewaltanwendung zwischen Staaten, sondern vielmehr auch die indirekte Ausübung von Gewalt durch das Völkerrecht geächtet wird.

Neben dem Gewaltverbot ist auch das sogenannte Interventionsverbot in der VN-Charta verankert. Es wird dort zwar nicht ausdrücklich geregelt, kann aber aus Art. 2 Abs. I der VN-Charta hergeleitet werden und gehört damit zum Völkergewohnheitsrecht.<sup>106</sup> Aufgrund des für alle Staaten geltenden Souveränitätsprinzips (Art. 2 Abs. I VN-Charta)<sup>107</sup> ist es den Mitgliedstaaten der VN generell verboten, sich in diejenigen inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen, die seiner alleinigen Zuständigkeit unterliegen. Dieses zwischenstaatliche Interventionsverbot wird durch Art. 2 Abs. VII der VN-Charta ergänzt, der auch den Organen der VN das Eingreifen in solche Angelegenheiten untersagt. Ausgenommen davon sind gemäß Art. 2 Abs. VII der VN-Charta allerdings sämtliche Zwangsmaßnahmen des Kapitels VII der VN-Charta, die vom Sicherheitsrat getroffen

---

<sup>103</sup> VN-Generalversammlung: Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24.10.1970. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda1f104.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009. Das Abkommen wird gemeinhin auch als Friendly Relations-Declaration bezeichnet.

<sup>104</sup> Vgl. ebd.

<sup>105</sup> Vgl. Pieper, Stephan Nicolaus: a.a.O., S. 68 f.

<sup>106</sup> Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: a.a.O., S. 88.

<sup>107</sup> Art. 2 Abs. I der VN-Charta besagt, dass die Organisation der VN „auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitglieder [beruht].“

werden können, sobald dieser eine Bedrohung oder den Bruch des Friedens feststellt. Diese Ausnahme ist im Kampf gegen transnationalen Terrorismus insofern von Bedeutung, als der Sicherheitsrat bislang alle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung unter Kapitel VII verabschiedet hat.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass es das oberste Ziel der VN ist, den Weltfrieden zu wahren und jegliche Anwendung von Gewalt zu verhindern. Trotzdem sieht die VN-Charta drei Ausnahmen des Gewalt- bzw. des Interventionsverbotes vor, die es dem Sicherheitsrat bzw. den Mitgliedstaaten im Fall einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens erlauben, wirksame Maßnahmen zur Wiederherstellung desselbigen zu ergreifen. Diese Charta-immanenten Schranken ergeben sich aus den Art. 53 und 107, den Art. 39 ff. sowie dem Art. 51 der VN-Charta.<sup>108</sup>

Während den beiden letztgenannten Artikeln gegenwärtig eine große Gewichtung zukommt, haben Art. 53 und Art. 107 der VN-Charta praktisch keine Relevanz mehr. Sie bestimmen, dass die Regierungen der VN-Mitgliedstaaten jederzeit auch ohne die Ermächtigung des Sicherheitsrates Zwangsmaßnahmen gegen die sogenannten *Feindstaaten* veranlassen können. Als solche werden gemäß Art. 53 Abs. II der VN-Charta alle Staaten, die während des Zweiten Weltkriegs Feind eines Unterzeichners der VN-Charta waren, bezeichnet. Da diese Feindstaaten – zu denen auch Deutschland zählte – nunmehr selbst Mitglieder der VN sind, werden Art. 53 sowie Art. 107 der VN-Charta als hinfällig angesehen.<sup>109</sup>

Für die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus im Rahmen des Völkerrechts sind Art. 39 ff. der VN-Charta von weitaus höherer Bedeutung. Diese gelten gemäß Art. 2 Abs. VII der VN-Charta als Ausnahmen des Interventionsverbotes und bilden damit zugleich eine Grundlage für die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN. Art. 39 der VN-Charta bestimmt, dass der Sicherheitsrat feststellen muss, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffs-

---

<sup>108</sup>Vgl. Randelzhofer, Albrecht: a.a.O., S. 80 ff.

<sup>109</sup>Vgl. VN-Generalversammlung: Resolution 50/52, 11.12.1995. URL: <http://www.un.org/Depts/german/gv-50/c6/50c6-res.htm#5052>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

handlung vorliegt. Gleichzeitig wird der Sicherheitsrat durch diesen Artikel dazu ermächtigt, in einem Fall der Friedensbedrohung oder des Friedensbruchs Maßnahmen zur Wiederherstellung der internationalen Sicherheit zu ergreifen. Generell kann er hierbei zwischen vier unterschiedlichen Handlungsweisen wählen, welche die VN-Mitgliedstaaten annehmen und umsetzen müssen (Art. 25 VN-Charta).

Zunächst ist es ihm möglich, eine Empfehlung gemäß Art. 39 Satz 2 der VN-Charta abzugeben. Diese ist zwar nicht bindend, wird aber als Vorstufe zu den schwerwiegenderen Maßnahmen des Kapitels VII der VN-Charta angesehen. Da der Sicherheitsrat jedoch auch Empfehlungen im Rahmen von Kapitel VI der VN-Charta aussprechen kann, welche keine Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII nach sich ziehen, ist eine eindeutige Zuordnung der Empfehlung zum jeweiligen Kapitel unerlässlich.<sup>110</sup>

Des Weiteren hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit, vorläufige Maßnahmen nach Art. 40 der VN-Charta zu ergreifen, um der Verschärfung einer bestimmten Lage vorzubeugen. Dies kann zwar noch vor der Abgabe einer Empfehlung gemäß Art. 39 Satz 2 der VN-Charta oder der Verhängung von Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 41 und 42 der VN-Charta geschehen, dennoch müssen die Voraussetzungen des Art. 39 der VN-Charta vorliegen. Zu den vorläufigen Maßnahmen, welche die VN-Mitgliedstaaten rechtlich binden, zählen unter anderem die Einstellung von Kampfhandlungen, der Rückzug von Truppenverbänden sowie die Schließung beziehungsweise die Einhaltung eines Waffenstillstandes. Der Begriff der vorläufigen Maßnahmen impliziert hierbei, dass diese lediglich einen provisorischen Charakter haben dürfen und dem Wortlaut des Art. 40 der VN-Charta zufolge damit die Rechte, Ansprüche sowie die Stellung der beteiligten Parteien unberührt lassen. Daraus ergibt sich, dass der Sicherheitsrat Staaten zwar beispielsweise dazu auffordern kann, eine bestimmte Grenze vorläufig zu beachten. Es obliegt ihm gemäß Art. 40 der VN-Charta jedoch nicht, Staaten auf Dauer zur Anerkennung dieser Grenze zu zwingen. Hält sich eine Nation – selbst wenn es sich bei dieser nicht

---

<sup>110</sup>Vgl. Frowein, Jochen: Kapitel VII. Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens. In: Simma, Bruno (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München 1991, S. 559ff.

um den eigentlichen Aggressor handelt – nicht an die vom Sicherheitsrat verordneten Maßnahmen, so kann dieser weiterführende Schritte gegen den betreffenden Staat einleiten.<sup>111</sup>

Darüber hinaus kann der Sicherheitsrat im Fall eines Friedensbruches beziehungsweise einer Friedensbedrohung nicht-militärische Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 41 der VN-Charta gegen den jeweiligen Aggressor verhängen. Diese dienen generell dazu, die vom Sicherheitsrat gefassten Beschlüsse zu untermauern und ihnen somit Wirksamkeit zu verleihen. Art. 41 der VN-Charta zählt dabei eine Reihe verschiedener Maßnahmen auf. Zu diesen zählen unter anderem die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, Luft- und Seeverkehrs sowie der Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Die in Art. 41 der VN-Charta vorgenommene Aufzählung ist jedoch nicht als abschließend zu betrachten. Hierfür spricht beispielsweise, dass der Sicherheitsrat die Einrichtung der Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda unter Bezugnahme auf diesen Artikel beschloss.<sup>112</sup> Bei der Durchführung der jeweiligen Maßnahmen ist der Sicherheitsrat gemäß Art. 48 der VN-Charta auf die Unterstützung der VN-Mitgliedstaaten angewiesen, da diesen die alleinige Implementierungslast obliegt. Dass sie ihren Verpflichtungen in zufriedenstellendem Maße nachkommen, zeigt beispielsweise die erfolgreiche Umsetzung der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen hinsichtlich der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus.<sup>113</sup>

Erweisen sich die in Art. 41 der VN-Charta aufgeführten nicht-militärischen Schritte dennoch als unzulänglich, so kann der Sicherheitsrat militärische Maßnahmen gemäß Art. 42 der VN-Charta anordnen. Diese umfassen den Einsatz von Luft-, See- und Landstreitkräften. Die Verhängung solcher militärischer Zwangsmaßnahmen gegen einen Aggressor erfordert nicht zwingend die vorherige Anordnung und Durchführung nicht-militärischer Maßnahmen gemäß Art. 41 der VN-Charta. Der Sicherheitsrat muss bei einem Beschluss im

---

<sup>111</sup>Vgl. ebd., S. 575.

<sup>112</sup>Vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim: a.a.O., S. 123.

<sup>113</sup>Auf die wichtigsten dieser Resolutionen sowie deren Umsetzung geht Kapitel 4.2.3 dieser Arbeit ausführlicher ein.

Sinne des Art. 42 der VN-Charta vielmehr davon überzeugt sein, dass die Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch ausschließlich nicht-militärische Schritte erfolglos sein würde.

Neben der Beschlussfassung obliegt dem Sicherheitsrat gemäß Art. 42 Satz 1 der VN-Charta auch die Durchführung der militärischen Maßnahmen. Da die Mitgliedstaaten der in Art. 43 der VN-Charta verankerten Verpflichtung, dem Sicherheitsrat nationale Streitkräfte dauerhaft bereit zu stellen, auf die er im Rahmen militärischer Zwangsmaßnahmen zurückgreifen kann, jedoch bislang nicht nachgekommen sind, steht den VN kein eigenes Truppenkontingent zur Verfügung.<sup>114</sup> Der Sicherheitsrat ist bei der Durchsetzung der von ihm angeordneten militärischen Maßnahmen somit auf die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten angewiesen, welche ihm gegebenenfalls nationale Streitkräfte für die jeweilige Operation bereitstellen können. Da der Sicherheitsrat bisher jedoch kaum die Durchführung militärischer Maßnahmen im Sinne des Art. 42 der VN-Charta veranlasste, hat dieser in der Praxis eine eher geringe Bedeutung.<sup>115</sup> Weitaus häufiger kommt es hingegen zu Peacekeeping-Einsätzen der VN, deren Durchführung jedoch nur mit dem Einverständnis des jeweils betroffenen Staates möglich ist und die aufgrund dessen nicht als Zwangsmaßnahmen im Sinne des Art. 42 der VN-Charta gelten.<sup>116</sup>

Die Analyse der Art. 39 ff. der VN-Charta zeigt, dass die VN-Charta dem Sicherheitsrat eine Vielzahl von Möglichkeiten bereitstellt, um auf eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu reagieren. Dennoch gelang es diesem in der Vergangenheit und insbesondere zu Zeiten des Kalten Krieges nur sehr bedingt, Sanktionen durchzusetzen. Als Ursache hierfür gilt die zur Anordnung solcher

---

<sup>114</sup>Ob die Vertragsstaaten der VN-Charta dazu verpflichtet sind, dem Sicherheitsrat dauerhaft Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, ist in der Literatur strittig. Je nach Auslegung reicht es, lediglich Verhandlungen über ein in Art. 42 der VN-Charta gefordertes Sonderabkommen zur Bereitstellung von Streitkräften zu beginnen, ohne diese erfolgreich beenden zu müssen. Für weiterführende Informationen hierzu vgl. Frowein, Jochen: a.a.O., S. 588-595.

<sup>115</sup>Vgl. ebd., S. 589.

<sup>116</sup>Vgl. Keller, Ulrich; Fröhlich, Manuel: a.a.O., S. 3.

Sanktionen notwendige Einstimmigkeit aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Eine solche konnte aufgrund der politischen Konfliktlage nur selten erreicht werden.<sup>117</sup>

Nach Beendigung des Ost-West-Konfliktes passte sich der Sicherheitsrat jedoch den neuen Herausforderungen der internationalen Politik an und erklärte im Jahr 1992 erstmals die Bedrohung des Weltfriedens gemäß Art. 39 der VN-Charta, nachdem Libyen sich geweigert hatte, die Attentäter des Lockerbie-Anschlages<sup>118</sup> auszuliefern. Seither bestätigte der Sicherheitsrat in zahlreichen Resolutionen, dass bestimmte terroristische Anschläge eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen.<sup>119</sup> Zudem verhängte er in einer Vielzahl von Resolutionen Sanktionen gegen Staaten, welche Terroristen direkt oder indirekt unterstützen, um den Spielraum der Terroristen einzuschränken und diese damit auf Dauer handlungsunfähig zu machen. Die Verhängung solcher Zwangsmaßnahmen ist ihm jedoch lediglich mit Bezug auf Art. 39 ff. der VN-Charta möglich. Damit wird deutlich, dass diese Artikel die Handlungsbasis für den Sicherheitsrat im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus darstellen.

Während Art. 39 ff. der VN-Charta eine Ausnahme zum Interventionsverbot bilden, gilt Art. 51 der VN-Charta als Ausnahme des in Art. 2 Abs. IV der VN-Charta verankerten Gewaltverbotes. Er gesteht den VN-Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs das naturgegebene Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung zu, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens notwendigen Maßnahmen getroffen hat. Zunächst gilt es hierbei zu erörtern, welche Handlungen als bewaffneter Angriff gewertet werden können, da die VN-Charta den Begriff nicht näher definiert. Den wichtigsten Anhaltspunkt hinsichtlich einer solchen Definition liefert die Resolution

---

<sup>117</sup>Vgl. ebd., S. 1.

<sup>118</sup>1988 verübten Gewalttäter einen Anschlag auf ein Flugzeug einer US-amerikanischen Fluggesellschaft und brachten dieses über dem schottischen Ort Lockerbie zum Absturz.

<sup>119</sup>Nach den Terrorakten am 11. September 2001 stellte er sogar fest, dass jedweder terroristischer Akt eine Bedrohung für die internationale Sicherheit darstellt.

3314 der Generalversammlung vom 14. Dezember 1974<sup>120</sup>, welche jedoch lediglich eine Empfehlung und damit kein bindendes Recht darstellt. In Art. 2 des Anhangs dieser Resolution wird Aggression als jedwede „Anwendung von Waffengewalt, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit gerichtet [...] ist“, definiert.

Der Begriff der Aggression kann zwar nicht gänzlich mit dem des bewaffneten Angriffs gleichgesetzt werden, da der Tatbestand des bewaffneten Angriffs erst dann erfüllt ist, wenn eine Aggression eine „ausreichende Schwere“<sup>121</sup> aufweist. Dennoch gelten die in Art. 3 der Resolution 3314 aufgeführten Angriffshandlungen als Beispiele für bewaffnete Angriffe.<sup>122</sup> Hierzu zählen unter anderem die Invasion der Streitkräfte eines Staates auf das Hoheitsgebiet eines anderen (Art. 3a), der Angriff der Streitkräfte eines Staates auf Außenposten eines anderen (Art. 3d) sowie das Überlassen des eigenen Hoheitsgebiets für Angriffshandlungen eines anderen Staates gegen einen Drittstaat (Art. 3f). Die Resolution 3314 gibt damit zwar Auskunft darüber, was ein bewaffneter Angriff ist, sie versäumt es jedoch ebenso wie der Art. 51 der VN-Charta, zu erwähnen, ob bewaffnete Angriffe lediglich von Staaten oder aber auch von nichtstaatlichen Akteuren durchgeführt werden können. Zwar gilt das Völkerrecht – und somit auch die VN-Charta – generell als Rechtsordnung, welche die Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten regelt und nicht-staatliche Akteure somit nicht einbezieht. Art. 51 der VN-Charta schließt diese jedoch weder nach seinem Wortlaut noch nach seinem Sinn und Zweck explizit aus, so dass der Sicherheitsrat aufgrund dieser tatbestandlichen Offenheit den Anschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 durch das Terrornetzwerk Al-Qaida als bewaffneten Angriff im Sinne

---

<sup>120</sup>Vgl. VN-Generalversammlung: Resolution 3314, 14.12.1974. URL: [http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314\\_neu.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>121</sup>Für nähere Ausführungen dazu, wann eine solche „ausreichende Schwere“ erreicht ist, vgl. Pieper, Stephan Nicolaus: a.a.O., S. 85-88.

<sup>122</sup>Vgl. ebd., S. 81 ff.

des Art. 51 der VN-Charta auslegen und den Mitgliedstaaten der VN damit das Selbstverteidigungsrecht zugestehen konnte.<sup>123</sup>

Eine weitere Bedingung für die Anwendung des Art. 51 der VN-Charta ist die Beachtung der Verhältnismäßigkeit. Eine Selbstverteidigungshandlung muss also nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich und angemessen sein. Zudem darf eine Selbstverteidigungshandlung gemäß Art. 51 Satz 1 der VN-Charta nur solange anhalten, bis der Sicherheitsrat die zur Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen ergreift. Des Weiteren ist es unerlässlich, dass die Selbstverteidigungshandlung als direkte Reaktion auf einen bewaffneten Angriff erfolgt, damit sie tatsächlich als solche und nicht etwa als Vergeltungsschlag gewertet werden kann. Darüber hinaus muss sich eine derartige Handlung darauf beschränken, die akute Gefahr eines bewaffneten Angriffs abzuwehren. Der Militärschlag der USA gegen Afghanistan war daher zwar berechtigt, um die terroristischen Strukturen in diesem Staat zu zerstören und damit die gegenwärtige Gefahr weiterer Anschläge zu verringern. Jedoch ist fraglich, ob das Selbstverteidigungsrecht auch einen erzwungenen Regimewechsel, wie er in Afghanistan durch die USA und ihre Verbündeten erzwungen wurde, rechtfertigt.<sup>124</sup>

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, stellt die VN-Charta der internationalen Staatengemeinschaft zwei durchaus effektive Möglichkeiten zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus bereit. Inwiefern der Sicherheitsrat die ihm durch Art. 39 ff. der VN-Charta eröffneten Sanktionsmöglichkeiten vor und nach 9/11 bei der Terrorismusbekämpfung genutzt hat, soll dabei im Abschnitt 4.2.3 dieses Kapitels erörtert werden. Eine Analyse der tatsächlichen Anwendung des Selbstverteidigungsrechts ist hingegen nicht vorgesehen, da sich diese Arbeit ausschließlich auf die Rolle der VN-Organe und der von ihnen eingerichteten Institutionen konzentriert und den Fokus daher

---

<sup>123</sup>Vgl. Bruha, Thomas: Neuer Internationaler Terrorismus. Völkerrecht im Wandel? In: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus. Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Baden-Baden 2002, S. 64 f.

<sup>124</sup>Vgl. Schrijver, Nico: September 11 and Challenges to International Law. In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S.63.



nicht auf die außerhalb der VN stattfindenden Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten lenkt.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Art. 51 der VN-Charta wird jedoch nochmals in Kapitel 5.2.1 aufgegriffen, in welchem die Rolle des Sicherheitsrates bei der Terrorismusbekämpfung analysiert wird, da dieser mit der Neuauslegung des Selbstverteidigungsrechtes das Völkerrecht weiterentwickelt hat.

#### 4.2.2 Die Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung

Die Konventionen der Generalversammlung stellen ebenso wie die VN-Charta völkerrechtliche Verträge dar. Während die VN-Charta jedoch alle Mitgliedstaaten rechtlich bindet<sup>126</sup>, obliegt die Verantwortung, die Inhalte der Konventionen in innerstaatliches Recht umzusetzen, den einzelnen Staaten. Dies hatte zur Folge, dass einige der im weiteren Verlauf aufgeführten Konventionen zwar mit großer Mehrheit in der Generalversammlung verabschiedet, jedoch anschließend von vielen Staaten nicht ratifiziert und folglich auch nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt wurden.<sup>127</sup>

Die Generalversammlung bemüht sich seit nunmehr über 40 Jahren um die Ausarbeitung von Konventionen, welche den weltweiten Kampf gegen den Terrorismus sowie dessen Verfolgung vereinheitlichen. Im Zuge dessen ist es bis heute gelungen, 13 Anti-Terror-Konventionen zu verabschieden, die jedoch nicht auf die umfassende Bekämpfung des transnationalen Terrorismus als Ganzes, sondern vielmehr auf die Bestrafung spezifischer Begehungsformen terroristischer Aktivitäten ausgerichtet sind. Die einzelnen Übereinkommen sind in der nachfolgenden Tabelle (Tabelle 1) chronologisch aufgeführt.

---

<sup>126</sup>Gemäß Art. 4 Abs. I der VN-Charta bedarf die Aufnahme eines neuen Mitglieds dessen Bereitschaft, die Verpflichtungen der Charta zu übernehmen. Erklärt sich das neue Mitglied hierzu bereit, ist es gemäß dem Völkervertragsrecht daran gebunden.

<sup>127</sup>Vgl. Gareis, Sven Bernhard; Varwick, Johannes: a.a.O., S. 158.

***Tabelle 1: Die 13 Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung<sup>128</sup>***

<b>Konvention</b>	<b>Datum</b>
Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen	14.09.1963
Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen	16.12.1970
Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt	23.09.1971
Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten	14.12.1973
Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme	17.12.1979
Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial	03.03.1980
Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen	24.02.1988
Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt	10.03.1988
Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden	10.03.1988
Übereinkommen über die Markierung von Plastiksprengstoffen zum Zweck des Aufspürens	01.03.1991
Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge	15.12.1997
Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus	09.12.1999
Übereinkommen zur Bekämpfung von Nuklearterrorismus	13.04.2005

<sup>128</sup>Eigene Darstellung, basierend auf Vereinte Nationen: UN Action to Counter Terrorism. URL: <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Die unterschiedlichen Abkommen zur Bekämpfung des Terrorismus decken zwar nicht jede denkbare terroristische Handlung ab, allerdings verpflichten sie die Vertragsparteien dazu, die in den Konventionen aufgeführten Straftaten in ihr innerstaatliches Recht zu übernehmen. Somit wird eine Vielzahl terroristischer Aktivitäten unter Strafe gestellt und die Entstehung sogenannter *safe haven* weitgehend verhindert. Als *safe haven* werden diejenigen Staaten bezeichnet, in die sich Terroristen aufgrund fehlender nationaler Regelungen zur Strafverfolgung terroristischer Anschläge zurückziehen.<sup>129</sup> Hierzu zählten in den 1990er Jahren unter anderem der Sudan und Somalia.

Allen Anti-Terror-Konventionen ist neben der Verpflichtung, die in den Konventionen aufgeführten Straftaten in innerstaatliches Recht zu übernehmen, das Prinzip „aut dedere aut judicare“ gemein. Dieser Grundsatz verpflichtet alle Vertragsstaaten dazu, Ermittlungen gegen Personen, die verdächtigt werden, eine in den Konventionen genannte Straftat begangen zu haben, einzuleiten und diese vor Gericht zu stellen oder die betreffende Person an einen verfolgungswilligen Staat auszuliefern.<sup>130</sup> Zudem verpflichten sich die Vertragsparteien in allen Anti-Terror-Konventionen zur Zusammenarbeit und zur Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe. Da das Vertrauensverhältnis der einzelnen Staaten zueinander jedoch häufig nur schwach ausgeprägt ist, verläuft die Zusammenarbeit oftmals nur schleppend.<sup>131</sup>

Obwohl sich die 13 Konventionen generell in ihrem Aufbau ähneln, weist das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus<sup>132</sup> vom 9. Dezember 1999 zwei Besonderheiten auf: Zum ei-

---

<sup>129</sup>Vgl. Dörr, Oliver: Gewalt und Gewaltverbot im heutigen Völkerrecht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43/2004, S. 16.

<sup>130</sup>Vgl. Finke, Jasper; Wandscher, Christiane: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. In: Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. 5/2001, S. 169.

<sup>131</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Internationale Terrorismusbekämpfung. Im Spannungsfeld zwischen USA und Vereinten Nationen. In: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung. SWP-Studie 14/2007. Berlin 2007, S. 102 f.

<sup>132</sup>Vgl. VN-Generalversammlung: Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, 09.12.1999. URL:

nen werden durch dieses Abkommen erstmalig keine terroristischen Aktivitäten an sich, sondern vielmehr die Unterstützung dieser, unter Strafe gestellt. Diese bezieht sich im Finanzierungsübereinkommen nicht ausschließlich auf die Unterstützung mit Geldmitteln, wie der Titel der Konvention vermuten lässt, sondern schließt gemäß Art. 1 „Vermögensgegenstände jeder Art“ ein.<sup>133</sup> Zum anderen wird terroristische Gewalt im Finanzierungsabkommen zum ersten Mal umschrieben, während die vorangegangenen elf Abkommen eine Definition des Begriffs Terrorismus stets vermieden.<sup>134</sup> Art. 2 Abs. 1b definiert Terrorismus als jedwede Handlung, „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 ihrer Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.“ Die Notwendigkeit für eine solche Definition ergibt sich aus dem Ziel des Abkommens selbst: Um die Finanzierung des Terrorismus bestrafen zu können, war es erforderlich, zu bestimmen, was die Mitglieder der VN tatsächlich unter dem Begriff verstehen. Die angeführte Definition bezieht sich jedoch ausschließlich auf die Strafbarkeit von Finanzierungshandlungen und nicht auf terroristische Aktivitäten als solche.

Obwohl viele der aufgeführten Konventionen – inklusive dem Finanzierungsabkommen – von dem Großteil der Staatengemeinschaft erst nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ratifiziert wurden, zeigen die vorangegangenen Ausführungen, dass die bestehenden Konventionen generell eine Vielzahl von Möglichkeiten eröffnen, anhand derer konkreten Erscheinungsformen des Terrorismus begegnet werden kann. Dennoch fehlt es weiterhin an einer globalen Anti-Terrorismus-Konvention, welche nicht nur einzelne terroristische Aktivitäten, sondern vielmehr jegliche terroristischen Handlungen unter Strafe stellt. Die Verabschiedung einer solchen Konvention scheiterte

---

<http://www.un.org/Depts/german/gv-54/band1/ga54vol1-ann3.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>133</sup>Vgl. Finke, Jasper; Wandscher, Christiane: a.a.O., S. 170.

<sup>134</sup>Vgl. Wandscher, Christiane: Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht. Berlin 2006, S. 37.

bislang jedoch an der Erarbeitung einer von allen Mitgliedern der VN anerkannten Terrorismus-Definition.<sup>135</sup>

### 4.2.3 Die Anti-Terror-Resolutionen des Sicherheitsrates

Wie bereits angeführt, sind die Resolutionen des Sicherheitsrates, in welchen er unter Kapitel VII der VN-Charta handelt, gemäß Art. 25 der VN-Charta für ihre Vertragsstaaten völkerrechtlich bindend. Sie haben damit – im Gegensatz zu denen der Generalversammlung – nicht nur einen empfehlenden Charakter, sondern verpflichten die Mitgliedstaaten zur Einhaltung und Umsetzung der in den Resolutionen verankerten Forderungen und Maßnahmen. Weigert sich ein Staat trotzdem, einem solchen Beschluss des Sicherheitsrates Folge zu leisten, so kann er die Angelegenheit an den IGH übergeben, indem er ihn um die Erstellung eines Gutachtens bittet. Zudem hat der Sicherheitsrat im Fall einer Friedensbedrohung oder eines Friedensbruchs die Möglichkeit, Sanktionen gegen den betreffenden Staat zu verhängen. Aufgrund ihres verbindlichen Charakters stellen die Resolutionen des Sicherheitsrates ein wichtiges Instrument im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus dar. Einige bedeutende Resolutionen bezüglich der Terrorismusbekämpfung sollen daher nachfolgend analysiert werden.

Im Verlauf dieses Kapitels wurde schon angedeutet, dass der Sicherheitsrat einen terroristischen Akt erstmals im Jahr 1992 als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einstufte. Nachdem libysche Terroristen am 21. Dezember 1988 eine Pan Am-Maschine über dem schottischen Ort Lockerbie zum Absturz brachten und dabei über 200 Menschen getötet hatten, forderte der Sicherheitsrat Libyen in Resolution 731 auf, die für den Anschlag verantwortlichen Terroristen an die USA oder Großbritannien auszuliefern.<sup>136</sup> Nachdem sich Libyen weigerte, dieser Forderung nachzukommen und

---

<sup>135</sup> Kapitel 5.2.2.1 dieser Arbeit wird hierauf näher eingehen.

<sup>136</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 731, 21.01.1992. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/90/IMG/NR001090.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

sich lediglich dazu bereit erklärte, die Verdächtigen an ein Gericht in Frankreich zu überstellen, erklärte der Sicherheitsrat in Resolution 748, dass er durch den Anschlag und die Verweigerungshaltung Libyens den Weltfrieden bedroht sehe und verhängte aufgrund dessen Sanktionen gegen den nordafrikanischen Staat. Diese umfassten sowohl ein Luftverkehrs- als auch ein Waffenembargo sowie Reiseverbote für einzelne Personen, die des Terrorismus verdächtigt wurden.<sup>137</sup> Doch obwohl der Sicherheitsrat diese Sanktionen ein Jahr später sogar noch verschärfte, lehnte Libyen die Auslieferung der Terroristen an die USA oder Großbritannien weiterhin ab. Erst Anfang des Jahres 1999 konnte der Konflikt endgültig gelöst werden, als sowohl die USA als auch Libyen einlenkten. Washington bestand dabei nicht länger darauf, dass Libyen die Verdächtigen in die USA oder nach Großbritannien überstellen müsse, forderte jedoch die Auslieferung dieser an die Niederlande sowie eine Verurteilung nach schottischem Recht. Libyen stimmte dem zu und erreichte damit die endgültige Einstellung der Sanktionen. Die Ausführungen verdeutlichen, dass die vom Sicherheitsrat verhängten Zwangsmaßnahmen nicht augenblicklich zum erhofften Erfolg führten. Dennoch gab das US-Außenministerium im Jahr 1996 bekannt, dass Libyen die Unterstützung von Terroristen seit Verabschiedung der Resolution 748 enorm reduziert habe. Die Sanktionen wurden somit trotz Verfehlung des ursprünglichen Ziels als Erfolg hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung gewertet.<sup>138</sup>

Ähnlich wie im Fall Libyens reagierte der Sicherheitsrat nach dem Attentatsversuch auf den ägyptischen Präsidenten Husni Mubarak im Jahr 1995.<sup>139</sup> Er wies in Resolution 1044 darauf hin, dass er dieses als Bedrohung der internationalen Sicherheit wertet und forderte den Su-

---

<sup>137</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 748, 31.03.1992. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/07/IMG/NR001107.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>138</sup> Vgl. Jonge Oudraat, Chantal de: The Role of the Security Council. In: Boulton, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 154 f.

<sup>139</sup> Auf den ägyptischen Staatspräsidenten Husni Mubarak wurde am 26. Juni 1995 bei einem Besuch in Äthiopiens Hauptstadt Addis Abeba ein Mordanschlag verübt, den er jedoch unverletzt überlebte.

dan zur Auslieferung der Attentäter auf.<sup>140</sup> Nachdem dies unterblieb, verhängte der Sicherheitsrat mit Verabschiedung der Resolution 1054 Sanktionen gemäß Art. 41 der VN-Charta gegen den Sudan. So forderte der Sicherheitsrat alle Mitgliedstaaten unter anderem zur Reduzierung des sudanesischen Botschaftspersonals an dessen diplomatischen Vertretungen auf und verhängte zugleich ein Reiseverbot gegen Regierungsmitglieder und Militärs. Zudem verabschiedete er im Jahr 1996 ein Luftverkehrsembargo gegen den Sudan, obwohl dieser wiederholt abgestritten hatte, terroristische Gruppen zu unterstützen und die für den Anschlag auf Mubarak verantwortlichen Attentäter zu kennen.<sup>141</sup> Die Verschärfung der Sanktionen führte zwar weiterhin nicht zur Auslieferung der Verdächtigen, der Sudan lenkte jedoch insofern ein, als er im Mai 1996 einige Ägypter, Palästinenser und unter anderem auch Osama bin Laden des Landes verwies. Die Zwangsmaßnahmen erfüllten damit zwar nicht ihren eigentlichen Zweck, – die Auslieferung der für den Anschlag Verantwortlichen –, sie machten jedoch einmal mehr deutlich, dass die staatliche Unterstützung von Terroristen für die internationale Gemeinschaft nicht akzeptabel ist und über kurz oder lang zu schwerwiegenden Konsequenzen führt.<sup>142</sup>

Eine weitere wichtige Resolution verabschiedete der Sicherheitsrat im Jahr 1999. Nachdem er das in Afghanistan herrschende Taliban-Regime in der Resolution 1214 bereits erfolglos aufgefordert hatte, die Unterstützung von Terroristen einzustellen, drohte der Sicherheitsrat in Resolution 1267 mit der Umsetzung verschiedener in dieser Resolution aufgeführter Sanktionen, sollten die Taliban terroristische Aktivitäten weiterhin dulden oder gar fördern und die Auslieferung Osama bin Ladens verweigern. Dieser galt bereits zum damaligen Zeitpunkt als Top-Terrorist und als Drahtzieher der Anschläge auf die US-Botschaften in Nairobi, Kenia und Dar-es-Salaam, Tansania im Jahr

---

<sup>140</sup>Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 1044, 31.01.1996. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/021/72/PDF/N9602172.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>141</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 1070, 16.08.1996. URL: [http://www.un.org/Depts/german/sr/sr\\_96/sr96-all.pdf](http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_96/sr96-all.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>142</sup>Vgl. Jonge Oudraat, Chantal de: a.a.O., S. 156.



1998.<sup>143</sup> Da die Taliban Osama bin Laden trotz wiederholter Aufforderung weder strafrechtlich verfolgten, noch an einen anderen Staat übergaben, verhängte der Sicherheitsrat umfangreiche Finanzsanktionen sowie ein Luftwaffenembargo gegen das Regime und setzte zugleich ein Expertengremium (*1267-Committee*) ein, welches damit beauftragt wurde, die Umsetzung dieser Sanktionen durch die einzelnen Staaten zu überwachen.<sup>144</sup> Durch die Resolutionen 1333, 1390, 1455, 1526, 1617, 1735 und 1822 wurde dieser Maßnahmenkatalog in den darauf folgenden Jahren in vielen Bereichen modifiziert und enthält heute Finanzsanktionen, Reiseverbote sowie ein Waffenembargo. Zudem richten sich die Zwangsmaßnahmen inzwischen nicht länger ausschließlich gegen das Taliban-Regime, sondern auch gegen das Terrornetzwerk Al-Qaida sowie gegen Gruppierungen und einzelne Personen, welche das Taliban-Regime oder Al-Qaida unterstützen. Die Namen dieser Gruppierungen und Personen werden dabei auf der sogenannten *Consolidated List* veröffentlicht. Welche Schwierigkeiten diese Liste in sich birgt, wie das 1267-Committee die Umsetzung der Sanktionen kontrolliert und fördert und ob die aufgeführten Zwangsmaßnahmen tatsächlich dem Kampf gegen den transnationalen Terrorismus dienen, soll in Kapitel 5.2.1.2 erörtert werden.

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass der Sicherheitsrat bis zum Jahr 2001 einige bedeutende Resolutionen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus verabschiedet hat. Diese bezogen sich allerdings stets auf bestimmte Ereignisse und richteten sich vielmehr gegen die Staaten, welche die Auslieferung der Terroristen verweigerten und damit den Terrorismus indirekt unterstützten, als gegen die Terroristen selbst. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 brach der Sicherheitsrat jedoch mit diesen beiden Traditionen.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Am 7. August 1998 zündeten Terroristen zeitgleich Autobomben vor den US-Botschaften in Nairobi und Dar-es-Salaam. Dabei kamen über 200 Menschen ums Leben, mehr als 4000 wurden verletzt.

<sup>144</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 1267, 15.10.1999. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/44/PDF/N9930044.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>145</sup> Vgl. Santori, Valeria: The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-terrorism. In: Nesi, Giuseppe

Während der Sicherheitsrat in den bereits genannten Resolutionen lediglich die bestimmten, den Resolutionen zu Grunde liegenden, Anschläge als Akte des Terrorismus verurteilte, erklärte er nach dem 11. September 2001, dass jegliche Anschläge, die durch Terroristen verübt werden, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen.<sup>146</sup> Der Sicherheitsrat verurteilte somit nicht nur die Anschläge auf das World Trade Center sowie das Pentagon, sondern vielmehr jedwedes terroristisches Handeln. Die nach der Zäsur des 11. September 2001 verabschiedeten Resolutionen haben somit einen abstrakt-generellen Charakter.

Zudem verhängte der Sicherheitsrat infolge dieser Terrorakte keine Sanktionen gegen mögliche „Hintergrundstaaten“<sup>147</sup>, da sich das Terrornetzwerk Al-Qaida und dessen Anführer Osama bin Laden als allein verantwortlich für die Anschläge bekannten. Die in den Folgemonaten verabschiedeten Resolutionen zielten und zielen daher auch nicht auf die Sanktionierung eines bestimmten Staates, sondern vielmehr auf die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus sowie auf die Verhinderung weiterer terroristischer Anschläge ab.<sup>148</sup> Um die Unterschiede in der Resolutionspraxis näher zu erläutern und um zu verdeutlichen, wie der transnationale Terrorismus auf der Basis der seit 2001 verabschiedeten Resolutionen bekämpft werden kann, sollen nachfolgend die wichtigsten dieser Resolutionen aufgezeigt werden.

Am 12. September 2001 reagierte der Sicherheitsrat unmittelbar auf die Tags zuvor verübten Terroranschläge, indem er in Resolution 1368 die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch jedwede terroristische Akte feststellte und den VN-Mitgliedstaaten zudem das Recht auf Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der VN-Charta zugestand. Damit wurden terroristische Akte nicht-

---

(Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 95 f.

<sup>146</sup>Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 1368, 12.09.2001. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>147</sup>Der Ausdruck bezeichnet Staaten, die terroristische Aktivitäten aktiv fördern oder diese dulden.

<sup>148</sup>Vgl. Bruha, Thomas: a.a.O., S. 62 ff.

staatlicher Akteure erstmals mit einem bewaffneten Angriff durch einen feindlichen Staat gleichgestellt. Infolgedessen war es den USA möglich, ihre Invasion in Afghanistan, welche am 7. Oktober 2001 begann, mit Bezug auf diese Resolution zu rechtfertigen.<sup>149</sup>

Die bislang wichtigste Resolution im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus erließ der Sicherheitsrat jedoch knapp drei Wochen nach den Anschlägen in New York, Arlington und Pennsylvania am 28. September 2001. Resolution 1373 ist insofern umfangreicher als Resolution 1368, als dass diese zwar erneut die Bedrohung des Weltfriedens durch Terrorakte feststellt, aber darüber hinaus einen umfangreichen Maßnahmenkatalog auf Grundlage des Kapitels VII der VN-Charta zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus bereithält. So fordert der Sicherheitsrat die VN-Mitgliedstaaten in Resolution 1373 zunächst zur Ergreifung von Maßnahmen auf, welche die Finanzierung des Terrorismus unterbinden und verhindern. Er knüpft damit an das schon angeführte Finanzierungsabkommen der Generalversammlung aus dem Jahr 1999 an. Dieses wurde bis zu den Terroranschlägen 2001 von lediglich vier Staaten ratifiziert<sup>150</sup> und war somit nahezu wirkungslos. Durch Resolution 1373 wurden viele der im Finanzierungsabkommen aufgeführten Punkte jedoch für alle Mitgliedstaaten verbindlich.<sup>151</sup> So zählt der Sicherheitsrat ebenso wie die Generalversammlung unter anderem das Einfrieren von Vermögen, welches Terrororganisationen beziehungsweise deren Unterstützern zugerechnet wird, zu den notwendigen Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus. Des Weiteren fordert er in Resolution 1373 die Bestrafung der vorsätzlichen Bereitstellung oder Sammlung von Geldern mit der Kenntnis, dass diese zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden. Ein ähnlicher Passus findet sich auch im Finanzierungsabkommen.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup>Für nähere Ausführungen hierzu vgl. Kapitel 5.2.1.

<sup>150</sup>Für den aktuellen Ratifizierungsstand vgl. URL: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/0\\_353\\_22/app1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_353_22/app1.html). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>151</sup>Vgl. Jonge Oudraat, Chantal de: a.a.O., S. 161.

<sup>152</sup>Dort heißt es: „Eine Straftat im Sinne dieses Übereinkommens begeht, wer [...] vorsätzlich finanzielle Mittel zur Verfügung stellt oder sammelt um eine [terroristische] Handlung zu begehen.“

Darüber hinaus erlegt der Sicherheitsrat den Mitgliedstaaten auf, „alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht [zu stellen und] diese terroristischen Handlungen zusätzlich zu allen sonstigen Gegenmaßnahmen als schwere Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht [umzuschreiben] und [...] die Strafe der Schwere dieser terroristischen Handlungen gebührend Rechnung [tragen zu lassen].“ Zudem weist er die Vertragsstaaten der VN-Charta an, Terroristen weder aktiv noch passiv zu unterstützen und die Zusammenarbeit sowie die Kooperation untereinander zu verstärken, um dem transnationalen Terrorismus im multilateralen Rahmen begegnen zu können.<sup>153</sup>

Mit diesem in Resolution 1373 verankerten umfangreichen Maßnahmenkatalog verpflichtet der Sicherheitsrat die Staatengemeinschaft zu verschiedenen exekutiven und legislativen Anti-Terror-Maßnahmen, welche der Verhütung weiterer Anschläge dienen sollen.<sup>154</sup> Er nahm damit erstmals eine legislative Funktion wahr, die in der Literatur jedoch nicht unumstritten ist und daher in Kapitel 5.2.1 näher erörtert werden soll. Zudem schuf er mit Resolution 1373 einen Ausschuss, dessen Aufgabe es ursprünglich war, die Umsetzung der Maßnahmen durch die einzelnen Staaten zu kontrollieren und den Sicherheitsrat anschließend über die Ergebnisse zu informieren. Inzwischen hat der Sicherheitsrat durch verschiedene Resolutionen das Aufgabengebiet sowie die Kapazitäten des CTC jedoch deutlich erweitert. Da dieser Ausschuss bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus durch die VN eine bedeutende Rolle spielt, wird seine Arbeit in Kapitel 5.2.1.1 dargestellt.

Obwohl Resolution 1373 den Staaten bereits umfassende Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus auferlegte, arbeitete der Sicherheitsrat in den folgenden Jahren weitere Resolutionen aus, um das Risiko eines erneuten Terroranschlages zu verringern. So verabschiedete er im April 2004 eine weitere wichtige Resolution im Anti-Terror-

---

<sup>153</sup>Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 1373, 28.09.2001. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>154</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 21.

Kampf. In Resolution 1540 fordert der Sicherheitsrat alle Nationen dazu auf, die Unterstützung von nicht-staatlichen Akteuren zu unterlassen, die versuchen, atomare, biologische oder chemische Waffen (ABC-Waffen) zu entwickeln oder zu erwerben. Zudem weist er die Staaten an, Maßnahmen zu ergreifen, welche die Verbreitung von ABC-Waffen, Materialien oder Technologien unter nicht-staatlichen Akteuren verhindern und Gesetze zu erlassen, die die Weitergabe von Materialien und Technologien, die für die Produktion von ABC-Waffen benötigt werden, unter Strafe stellen.<sup>155</sup> Terroristen sollen auf diese Art daran gehindert werden, in den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu kommen.<sup>156</sup>

Mit Resolution 1624 verabschiedete der Sicherheitsrat im Jahr 2005 die bislang letzte bedeutende Resolution im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Hierin ruft er die Staatengemeinschaft dazu auf, nicht nur terroristische Akte, sondern vielmehr auch die Anstiftung zu solchen per Gesetz unter Strafe zu stellen. Die Motivation der Täter soll dabei außer Acht gelassen werden, so dass jedwede Rechtfertigung einer terroristischen Handlung ausgeschlossen ist. Allerdings fordert der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten der VN in Resolution 1624 nicht nur zur Schaffung von Gesetzen, welche die Anstiftung zu terroristischen Handlungen ahnden, auf. Vielmehr ersucht er sie darüber hinaus, ihre Zusammenarbeit bei der Sicherung internationaler Grenzen sowie bei der Förderung des interkulturellen Dialogs zu verstärken und damit die Anschlaggefahr zu verringern.<sup>157</sup>

Die Analyse der Resolutionen 1368, 1373, 1540 und 1624 verdeutlicht, dass sich die Resolutionspraxis des Sicherheitsrats nach dem 11. September 2001 verändert hat. Anstatt ausschließlich bestimmte terroristische Handlungen zu verurteilen, verabschiedete er zwischen 2001 und 2008 eine Reihe bedeutender Resolutionen, die jedwede Akte des Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen

---

<sup>155</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 1540, 28.04.2004. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>156</sup> Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 22.

<sup>157</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat: Resolution 1624, 14.09.2005. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/52/PDF/N0551052.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Sicherheit erkennen. Zudem erließ der Sicherheitsrat mit den angeführten Resolutionen umfangreiche Maßnahmenkataloge, die der Verhinderung weiterer terroristischer Anschläge dienen sollen. Vor 9/11 hingegen verhängte er lediglich Sanktionen gegen diejenigen Staaten, welche die Auslieferung der für bestimmte Anschläge verantwortlichen Terroristen verweigerten und damit den Terrorismus indirekt unterstützten. Die aufgezeigten Veränderungen belegen somit, dass sich der Sicherheitsrat erfolgreich an die Herausforderung des transnationalen Terrorismus angepasst hat und dass er die ihm zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpft, um dieser Bedrohung zu begegnen.

***Tabelle 2: Überblick über die vom Sicherheitsrat verabschiedeten Konventionen vor und nach 9/11<sup>158</sup>***

<b>Resolution</b>	<b>Datum</b>	<b>Kurzinhalt</b>
748	31.03.1992	Luftverkehrs- und Waffenembargo gegen Libyen, sowie Reiseverbote gegen bestimmte Personen
1054	26.04.1996	Reduzierung des sudanesischen Botschaftspersonals an dessen Auslandsvertretungen, sowie Reiseverbote gegen Regierungsmitglieder und Militärs
1267	15.10.1999	Finanzsanktionen, Waffen- und Reiseembargos gegen bestimmte Personen/ Personengruppen
1368	12.09.2001	Verurteilung der Anschläge vom 11. September 2001; Gewährung des Selbstverteidigungsrechtes
1373	28.09.2001	Verabschiedung eines umfangreichen Maßnahmenkatalogs, der die Staaten zu einer Reihe von exekutiven und legislativen Anti-Terror-Maßnahmen verpflichtet
1540	28.04.2004	Aufforderung an die Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass Terroristen in den Besitz von ABC-Waffen gelangen
1624	14.09.2005	Aufforderung an die Staaten, nicht nur terroristische Akte, sondern auch die Anstiftung zu diesen unter Strafe zu stellen

<sup>158</sup>Eigene Darstellung auf Basis der Informationen der Vereinten Nationen: UN Action to Counter Terrorism. Security Council Resolutions. URL: <http://www.un.org/terrorism/sc-res.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Allerdings liegt es nicht allein in der Hand des Sicherheitsrates, den Terrorismus durch die von ihm verabschiedeten Resolutionen zu bekämpfen, da er selbst keine Möglichkeit hat, die von ihm beschlossenen Maßnahmen durchzuführen. Die Implementierungslast liegt vielmehr bei den einzelnen Mitgliedstaaten.<sup>159</sup> Der Sicherheitsrat kann lediglich Sanktionen gegen diejenigen Nationen verhängen, welche die geforderten Maßnahmen nur unzureichend umsetzen. Er hat jedoch bislang davon abgesehen, dieses Recht zu gebrauchen.

Zudem stellt der Sicherheitsrat terroristische Akte zwar als Friedensbedrohung fest, verpasst es aber, den Begriff Terrorismus klar zu definieren. Daher obliegt es den einzelnen Staaten auszulegen, was Terrorismus für sie bedeutet. Da die verschiedenen Nationen hierbei jedoch teilweise sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten, ist eine einheitliche Umsetzung der Resolutionen nahezu unmöglich. So könnten Staaten beispielsweise unterdrückte Minderheiten als Terroristen brandmarken<sup>160</sup> oder „echte“ Terroristen als Freiheitskämpfer bezeichnen und daher nicht strafrechtlich verfolgen. Solange also keine klare Definition des Begriffs Terrorismus existiert, kann die Entstehung von Schlupflöchern und *safe haven* für Terroristen<sup>161</sup>, aber auch der Missbrauch von Resolutionen aus politischen Gründen<sup>162</sup> nicht gänzlich verhindert werden.

Die Schwierigkeiten bezüglich der Implementierung und des möglichen Missbrauchs dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Resolutionen des Sicherheitsrats eine außerordentlich wichtige Rolle bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus spielen, da sie alle 192 Mitgliedstaaten völkerrechtlich binden und somit ein weltweit einheitlich Vorgehen etablieren können.

---

<sup>159</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 27.

<sup>160</sup>Bewaffnete Insurgentenbewegungen wie beispielsweise die Uiguren in China oder die Oromo und Ogadenis in Äthiopien als Terroristen zu bezeichnen, gilt als zweifelhaft.

<sup>161</sup>Vgl. ebd., S. 16.

<sup>162</sup>Vgl. Marschik, Alexander: The Security Council's Role. Problems and Prospects in the Fight Against Terrorism. In: Nesi, Guiseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 73.

#### 4.2.4 Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Völkerstrafrechts

Wie bereits in Kapitel 3.3 erörtert wurde, unterscheidet sich der transnationale Terrorismus im Hinblick auf die territoriale Ausdehnung von dem des nationalen Terrorismus. Während letztgenannter aufgrund seiner räumlichen Begrenzung im nationalen Rahmen verfolgt und geahndet werden kann, erfordern die grenzüberschreitenden Aktivitäten des transnationalen Terrorismus ein international einheitliches Vorgehen bei der strafrechtlichen Sanktionierung.<sup>163</sup> Nur auf diese Weise kann die Entstehung von *safe havens* verhindert werden. Das Völkerstrafrecht könnte aufgrund seines internationalen Charakters einen solchen Sanktionsmechanismus darstellen. Im weiteren Verlauf gilt es daher zu untersuchen, inwieweit die in ihm enthaltenen Normen der Verfolgung und Bestrafung terroristischer Anschläge dienen. Im Zuge dessen sollen zunächst die beiden bestehenden Möglichkeiten zur Eröffnung gerichtlicher Verfahren auf völkerrechtlicher Ebene gegen Individuen dargelegt werden.

Zum einen ist der Sicherheitsrat dazu autorisiert, einen ad hoc Gerichtshof auf Basis des Art. 41 der VN-Charta einzurichten. In einem solchen Fall unterliegen die Mitgliedstaaten der Kooperationspflicht gemäß Art. 25 der VN-Charta. Dies wiederum erleichtert die Arbeit des Gerichtshofs ungemein. Für die Verfolgung terroristischer Straftaten ist die Errichtung eines ad hoc Tribunals jedoch nur bedingt geeignet, da dieses im Gegensatz zum Phänomen des Terrorismus zeitlich begrenzt ist. Eine abschließende Behandlung des Problems Terrorismus vor einem ad hoc Gerichtshof ist somit nicht möglich.<sup>164</sup>

Zum anderen kann der IStGH mit Sitz in Den Haag die Gerichtsbarkeit ausüben, sofern er von den Vertragsstaaten des Römischen Statuts, vom Sicherheitsrat oder von seinem Ankläger dazu beauftragt wird (Art. 13 Römisches Statut). Der IStGH urteilt ausschließlich

---

<sup>163</sup>Vgl. Hoven, Elisa: Ist Terror (be-)strafbar? In: Humboldt Forum Recht, 18/2008, S. 2.

URL: <http://www.humboldt-forum-recht.de/media/Druckansicht/pdf/2008-18.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>164</sup>Vgl. ebd., S. 5.



nach den allgemein anerkannten Vorgaben des Völkerrechts und gilt aufgrund seiner internationalen Besetzung im Allgemeinen als unparteiisches Gericht. Er besitzt damit eine weitaus höhere Legitimation als die nationalen Strafgerichtshöfe der Opferstaaten, welche sich oftmals dem Vorwurf der Parteijustiz ausgesetzt sehen.<sup>165</sup> Gleichwohl wird die Zuständigkeit des IStGH durch das *Römische Statut* stark eingegrenzt. So darf dieser nur dann tätig werden, wenn die bereits in Kapitel 4.1.3 dargelegten Kriterien der Art. 5, 12 und 17 des Römischen Statuts erfüllt sind. Hinsichtlich der strafrechtlichen Verfolgung von Terroristen wird demnach zunächst keine Zuständigkeit des IStGH begründet, da Art. 5 des Römischen Statuts Terrorismus nicht als eigenständigen Straftatbestand aufführt. Im Rahmen der Erarbeitung des Entwurfs für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof wurde zwar überlegt, diesen in das Statut aufzunehmen, da der Begriff jedoch nicht eindeutig definiert werden konnte und die Schaffung eines klar abgrenzbaren Tatbestands somit nicht möglich war, wurde letztendlich darauf verzichtet.<sup>166</sup> Es gilt jedoch im Folgenden zu prüfen, ob sich terroristische Akte unter einen der vier Kerntatbestände Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen der Aggression und Verbrechen gegen die Menschlichkeit subsumieren lassen. Ist dies möglich, so könnte ein Verfahren am IStGH eröffnet werden.

Gemäß der Völkermordkonvention von 1948 bedeutet Genozid die teilweise oder ganzheitliche Zerstörung einer nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe durch die Tötung von Mitgliedern oder durch den Einsatz anderer Mittel, welche ihre weitere Existenz verhindern.<sup>167</sup> Ein terroristischer Anschlag kann somit nur dann als Völkermord gewertet werden, wenn er sich explizit gegen die Mit-

---

<sup>165</sup> Vgl. Oeter, Stefan: Terrorismus. Ein völkerrechtliches Verbrechen? In: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus. Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Baden-Baden 2002, S. 48.

<sup>166</sup> Vgl. Heintze, Hans-Joachim: Terrorismus und Völkerrecht. In: Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen. Berlin 2000, S. 218 f.

<sup>167</sup> Vgl. VN-Generalversammlung: Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, 09.12.1948. URL: <http://www.icwc.de/fileadmin/media/Voelkermordkonvention.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

glieder einer der aufgeführten Gruppen und nicht gegen die Zivilbevölkerung als solche richtet. Dies ist im Allgemeinen jedoch nicht der Fall. Das primäre Ziel der Terroristen ist es meist vielmehr, die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit auf ihre politischen Ideen zu lenken. Erreichen sie bei ihren Anschlägen eine hohe Opferzahl, so gelingt ihnen das.<sup>168</sup> Welcher nationalen, ethnischen, rassistischen oder religiösen Gruppe die getöteten Personen angehören, spielt dabei lediglich eine untergeordnete Rolle. Terrorismus kann somit höchstens in einem Ausnahmefall unter den Tatbestand des Völkermordes subsumiert werden. Da Terrorismus die tatbestandlichen Voraussetzungen des Völkermordes grundsätzlich nicht erfüllt, soll nun erörtert werden, ob Terrorismus als Kriegsverbrechen gewertet werden kann.

Art. 8 Abs. II a/b des Römischen Statuts definiert den Begriff als „schwere Verletzungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 [...]“ sowie als „schwere Verstöße gegen die innerhalb des feststehenden Rahmens des Völkerrechts im international bewaffneten Konflikt anwendbaren Gesetze und Gebräuche [...]“. Gemäß Art. 8 Abs. II c gelten zudem schwere Verstöße gegen Art. 3 der Genfer Abkommen im nationalen bewaffneten Konflikt ebenfalls als Kriegsverbrechen. Da terroristische Anschläge im Regelfall jedoch nicht im direkten Zusammenhang mit internationalen oder nationalen bewaffneten Konflikten stehen, können sie gemeinhin auch nicht als Kriegsverbrechen geahndet werden.<sup>169</sup> Im Folgenden soll daher geprüft werden, ob Terrorismus als Verbrechen der Aggression angesehen werden kann.

Im Gegensatz zu den beiden bereits analysierten Tatbeständen wird das Verbrechen der Aggression weder im Römischen Statut noch anderswo klar definiert. Die bereits in Kapitel 4.2.1 aufgeführte Aggressionsdefinition der Generalversammlung kann zwar als Anhaltspunkt bei der Bestimmung einer Aggressionshandlung dienen, gilt jedoch nicht als bindendes Recht. Daher kann bis zum heutigen Zeitpunkt

---

<sup>168</sup> Als Beispiel seien hierfür die Anschläge vom 11. September 2001 genannt, bei denen über 3000 Personen getötet wurden. Die Terrororganisation Al-Qaida bekannte sich zu den Anschlägen und geriet somit in den Fokus der Öffentlichkeit.

<sup>169</sup> Vgl. Hoven, Elisa: a.a.O. S. 13 f.

nicht abschließend beurteilt werden, ob sich Terrorismus unter diesen Tatbestand subsumieren lässt.

Neben dem Völkermord, dem Kriegsverbrechen und dem Verbrechen der Aggression führt Art. 5 des Römischen Statuts das Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf. Ebenso wie die beiden erstgenannten Vergehen wird auch dieses im Statut des IStGH klar definiert. Art. 7 nennt dabei eine Vielzahl von Handlungen, die – sofern sie gegen die Zivilbevölkerung in Form eines systematischen Angriffs begangen werden und der Verfolgung eines politischen Ziels dienen – den Tatbestand eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit erfüllen. Hierzu zählen unter anderem die vorsätzliche Tötung, Ausrottung, Versklavung, Folter und Freiheitsberaubung. Können terroristischen Akten diese Tatbestandsmerkmale nachgewiesen werden, so ist es generell möglich, sie als Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor den IStGH zu bringen.<sup>170</sup>

Obwohl die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass es bereits heute nicht ausgeschlossen ist, terroristische Akte als völkerstrafrechtliche Vergehen zu ahnden, ist die derzeitige Situation unbefriedigend. So kann der IStGH aufgrund der Beschränkungen des Römischen Statuts nicht in jedem Fall von Terrorismus seine Gerichtsbarkeit ausüben, obwohl dies der einheitlichen Strafverfolgung terroristischer Akte dienen würde.<sup>171</sup> Zudem können terroristische Anschläge zwar unter bestimmten Voraussetzungen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit gewertet werden, jedoch schafft diese „juristische Konstruktion mögliche Grauzonen [...], die eine schnelle und wirksame Ahndung terroristischer Verbrechen durch das internationale Strafgericht erschweren wird.“<sup>172</sup> Sofern die Verurteilung von Terroristen vor dem IStGH realisiert werden soll, ist die Aufnahme des Tatbestands Terro-

---

<sup>170</sup>Vgl. Heintze, Hans-Joachim: Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht. In: Frank, Hans; Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 88.

<sup>171</sup>Wie bereits angeführt darf der IStGH nur dann seine Gerichtsbarkeit ausüben, wenn die in Art. 5, 12, 13 und 17 des Römischen Statuts genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Zudem ist seine Gerichtsbarkeit auf diejenigen Verbrechen beschränkt, die nach Inkrafttreten des Römischen Statuts am 1. Juli 2002 verübt wurden.

<sup>172</sup>Vgl. Heintze, Hans-Joachim: a.a.O., S. 219.

rismus in das Römische Statut über kurz oder lang also unerlässlich. Gelingt dies, so ist das Völkerstrafrecht aufgrund seiner universellen Reichweite prädestiniert dafür, terroristische Akte zu ahnden. Eine effektive Bekämpfung des transnationalen Terrorismus ist allein durch das Völkerstrafrecht jedoch kaum möglich, da Terrornetzwerke wie Al-Qaida selbst nach der Festnahme und Verurteilung einzelner Akteure der Führungsebene weiterhin handlungsfähig bleiben.<sup>173</sup>

Darüber hinaus entfaltet die Androhung von hohen Haftstrafen bei Terroristen im Regelfall keine abschreckende Wirkung, da diese oftmals sogar bereit sind, im Kampf gegen die Ungläubigen zu sterben. Trotzdem müssen Terroristen für ihre Verbrechen bestraft werden. Dass eine Verurteilung auf der Grundlage des Völkerstrafrechts derzeit noch nicht bzw. kaum möglich ist, hat die Analyse der vier Straftatbestände gezeigt. Dies bedeutet im Umkehrschluss allerdings nicht, dass die Ahndung terroristischer Straftaten generell ausgeschlossen ist. Vielmehr kann der Großteil der VN-Mitgliedstaaten auf Normen des nationalen Strafrechts zurückgreifen, um Terroristen rechtskräftig im eigenen Land zu verurteilen. In der Bundesrepublik Deutschland geschieht dies durch § 129 a/b StGB, der die Bildung einer terroristischen Vereinigung im Inland (a) und im Ausland (b) unter Strafe stellt. Neben Deutschland zählt unter anderem auch Frankreich zu denjenigen Staaten, deren Rechtssystem die Bestrafung von Terroristen vorsieht. Erst im Februar 2009 wurden hier der Deutsche Christian Ganczarski und der in Frankreich lebende Tunesier Walid Nawar wegen Komplizenschaft bei einem terroristischen Attentat und Gründung einer kriminellen Vereinigung zur Durchführung terroristischer Akte zu 18 bzw. zwölf Jahren Haft verurteilt. Beiden wurde zur Last gelegt, von dem Attentat auf die Al-Ghriba-Synagoge in Djerba in Tunesien im Jahr 2002 zumindest Kenntnis gehabt und die Ausführung desselbigen unterstützt zu haben.<sup>174</sup> Die Beispiele belegen, dass es bereits heute durchaus möglich ist, terroristische Handlungen zu ahnden. Da

---

<sup>173</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus. Frankfurt am Main 2006, S. 191.

<sup>174</sup>Vgl. Lehnartz, Sascha: Terrorismus. 18 Jahre Haft für deutschen Djerba-Angeklagten. In: Die Welt, 05.02.2009. URL: <http://www.welt.de/politik/article3155562/18-Jahre-Haft-fuer-deutschen-Djerba-Angeklagten.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

jedoch das Strafmaß für die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung bzw. für die Verübung von Terroranschlägen zwischen den einzelnen Staaten enorm variiert, kann eine weltweit einheitliche Verurteilung von Terroristen erst nach der Aufnahme des Tatbestands Terrorismus in das Völkerstrafrecht garantiert werden.

## **5. Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung: Methoden, Organe, Institutionen und Instrumente**

Nachdem im vorangegangenen Kapitel bereits analysiert wurde, inwiefern das Völkerrecht als Handlungsbasis im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus fungiert, soll nunmehr erörtert werden, zwischen welchen Methoden bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus unterschieden werden kann und welche Rolle die Organe und Institutionen der VN im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus spielen. Darüber hinaus ist es Ziel des Kapitels, die *Global Counter-Terrorism Strategy* der VN-Generalversammlung zu erläutern, die ein wichtiges Instrument bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung darstellt.

### **5.1 Methoden zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus**

Bei der Terrorismusbekämpfung werden generell zwei unterschiedliche Methoden angewandt: Zum einen schützen Staaten ihre Bevölkerung durch diverse Maßnahmen, wie etwa die Verschärfung der Sicherheitskontrollen, vor Terrorakten. Solche operativen Maßnahmen dienen vordergründig der kurzfristigen Abwehr des Gefahrenpotentials, das vom transnationalen Terrorismus ausgeht. Zum anderen verfolgen die Staaten allerdings auch das Ziel, den Terrorismus dauerhaft zu bekämpfen, indem sie versuchen, die Ursachen desselbigen durch konzeptionelle Maßnahmen zu beseitigen. Die konkreten Bemühungen der Staaten bei der operativen und konzeptionellen Terrorismusbekämpfung sollen dabei in den Abschnitten 5.1.2 und 5.1.3 aufgezeigt werden. Zunächst gilt es jedoch, die neuen Herausforderungen zu skizzieren, vor die der transnationale Terrorismus die Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahren gestellt hat, da diese die beiden Methoden der Terrorismusbekämpfung beeinflussen und prägen.

### 5.1.1 Neue Herausforderungen des transnationalen Terrorismus

Spätestens seit dem 11. September 2001 sehen sich die einzelnen Staaten mit einem veränderten Tatprofil konfrontiert, welches eine effektive Terrorismusbekämpfung sowie die Verhinderung von Terrorakten allein im nationalen Rahmen nahezu unmöglich erscheinen lässt. Während früher Flugzeugentführungen, Geiselnahmen und Auto-Bomben zu den wahrscheinlichsten Anschlagsszenarien zählten, ist heute vom Bau *schmutziger Bomben*<sup>175</sup> über die Sprengung von Brücken bis hin zu Anschlägen auf Atomkraftwerke jede Art von Terrorakt vorstellbar, sofern die Täter über die erforderliche Infrastruktur sowie über die nötigen Fähigkeiten verfügen. So äußerte sich der freiberufliche Journalist Rolf Tophoven, in der Wochenzeitung „Das Parlament“ im Jahr 1996 folgendermaßen:

„Auffallend bei den jüngsten Terroranschlägen ist [...] die ungeheure Dimension der Attentate ... Eine furchtbare Qualität und Dimension des Terrorismus erscheint am Horizont. Der Rubikon ist überschritten. High-Tech-Terror scheint die neue strategische Option zu sein – auch für internationale Terrorgruppen ... Das Erpressungspotential durch C-, aber auch B-Waffen ist unermesslich. Die Technologie ist für jedermann vorhanden, der Zugriff auf sie relativ leicht ... Der Tod von Tausenden unschuldiger Menschen wäre der Szene (früher) niemals zu vermitteln gewesen. Der neue Typ des Terroristen kennt solche Skrupel nicht. Seine Hemmschwelle ist eindeutig niedriger.“<sup>176</sup>

Da sich die einzelnen Staaten aus Kapazitätsgründen jedoch nicht gleichermaßen auf alle erdenklichen Szenarien vorbereiten können und daher Schwerpunkte bei der Gefahrenabwehr setzen müssen, ist

---

<sup>175</sup>Die Internationale Atomenergie-Behörde bezeichnet Vorrichtungen mit konventionellem Sprengstoff, denen radioaktives Material beigemischt ist, als „schmutzige Bomben“.

<sup>176</sup>Zitiert nach: Lutz, Dieter S.: Was ist Terrorismus? Definitionen, Wandel, Perspektiven. In: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus. Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Baden-Baden 2002, S. 18.

die dauerhafte Verhinderung von Terroranschlägen schier ausgeschlossen.<sup>177</sup>

Doch nicht nur das Tat-, sondern auch das Täterprofil hat sich mit dem Aufkeimen des transnationalen Terrorismus stark gewandelt und stellt die Sicherheitsbehörden somit vor neue Herausforderungen. So verfügen Terrornetzwerke wie Al-Qaida, die grenzüberschreitend agieren und deren Operationsraum sich daher kaum eingrenzen lässt, über eine weltweite Unterstützerstruktur und damit zugleich über Anhänger aus den verschiedensten Nationen, während die Täter bei Terrorgruppierungen, deren Aktionsradius sich auf einen bestimmten Staat beschränkt, in der Regel die gleiche Staatsbürgerschaft besitzen. Zudem ist es nicht möglich, ein einheitliches Sozialprofil der Akteure transnationaler Netzwerke zu erstellen, da diese den unterschiedlichsten Bildungsschichten und Altersgruppen angehören.<sup>178</sup> Die Identifizierung von Terroristen wird aufgrund der aufgezeigten Heterogenität der Anhängerschaft enorm erschwert und ist im Fallbeispiel Al-Qaida höchstens anhand der islamistischen Einstellung, welche allen Mitgliedern gemein ist, sowie einem eventuellen Aufenthalt in einem der sogenannten Terrorcamps möglich.<sup>179</sup>

Des Weiteren agieren transnationale Terrornetzwerke zunehmend dezentral und weisen somit eine weitaus höhere Regenerationsfähigkeit als hierarchisch organisierte Terrorgruppen auf.<sup>180</sup> Für eine effektive Terrorismusbekämpfung genügt es folglich nicht länger, einzelne Topterroristen wie Osama bin Laden und Dr. Aiman Al-Zawahiri zu jagen

---

<sup>177</sup> Vgl. Schneckener, Ulrich: Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus. SWP-Studie 42/2002. Berlin 2002, S. 40.

<sup>178</sup> So gehören u.a. Ärzte, Geistliche und Studenten, aber auch Kleinkriminelle, Schmuggler und ehemalige Guerillakämpfer zur Anhängerschaft des Terrornetzwerkes Al-Qaida.

<sup>179</sup> Vgl. Schneckener, Ulrich: Terrorismus. Charakter und Hintergründe. A.a.O., S. 192 f.

<sup>180</sup> Vgl. Uhrlau, Ernst: Neue Herausforderungen für den Bundesnachrichtendienst. Die internationale Sicherheitslage aus der Sicht des BND. Vortrag vor der Clausewitz-Gesellschaft. Hamburg 14.05.2007. URL: [http://www.bnd.de/cln\\_099/nn\\_1365968/DE/Presse\\_\\_Oeffentlichkeitsarbeit/Publikationen/pdf/20070514\\_\\_clausewitzgesellschaft,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/20070514\\_clausewitzgesellschaft.pdf](http://www.bnd.de/cln_099/nn_1365968/DE/Presse__Oeffentlichkeitsarbeit/Publikationen/pdf/20070514__clausewitzgesellschaft,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/20070514_clausewitzgesellschaft.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.



oder eine zentrale Kommandoebene auszuschalten, da der Verlust diverser Operateure und selbst die Festnahme oder die Tötung der Führungsebene zwar einen politischen und psychologischen Erfolg darstellt, jedoch in einer solchen Netzwerkstruktur nicht automatisch zum Zerfall der gesamten Terrororganisation führen wird.<sup>181</sup>

Neben dem veränderten Tat- und Täterprofil sowie der komplexen Netzwerkstruktur bereitet die Aufsplitterung der Geldmittel den Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus erhebliche Schwierigkeiten. So wurden zwischen 2001 und 2003 zwar weltweit rund 136 Millionen US-Dollar eingefroren, jedoch können Terrororganisationen wie Al-Qaida in der Regel auf eine ganze Reihe von Finanzquellen<sup>182</sup> und Transferwege<sup>183</sup> zurückgreifen, so dass eine endgültige Trockenlegung aller Finanzströme eines transnationalen Terrornetzwerkes nahezu unmöglich ist und bestenfalls durch die Zusammenarbeit der einzelnen Staaten auf diesem Gebiet realisiert werden kann.<sup>184</sup>

Darüber hinaus genießt der transnationale Terrorismus die Unterstützung einer Vielzahl nicht-staatlicher Akteure, welchen jedoch – im Gegensatz zu staatlichen Förderern des Terrorismus – oftmals keine Verbindung zu Terrornetzwerken nachgewiesen werden kann. Gelingt ein solcher Nachweis dennoch, so ist es beispielsweise dem Sicherheitsrat möglich, Zwangsmaßnahmen, zu denen unter anderem Reise- und Finanzsanktionen zählen, gegen diese Individuen zu verhängen. Allerdings haben sich solche Sanktionen bislang als wenig wirkungs-

---

<sup>181</sup> Vgl. Münkler, Herfried: Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategie und Organisationsstruktur. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden 2004, S. 39 f.

<sup>182</sup> Hierbei handelt es sich sowohl um legale Finanzquellen zu denen u.a. Spenden und Erträge aus Wirtschaftsaktivitäten zählen, als auch um illegal erwirtschaftetes Vermögen.

<sup>183</sup> Terrornetzwerke verzichten zum Großteil auf die Benutzung des offiziellen Bankensystems und bedienen sich stattdessen des Bargeld-Schmuggels oder des sogenannten „Hawala“-Systems. Bei letztgenanntem handelt es sich um ein informelles Überweisungssystem, welches auf Vertrauen basiert und welches weder einer Identifizierung der beteiligten Personen noch eines Nachweises über die Herkunft des zu überweisenden Geldes bedarf.

<sup>184</sup> Vgl. El-Samalouti, Peter: a.a.O., S. 529.

voll erwiesen, während es in den neunziger Jahren durchaus möglich war, die staatliche Unterstützung von Terroristen zu unterbinden, indem der Sicherheitsrat Sanktionen gegen betroffene Regierungen verhängte.<sup>185</sup>

Die Ausführungen verdeutlichen, dass eine effektive Bekämpfung des transnationalen Terrorismus aufgrund seiner hohen Komplexität im nationalen Rahmen überaus schwierig ist. Die operativen und konzeptionellen Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus bedürfen daher vielmehr eines multilateralen Ansatzes. Ob und inwiefern dieser bislang verfolgt wird, soll im weiteren Verlauf erörtert werden.

### **5.1.2 Operativ-taktische Maßnahmen**

Operativ-taktische Maßnahmen dienen vorrangig der Zerschlagung einzelner terroristischer Strukturen sowie der Verhinderung von Terroranschlägen und zielen somit überwiegend auf eine kurzfristige Beseitigung des Gefahrenpotentials ab. Daher zählen hauptsächlich Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienste, das Militär, der Zoll sowie Finanz- und Wirtschaftsbehörden zu den Hauptakteuren auf dem Gebiet der operativen Terrorismusbekämpfung. Grundsätzlich obliegt die Ergreifung operativer Maßnahmen zunächst zwar den einzelnen Nationalstaaten, eine Zusammenarbeit dieser in verschiedenen Bereichen ist jedoch keinesfalls ausgeschlossen, sondern teilweise sogar erwünscht und erforderlich. So ergriffen viele Staaten nach den Anschlägen des 11. September 2001 auf nationalstaatlicher Ebene eine Reihe von Maßnahmen, die sich jeweils nur geringfügig unterschieden und somit nicht nur dem Schutz der eigenen Bevölkerung, sondern zugleich der effektiven Bekämpfung des transnationalen Terrorismus auf, internationaler Ebene dienten und dienen. Hierzu zählen beispielsweise die Verschärfung von Sicherheitskontrollen auf öffentlichen Plätzen, die verstärkten Anstrengungen im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes, die Erweiterung der Befugnisse von Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden sowie die Verschärfung von Visa- und Einreisebestimmungen, Maßnahmen zur Austrocknung

---

<sup>185</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Netzwerke des Terrors. A.a.O, S. 41.

von Finanzquellen und das Verbot bestimmter Organisationen, welche im Verdacht stehen, Terrornetzwerke zu unterstützen.<sup>186</sup> Während die drei erstgenannten Maßnahmen dabei vordergründig den innerstaatlichen Bereich der jeweiligen Staaten tangieren, dienen die letztgenannten zwar auch dem Schutz der eigenen Bevölkerung, wirken aber zugleich als gemeinsame Maßnahmen der einzelnen Staaten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Würden nämlich nur einzelne Staaten die Einreisebedingungen verschärfen oder bestimmte Organisationen verbieten, so entstünden in anderen Staaten *safe haven*. Dies wiederum würde eine effektive Terrorismusbekämpfung verhindern.

Jedoch trafen diverse Staaten nach dem 11. September 2001 nicht nur die bereits aufgezeigten nicht-militärischen Maßnahmen, sondern setzten darüber hinaus militärische Mittel im Kampf gegen den Terrorismus ein. So führen die USA seit Oktober 2001 die *Operation Enduring Freedom* an, welche die Kontrolle von Hochseegewässern und Küstengebieten, die Einsätze von Spezialkräften zur Ergreifung von Terroristen sowie den Krieg gegen das Taliban-Regime in Afghanistan umfasst und an der sich derzeit etwa 20 Nationen beteiligen.<sup>187</sup> Die Operation wird dabei durch Resolution 1368 des Sicherheitsrates legitimiert. Zudem versuchte die damalige US-Regierung unter Präsident George W. Bush, den im März 2003 begonnenen Irak-Krieg als notwendige Maßnahme im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu rechtfertigen,<sup>188</sup> sah sich dabei jedoch enormer internationaler Kritik ausgesetzt. Trotz der unterschiedlichen Legitimation dieser Einsätze verdeutlichen beide, dass militärische Mittel allein nicht genügen, um den transnationalen Terrorismus effektiv zu bekämpfen. So konnten trotz der Militäroffensiven in Afghanistan und im Irak weder

---

<sup>186</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Terrorismus. Charakter und Hintergründe. A.a.O., S. 198 ff.

<sup>187</sup>Vgl. Auswärtiges Amt: Operation Enduring Freedom. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/OEF.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>188</sup>Vgl. Bush, George W.: Letter to Congressional Leaders on the Conclusion of Diplomatic Efforts With Regard to Iraq, 18.03.2003. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=64947&st=iraq&st1=>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

die Terroranschläge in Madrid am 11. März 2004<sup>189</sup> noch in London am 7. Juli 2005<sup>190</sup> verhindert werden. Folglich kann durch Militäreinsätze zwar die gezielte Tötung einzelner Akteure und damit einhergehend eine vorübergehende Schwächung bestimmter Terrornetzgruppen erreicht werden, eine vollständige Zerstörung dieser ist aufgrund der bereits aufgezeigten weitläufigen Netzwerkstruktur jedoch nahezu unmöglich.<sup>191</sup> Eine effektive Bekämpfung des transnationalen Terrorismus kann also nicht ausschließlich durch gemeinsame Militäreinsätze diverser Staaten erzielt werden, sondern bedarf vielmehr einer intensiven internationalen Zusammenarbeit in vielen Bereichen.

Dass eine Vielzahl von Staaten nach dem 11. September 2001 zum Schutz ihrer Bevölkerung ähnliche operative Maßnahmen ergriffen hat und dass dies teilweise zugleich der gemeinsamen Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene diene, wurde bereits dargelegt. Allerdings gingen viele Staaten einen Schritt weiter und intensivierten die direkte Zusammenarbeit zwischen ihren jeweiligen Nachrichtendiensten, Strafverfolgungs-, Finanz- und Justizbehörden. Einen geeigneten Rahmen hierfür bieten sowohl regionale Organisationen wie die EU oder die AU, als auch internationale Organisationen und dabei allen voran die VN mit einer nahezu universellen Mitgliedschaft. So leistete die EU einen wichtigen Beitrag für die multilaterale Terrorismusbekämpfung, indem sich die Mitgliedstaaten beispielsweise auf eine gemeinsame Terrorismusdefinition einigten, den europäischen Haftbefehl einführten, einen Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung verabschiedeten und die Polizeibehörde Europol, welche die Arbeit der nationalen Polizeibehörden koordiniert und deren Informationsaustausch fördert, stärkten.<sup>192</sup> Doch auch die VN intensivierten ihre

---

<sup>189</sup> Bei den Anschlägen auf Vorortszüge, welche durch islamistische Terroristen verübt wurden, starben 191 Menschen, über 2000 wurden teilweise schwer verletzt.

<sup>190</sup> Durch die Explosionen in drei U-Bahn-Zügen und einem Doppeldeckerbus starben 56 Personen. Auch diese Anschläge werden islamistischen Terroristen zugerechnet.

<sup>191</sup> Vgl. Schneckener, Ulrich: Terrorismus. Charakter und Hintergründe. A.a.O., S. 203 f.

<sup>192</sup> Die multilaterale Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU wird in Kapitel 6 dieser Arbeit näher beschrieben.

Anstrengungen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Zwar scheiterten sie aufgrund des Widerstandes einiger Staaten bislang an der Ausarbeitung einer Terrorismusdefinition und damit auch an der Verabschiedung einer universellen Anti-Terrorismus-Konvention, dennoch zeigen die Ausführungen des Kapitels 4.2.2, dass die einzige internationale Organisation mit universellem Charakter auch ohne eine derartige Konvention einen völkerrechtlichen Rahmen für die multilaterale Terrorismusbekämpfung bietet und damit einer effektiven Bekämpfung des transnationalen Terrorismus auf internationaler Ebene dient.<sup>193</sup> Zudem gelang es den VN im September 2006, die sogenannte *Global Counter-Terrorism Strategy*, die sowohl operative als auch konzeptionelle Maßnahmen für eine effektive Terrorismusbekämpfung im multilateralen Rahmen aufzeigt, zu verabschieden. Diese soll jedoch gesondert in Kapitel 5.2.2.2 analysiert werden.

Die bereits errungenen Erfolge auf dem Gebiet der internationalen Kooperation können allerdings nicht über Schwierigkeiten hinwegtäuschen, welche die Effektivität der multilateralen Zusammenarbeit nach wie vor begrenzen. So kollidieren Entscheidungen, die innerhalb einer regionalen oder internationalen Organisation getroffen werden, teilweise mit den innerstaatlichen Rechtsstandards der jeweiligen Mitgliedstaaten.<sup>194</sup> Zudem fehlen vielen Staaten die notwendigen Kapazitäten, um die auf internationaler Ebene getroffenen Beschlüsse im nationalen Bereich umsetzen zu können. Die VN versuchen jedoch, ihre Mitgliedstaaten durch die Einrichtung verschiedener Institutionen, wie etwa dem CTC oder der CTITF, bei der Umsetzung der einzelnen Beschlüsse zu unterstützen.<sup>195</sup> Doch auch das gegenseitige Misstrauen der Staaten und dabei insbesondere das der Nachrichtendienste, welche die von ihnen gesammelten Daten oftmals nur sehr zögerlich weitergeben, behindert eine effektive Zusammenarbeit.<sup>196</sup> In den kommenden Jahren muss es daher die Aufgabe der internationalen Staa-

---

<sup>193</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Terrorismus. Charakter und Hintergründe. A.a.O., S. 206 ff.

<sup>194</sup>Vgl. ebd., S. 213.

<sup>195</sup>Zur Arbeitsweise der beiden Institutionen vgl. Kapitel 5.2.1.1 und Kapitel 5.2.3.

<sup>196</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 28.

tengemeinschaft sein, die aufgezeigten Schwierigkeiten zu überwinden, um die operative Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene noch effektiver zu gestalten und damit die Weltbevölkerung noch besser als bisher vor terroristischen Anschlägen zu schützen.

### 5.1.3 Konzeptionell-strukturelle Maßnahmen

Während operativ-taktische Maßnahmen vordergründig der Zerschlagung terroristischer Strukturen sowie der Verhinderung von Terroranschlägen dienen, zielen konzeptionell-strukturelle Maßnahmen generell auf die Beseitigung der Ursachen des Terrorismus ab. Auf diese Weise soll Terrornetzwerken der ideologische Nährboden auf Dauer entzogen und damit zugleich die Zahl der Rekruten und Sympathisanten reduziert werden. Da es sich hierbei um einen langwierigen Prozess handelt, erfordern konzeptionelle Maßnahmen ein langfristiges Engagement der Staaten auf internationaler Ebene.<sup>197</sup> Die Ansatzmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft bei der konzeptionell-strukturellen Terrorismusbekämpfung sind vielfältig und sollen aufgrund dessen im weiteren Verlauf lediglich beispielhaft dargelegt werden. Dabei gilt es zu erörtern, wo die Ursachen des Terrorismus liegen können und wie diesen begegnet werden kann. Inwiefern die VN zur konzeptionellen Terrorismusbekämpfung beitragen, wird hingegen erst im Rahmen der Analyse der *Global Counter-Terrorism Strategy* in Kapitel 5.2.2.2 erläutert.

Als eine der Hauptursachen politischer Gewalt, zu der unter anderem Terrorismus zählt, wird oftmals die in vielen Teilen der Welt verbreitete Armut genannt. Zwar führt diese nicht zwangsläufig zu Gewaltausbrüchen, jedoch kann vor allem ein extremer Unterschied zwischen Arm und Reich in einer Gesellschaft das Aggressionspotential verschiedener Gruppierungen, wie beispielsweise perspektivloser Jugendlicher sowie vom sozialen Abstieg bedrohter Personen, durchaus stei-

---

<sup>197</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Terrorismus. Charakter und Hintergründe. A.a.O., S. 215.

gern.<sup>198</sup> Aufgrund ihrer hohen Frustration sind diese besonders anfällig für die Versprechungen von Fundamentalisten. Die internationale Gemeinschaft muss folglich noch intensiver als bisher an der Armutsbekämpfung arbeiten und zudem Reformen etablieren, durch welche der Bildungsbereich ausgebaut und die Teilhabe aller Gesellschaftsschichten an ökonomischen Ressourcen gewährleistet wird. Nur so ist es möglich, die Angriffsfläche von Terroristen auf Dauer zu verkleinern.<sup>199</sup>

Zudem gilt es in Zukunft, breiteren Schichten der Population die Teilnahme am politischen Leben dauerhaft zu ermöglichen. Zwar begründen Demokratiedefizite – ähnlich wie im Fall der Armut – nicht automatisch Gewalt und Terrorismus, sie begünstigen jedoch deren Entstehung. So führt beispielsweise das Auseinanderdriften zwischen Regierung und Regierten aufgrund mangelnder Legitimität erstgenannter über kurz oder lang zu einem Maß an Unzufriedenheit in der Bevölkerung, welches wiederum Terroristen für die Verfolgung ihrer Ziele ausnutzen können. Darüber hinaus muss es in den kommenden Jahren die Aufgabe der Staatengemeinschaft bleiben, Lösungen für regionale Konflikte zu erarbeiten und Bürgerkriegsregionen zu befrieden, da diese die Entstehung von Gewalt begünstigen und ferner Terroristen als Rückzugsraum oder als Quelle für deren Ressourcen dienen können.<sup>200</sup>

Des Weiteren muss es das Ziel der konzeptionellen Terrorismusbekämpfung sein, die Finanzierung des Terrorismus zu unterbinden und die Transfer- und Versorgungswege von Terrornetzwerken zu beschränken, um somit deren Infrastruktur dauerhaft zu zerschlagen. Operativ-taktische Maßnahmen, wie etwa das Einfrieren von Geldern oder die verstärkte Kontrolle an Grenzübergängen, können hierbei zwar unterstützend wirken, aufgrund der Vielzahl von Finanzquellen und Versorgungswegen, welche Terrornetzwerke nutzen, ist eine end-

---

<sup>198</sup>Vgl. Hippler, Jochen: Die Quellen des Terrorismus. Hinweise zu Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt. In: Schoch, Bruno, Hauswedell, Corinna u.a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2002. Münster u.a. 2002, S. 54.

<sup>199</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Terrorismus. Charakter und Hintergründe. A.a.O., S. 218.

<sup>200</sup>Vgl. ebd., S. 219.

gültige Zerstörung der Infrastruktur allein durch diese jedoch nicht möglich. Es gilt daher vielmehr diejenigen Umstände zu beseitigen, welche den Zugang von Terroristen zu diversen Ressourcen begünstigen. Hierzu zählen unter anderem die Organisierte Kriminalität, die Geldwäsche, der illegale Handel von Waffen und Dokumenten sowie die in verschiedenen Staaten verbreitete Korruption. Die Bekämpfung dieser Faktoren mittels konzeptioneller Maßnahmen, wie etwa der Etablierung von wirtschafts- und sozialpolitischen Programmen, wird in den nächsten Jahren die Aufgabe der internationalen Gemeinschaft sein.<sup>201</sup>

Um den transnationalen Terrorismus effektiv zu bekämpfen, bedarf es jedoch nicht nur der Beseitigung der Ursachen des Terrorismus, sondern zudem auch der Stärkung staatlicher Strukturen, des interkulturellen Austauschs sowie der Intensivierung des Umgangs mit moderaten Islamisten. So kann der Einfluss radikaler Islamisten, welche Terrorismus als legitimes Mittel zur Verwirklichung ihrer Vorstellungen ansehen, beispielsweise durch die Stärkung islamistischer Bewegungen oder Parteien, die auf den Einsatz von Gewalt bei der Durchsetzung ihrer politischen Ziele verzichten, verringert werden. Darüber hinaus gilt es in Zukunft, den Eindruck, die Terrorismusbekämpfung richte sich gegen den Islam als solchen, durch den kulturellen Austausch zwischen verschiedenen Nationen zu revidieren. Der dauerhafte Erfolg der konzeptionellen Terrorismusbekämpfung wird jedoch auch entscheidend davon abhängen, ob es der internationalen Gemeinschaft gelingt, in fragilen Staaten, von denen terroristische Aktivitäten oftmals ausgehen, die staatlichen Strukturen nachhaltig zu stärken und deren Stabilität durch tiefgreifende Reformen zu gewährleisten, da ein belastbares staatliches Umfeld für die Grundvoraussetzung für die wirksame Umsetzung der bereits aufgezeigten Maßnahmen ist.<sup>202</sup>

Wie die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, bedarf eine langfristige effektive Bekämpfung des transnationalen Terrorismus

---

<sup>201</sup>Vgl. ebd., S. 217.

<sup>202</sup>Vgl. Hippel, Karin von: Improving the International Response to the Transnational Terrorist Threat. In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 114.



konzeptionell-struktureller Ansätze, welche aufgrund der begrenzten Kapazitäten der einzelnen Staaten fast ausschließlich im multilateralen Rahmen verfolgt werden können. Da die konzeptionelle Terrorismusbekämpfung jedoch nicht auf eine kurzfristige Beseitigung des Gefahrenpotentials abzielt, sind operativ-taktische Maßnahmen, welche der Zerschlagung terroristischer Strukturen sowie der Verhinderung von Terroranschlägen dienen, im Kampf gegen den Terrorismus ebenso unerlässlich. Allerdings haben diese oftmals negative Auswirkungen auf die Umsetzung konzeptioneller Maßnahmen, da vor allem der unverhältnismäßige Einsatz polizeilicher und militärischer Mittel zur Solidarisierung mit Terroristen führen kann. Somit liegt die Schwierigkeit für die Staatenwelt künftig darin, die Terrorismusbekämpfung auf beiden Gebieten voranzutreiben, ohne dabei den Schwerpunkt auf einen der aufgezeigten Maßnahmenkataloge zu legen.<sup>203</sup>

## **5.2 Die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus durch Organe, Institutionen und Instrumente der VN**

In den vorangegangenen Abschnitten wurde dargelegt, welche unterschiedlichen Methoden bei der Terrorismusbekämpfung angewandt werden können und warum der transnationale Terrorismus nicht im nationalen Rahmen bekämpft werden kann. Die VN als einzige internationale Organisation mit universellem Charakter erscheinen prädestiniert dafür, die Anstrengungen ihrer 192 Mitgliedstaaten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu bündeln und zu koordinieren, um somit eine effektive Terrorismusbekämpfung im multilateralen Rahmen zu etablieren. Welche Rolle die einzelnen Organe und Institutionen der VN dabei übernehmen, soll nachfolgend erörtert werden.

---

<sup>203</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Netzwerke. A.a.O., S.44.

### 5.2.1 Die Rolle des Sicherheitsrates

Während sich die Generalversammlung bereits seit Mitte der sechziger Jahre mit dem Themenkomplex Terrorismus auseinandersetzt, behandelte der Sicherheitsrat diesen erstmals 1992. Wie schon in Kapitel 4.2.3 erörtert, reagierte er dabei zunächst ausschließlich auf bestimmte Akte des Terrorismus (Abschuss der Pan Am-Maschine über Lockerbie, Attentatsversuch auf den ägyptischen Staatspräsidenten Mubarak, Anschläge auf US-Botschaften in Nairobi und Dar-es-Salaam), bevor er Terrorismus nach dem 11. September 2001 zu einem Hauptschwerpunkt seiner Arbeit erklärte. Seither verabschiedete der Sicherheitsrat zahlreiche Resolutionen, durch welche die VN-Mitgliedstaaten zur Umsetzung diverser exekutiver und legislativer Anti-Terror-Maßnahmen auf nationaler Ebene aufgefordert wurden. Herausragend sind hierbei die beiden im September 2001 verabschiedeten Resolutionen 1368 und 1373, deren Inhalt bereits in Kapitel 4.2.3 dargelegt wurde. Im weiteren Verlauf soll nunmehr analysiert werden, worin die Besonderheiten dieser Resolutionen liegen und inwiefern durch sie die Rolle des Sicherheitsrates bei der Terrorismusbekämpfung geprägt wurde.

Als unmittelbare Reaktion auf die Terrorakte des 11. September 2001 verabschiedete der Sicherheitsrat am 12. September 2001 Resolution 1368, in welcher er sowohl die Tags zuvor verübten Anschläge als auch jedwede Form des Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verurteilte und den Mitgliedstaaten der VN zugleich das Recht auf Selbstverteidigung zugestand. Die Resolution unterschied sich damit in zweierlei Hinsicht von den bis dato im Kampf gegen den Terrorismus verabschiedeten Resolutionen des Sicherheitsrates: Zum einen ächtete diese erstmals Terrorismus per se als Bedrohung für den Weltfrieden, anstatt – wie zuvor üblich – lediglich einen einzelnen Terrorakt zu verurteilen. Zum anderen räumte der Sicherheitsrat den Mitgliedstaaten durch diese Resolution das Selbstverteidigungsrecht im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus ein und legte damit Art. 51 der VN-Charta neu aus. Dieser besagt:

„Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence *if an armed attack occurs*

*against a Member of the United Nations* [Herv. d. Verf.], until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security [...].”

Obwohl der Wortlaut dieses Artikels nicht-staatliche Akteure weder explizit ein- noch ausschließt, wurde traditionell der Standpunkt vertreten, dass ein bewaffneter Angriff lediglich von einem Staat ausgehen kann und gegen einen anderen Staat gerichtet sein muss.<sup>204</sup> Die Terroranschläge in New York und Arlington, welche gerade nicht von einem Staat, sondern durch das Terrornetzwerk Al-Qaida verübt wurden, kamen jedoch in ihrer Auswirkung (hohe Opferzahl, hoher Sachschaden) einem bewaffneten Angriff im Sinne des Art. 51 der VN-Charta gleich.<sup>205</sup> Der Sicherheitsrat entschloss sich daher innerhalb kürzester Zeit dazu, den Mitgliedstaaten der VN das Selbstverteidigungsrecht zuzugestehen. Obwohl diese Neuinterpretation des Art. 51 der VN-Charta bis heute umstritten ist, stellt eine Weiterentwicklung des Völkerrechts dar und prägte die Rolle des Sicherheitsrates nachhaltig.

Ähnlich schnell wie Resolution 1368 verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1373, welche die Mitgliedstaaten zur Umsetzung verschiedener Maßnahmen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus verpflichtet. Wie bereits angeführt, handelt es sich dabei in erster Linie um Maßnahmen, die der Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus dienen sollen. Zudem fordert der Sicherheitsrat die Staaten in dieser Resolution zur Unterlassung jedweder aktiver und passiver Unterstützung von Terroristen sowie zur Verstärkung der Kooperation auf internationaler Ebene auf. Die Resolution unterscheidet sich dabei durch ihren abstrakt-generellen Charakter von allen zuvor durch den Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen. Zwar bezieht sie sich ebenso wie vorangegangene Resolutionen auf ein bestimmtes Ereignis, allerdings stellt dieses nicht den ausschließlichen Anwendungsfall von Resolution 1373 dar. So soll der in Resolution 1373 beschlossene Maßnahmenkatalog nicht nur der Bekämpfung des Terrornetzwerkes Al-Qaida, welches sich zu den Anschlägen am 11. September 2001 bekannte, sondern vielmehr der Bekämpfung jeder Form des Terro-

---

<sup>204</sup>Vgl. Pieper, Stephan Nicolaus: a.a.O., S. 89 f.

<sup>205</sup>Vgl. Bruha, Thomas: a.a.O., S. 64.

rismus dienen.<sup>206</sup> Darüber hinaus übernahm der Sicherheitsrat mit Verabschiedung der Resolution 1373 erstmals eine offenkundig legislative Rolle, indem er viele der bereits im *Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus* aufgeführten Punkte in Resolution 1373 übernahm und als Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta für alle Mitgliedstaaten verbindlich machte.<sup>207</sup> Zuvor waren diese im Finanzierungsabkommen der Generalversammlung verankerten Maßnahmen nahezu wirkungslos, da bis September 2001 lediglich vier Staaten die Konvention ratifiziert hatten.

In der Literatur ist die neue Rolle, die der Sicherheitsrat mit Verabschiedung der Resolution 1373 eingenommen hat, nicht unumstritten. Zwar konnten durch die Praxis des Sicherheitsrates dringend notwendige Maßnahmen hinsichtlich der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus implementiert werden. Es ist jedoch fraglich, ob dieser damit seine Befugnisse überschritten hat.<sup>208</sup> So wird einerseits von Befürwortern argumentiert, dass alle Mitgliedstaaten Resolution 1373 Folge leisteten und damit indirekt die Rolle des Sicherheitsrates als Gesetzgeber akzeptierten.<sup>209</sup> Andererseits merken Kritiker an, dass der Sicherheitsrat lediglich 15 Mitgliedstaaten umfasst, während die Generalversammlung aus allen 192 Mitgliedstaaten besteht. Sollte der Sicherheitsrat in Zukunft also als internationaler Gesetzgeber auftreten, ist zu befürchten, dass die Vorstellungen weniger Staaten allen übrigen auferlegt werden.<sup>210</sup> Aufgrund dessen ist eine dauerhafte legislative Rolle des Sicherheitsrates nicht wünschenswert. Allerdings bewies er trotz der partiellen Kritik an Resolution 1373 mit dieser ein hohes Maß an Führungsstärke und schaffte es zugleich, eine weltweit einheitliche Strategie im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu etablieren.

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass die Zäsur des 11. September 2001 die Rolle des Sicherheitsrates bei der Bekämpfung des Terrorismus nachhaltig verändert hat. Während die Terro-

---

<sup>206</sup>Vgl. ebd., S. 63.

<sup>207</sup>Vgl. Finke, Jasper; Wandscher, Christiane: a.a.O., S. 171.

<sup>208</sup>Vgl. ebd., S. 172.

<sup>209</sup>Vgl. Marschik, Alexander: a.a.O., S. 78.

<sup>210</sup>Vgl. Finke, Jasper; Wandscher, Christiane: a.a.O., S. 172.

rismusbekämpfung innerhalb der VN zunächst im Verantwortungsbereich der Generalversammlung lag, gilt der Sicherheitsrat heute als Hauptakteur auf diesem Gebiet. So schuf dieser mit Resolution 1373 nicht nur einen umfassenden Maßnahmenkatalog für die Terrorismusbekämpfung, sondern darüber hinaus das CTC, welches heute zu einer der wichtigsten Institutionen der VN im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zählt. Aus diesem Grund soll die Arbeit des Komitees im weiteren Verlauf näher dargelegt werden.

#### **5.2.1.1 Das „Counter Terrorism Committee“**

Das CTC ist ein Ausschuss des Sicherheitsrates, welchen dieser am 28. September 2001 durch Resolution 1373 eingerichtet hat. Der Ausschuss besteht aus den 15 Mitgliedern des Sicherheitsrates und war ursprünglich damit beauftragt, die Durchführung der in Resolution 1373 enthaltenen Maßnahmen zu überwachen. Um eine Basis für die Arbeit des CTC zu schaffen, lag es zunächst im Verantwortungsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten, Berichte an das CTC zu senden, die einerseits die bisher bestehenden Gesetze zur Terrorismusbekämpfung auf nationaler Ebene und andererseits die geplanten Schritte zur Umsetzung des in Resolution 1373 aufgeführten Maßnahmenkatalogs beinhalten sollten. Zwar erhielt der Ausschuss den Großteil der Berichte nicht in den vom Sicherheitsrat geforderten 90 Tagen, es wird jedoch dessen ungeachtet als außerordentlicher Erfolg gewertet, dass bis April 2003 190 der 192 Mitgliedstaaten dem CTC einen Bericht vorlegten. Dies gilt als einzigartiger Vorgang in der Geschichte der VN, da niemals zuvor so viele Staaten in solch kurzer Zeit auf eine Anfrage des Sicherheitsrates reagierten.<sup>211</sup>

Nach dem Eintreffen der ersten Berichte begann das CTC umgehend mit deren Auswertung. Dabei prüfte der Ausschuss zunächst, ob die von den einzelnen Staaten angegebenen bereits bestehenden Gesetze sowie die eigens nach den Maßgaben der Resolution 1373 ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe tatsächlich die Anforderungen dieser Resolution erfüllen. Dass dies oftmals nicht der Fall war, verdeutlichen zwei

---

<sup>211</sup>Vgl. Hippel, Karin von: a.a.O., S. 112.

Aussagen des im CTC für das Angebot an Technischer Hilfe Verantwortlichen, Curtis Ward. Zum einen erklärte er:

„Verschiedene Länder glauben, daß ihr Strafrecht den Tatbestand des Terrorismus bereits abdeckt, auch wenn es terroristische Aktivitäten nicht explizit erwähnt.“<sup>212</sup>

Zum anderen führte er bezüglich der Problematik der Finanzierung des Terrorismus an:

„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.“<sup>213</sup>

Die Ausführungen zeigen, dass sich viele Staaten ihrer lückenhaften Gesetzgebung anfangs überhaupt nicht bewusst waren. Sie glaubten oftmals, dass bestehende Gesetze, welche beispielsweise die Organisierte Kriminalität oder die Geldwäsche unter Strafe stellen, der in Resolution 1373 geforderten Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus genügen. Allerdings ist es eben nicht ausreichend, wenn die Gesetze, durch welche die Finanzierung des Terrorismus verhindert oder zumindest bestraft werden soll, lediglich auf illegal erwirtschaftetes Vermögen abzielen. Vielmehr müssen diese auch die legale Finanzierung des Terrorismus etwa durch Spenden mit einbeziehen und unter Strafe stellen, um den Anforderungen der Resolution 1373 zu genügen. In solchen Fällen war und ist es die Aufgabe des CTC, die betroffenen Staaten auf bestehende Defizite hinzuweisen.<sup>214</sup>

Zudem ist der Ausschuss bestrebt, diesen Staaten Wege zur korrekten Umsetzung der in Resolution 1373 aufgeführten Maßnahmen aufzu-

---

<sup>212</sup>Zitiert nach: Williams, Ian: Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit. Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus. In: Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 6/2002, S. 215.

<sup>213</sup>Ebd., 216.

<sup>214</sup>Vgl. Jounge Oudraat, Chantal de: a.a.O., S. 162.

zeigen, obwohl dies anfangs nicht explizit zum Aufgabenbereich des CTC gehörte. Das Tätigkeitsfeld des Ausschusses war in Resolution 1373 jedoch nur sehr unpräzise festgelegt und wurde daher zum Großteil erst nach dessen Gründung spezifiziert. Vor allem der erste Vorsitzende des CTC, Sir Jeremy Greenstock, der zugleich Ständiger Vertreter Großbritanniens bei den VN war, prägte dabei die Arbeitsweise sowie die Kompetenzen des Ausschusses. So liegt es heute unter anderem im Verantwortungsbereich des CTC, mit über 60 internationalen und regionalen Organisationen auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung zusammenzuarbeiten, einen Dialog zwischen dem Sicherheitsrat und den Mitgliedstaaten herzustellen, dem Sicherheitsrat regelmäßig Bericht über die Fortschritte der einzelnen Staaten bei der Implementierung der in Resolution 1373 aufgeführten Maßnahmen zu erstatten sowie denjenigen Staaten, welche Schwierigkeiten beim Aufbau von Kapazitäten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus haben, technische Hilfe zu vermitteln.<sup>215</sup>

Bei letztgenanntem liegt es zwar nicht im Zuständigkeitsbereich des CTC, diese Unterstützung selbst bereitzustellen, der Ausschuss koordiniert jedoch die technische Hilfe, indem er Staaten, welche Probleme bei der Implementierung der in Resolution 1373 aufgeführten Maßnahmen haben, mit denjenigen zusammenführt, die gewillt und fähig sind, Unterstützung zu leisten.<sup>216</sup> Darüber hinaus arbeitet das CTC eng mit der sogenannten *Terrorism Prevention Branch* (TPB), einer Unterabteilung des dem Generalsekretariat unterstellten *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), zusammen, da diese ebenfalls in der Lage ist, den VN-Mitgliedstaaten technische Hilfe zur Verfügung zu stellen. So bietet die TPB auf Anfrage unter anderem Unterstützung bei der Ratifizierung der Anti-Terror-Konventionen, bei der Entwicklung der nationalen Anti-Terror-Gesetzgebung sowie

---

<sup>215</sup>Vgl. Rosand, Eric: Resolution 1373 and the CTC. The Security Council's Capacity-building. In: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire 2006, S. 81 f.

<sup>216</sup>Vgl. ebd., S. 84.

beim Aufbau staatlicher Kapazitäten an.<sup>217</sup> Oftmals ersuchen die Mitgliedstaaten die TPB jedoch nicht direkt um Hilfe, sondern werden vom CTC an die TPB vermittelt. Durch diese Zusammenarbeit konnten die Kapazitäten vieler Staaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung in den letzten Jahren erhöht werden.

Das soeben dargestellte umfangreiche Aufgabenspektrum des CTC wurde im September 2005 vom Sicherheitsrat sogar noch erweitert. In Resolution 1624 beauftragte er den Ausschuss damit, die Staaten bei der Umsetzung der in dieser Resolution aufgeführten Maßnahmen zu unterstützen und innerhalb eines Jahres Bericht über die Fortschritte bei der Implementierung dieser Resolution zu erstatten.

Um dem über die Jahre gewachsenen Tätigkeitsfeld des CTC gerecht zu werden, hatte der Sicherheitsrat bereits im März 2004 mit Verabschiedung von Resolution 1535 das sogenannte *Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED) eingerichtet, dessen Aufgabe es seither ist, die Arbeit des CTC durch Fachexpertise zu unterstützen.<sup>218</sup> Das Mandat des CTED war zunächst bis 31. Dezember 2007 begrenzt, bevor es durch Resolution 1805 bis zum 31. Dezember 2010 verlängert wurde. Das CTED umfasst ca. 40 Mitarbeiter, von denen ungefähr die Hälfte Spezialisten auf den in Resolution 1373 angeführten Gebieten sind. So verfügt das Gremium unter anderem über Experten für die Bereiche Finanzierung des Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsrecht, Waffenschmuggel sowie Menschenrechte, deren Aufgabe es ist, die von den Staaten eingereichten Berichte hinsichtlich ihres jeweiligen Themengebietes zu analysieren. Zudem obliegt es diesen Experten, verschiedene Staaten zu bereisen, um sich zum einen vor Ort von der Umsetzung des mit Resolution 1373 verabschiedeten Maßnahmenkatalogs zu überzeugen und zum anderen zu eruieren, inwieweit die Staaten technische Unterstützung benötigen. Die Vermittlung technischer Hilfe ist dabei ebenfalls Teil des Aufgabengebiets des CTED. Darüber hinaus verfügt das CTED über eine weitere Fachgruppe, welche die administrative Funktion innerhalb des Gremiums

---

<sup>217</sup>Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC's role in Terrorism Prevention. URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/the-role-of-unodc-in-terrorism-prevention.html>. Letzte Überprüfung 19.04.2009.

<sup>218</sup>Vgl. Rosand, Eric: a.a.O., S. 83.



übernimmt und ebenfalls ca. 20 Mitarbeiter umfasst.<sup>219</sup> Angeführt wird das CTED durch den *Executive Director*, welcher vom Generalsekretär der VN mit dem Einverständnis des Sicherheitsrates ernannt wird und zu dessen Aufgaben es unter anderem zählt, dem CTC sowie dessen Vorsitzenden beratend und unterstützend zur Seite zu stehen und die Ergebnisse der vom Ausschuss getroffenen Entscheidungen zu bewerten.<sup>220</sup>

Durch die Einsetzung des CTED wurde die Leistungsfähigkeit des CTC zweifelsohne erhöht. Die Aufstockung der personellen Ressourcen sowie die damit einhergehende dauerhafte Fachexpertise der Spezialisten tragen seit der vollständigen Arbeitsaufnahme des CTED im Dezember 2005 zu einer verbesserten Analyse und Bewertung der jeweiligen Staatenberichte und damit zugleich zu einer effektiveren Bereitstellung technischer Hilfe bei. Gleichwohl sieht sich der Ausschuss nach wie vor mit einigen Herausforderungen konfrontiert, welche im weiteren Verlauf aufgezeigt werden sollen.

Zunächst muss das CTC seine Anstrengungen hinsichtlich des Schutzes von Menschenrechten bei der Umsetzung der in Resolution 1373 aufgeführten Maßnahmen weiterhin kontinuierlich verstärken. So sah das Mandat des Ausschusses zunächst nicht vor, dass dieser auch die Einhaltung der Menschenrechte bei der Implementierung der Anti-Terror-Maßnahmen überwacht, jedoch stellte es der Ausschuss Menschenrechtsorganisationen von Beginn an frei, die an den CTC übermittelten Staatenberichte nach ihren Maßgaben zu analysieren und zu reagieren, sollten sie Versäumnisse oder Verstöße feststellen. Mit Einrichtung des CTED weitete das CTC seine Bemühungen im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus aus und übernahm selbst eine aktivere Rolle. So verfügt das CTED über einen Experten für Menschenrechte und unterhält zugleich Kontakte zu Menschenrechtsorganisationen sowie zum *Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte*

---

<sup>219</sup>Vgl. Counter Terrorism Committee: About Us. URL: <http://www.un.org/sc/ctc/aboutus.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>220</sup>Vgl. Murthy, Changavalli Siva Rama: The U.N. Counter-Terrorism Committee. An Institutional Analysis. Friedrich Ebert Stiftung. Dialogue on Globalization. New York 2007, S. 6. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04876.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

(OHCHR).<sup>221</sup> Damit soll zum einen sichergestellt werden, dass Staaten die in Resolution 1373 aufgeführten Maßnahmen nicht missbrauchen, um Menschenrechte im Namen der Terrorismusbekämpfung zu untergraben, und zum anderen soll verhindert werden, dass sich die Umsetzung der Anti-Terror-Maßnahmen negativ auf bestimmte Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Migranten oder Flüchtlinge auswirkt.<sup>222</sup> Allerdings bedarf es trotz dieser bereits erzielten Fortschritte auch in den kommenden Jahren anhaltender Bemühungen seitens des CTC, damit die Einhaltung der Menschenrechte im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus auf Dauer garantiert werden kann.

Des Weiteren muss sich das CTC auch in Zukunft die breite Unterstützung der Mitgliedstaaten sichern. In der Vergangenheit verdankte der Ausschuss die hohe Resonanz bei der Übermittlung der Staatenberichte unter anderem der Tatsache, dass sich die einzelnen Staaten nicht durch diesen bedroht fühlten. So hat es das CTC bislang stets vermieden, den Begriff Terrorismus zu definieren, obwohl dies für eine erfolgreiche Arbeit des Ausschusses und insbesondere für eine einheitliche Umsetzung des in Resolution 1373 verankerten Maßnahmenkatalogs unerlässlich ist. Vor allem Sir Jeremy Greenstock vertrat jedoch die Auffassung, dass es nicht im Verantwortungsbereich des Ausschusses liege, den Begriff Terrorismus zu definieren. Vielmehr müsse jeder Staat für sich selbst oder aber die Generalversammlung bestimmen, was unter Terrorismus zu verstehen ist.<sup>223</sup> Durch diese Haltung wich das CTC bisher jedweder Konfrontation mit den Mitgliedstaaten aus und sicherte sich damit zugleich deren Rückhalt. Sollte der Ausschuss in den kommenden Jahren jedoch dazu übergehen, zu hinterfragen, inwieweit und gegen wen die einzelnen Staaten die bestehenden Gesetze hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung tatsächlich anwenden, anstatt – wie gegenwärtig – nur darauf zu drängen, dass bestimmte Gesetze überhaupt verabschiedet werden, wird es schwierig sein, das Problem der fehlenden Terrorismusdefinition wei-

---

<sup>221</sup> Vgl. Counter Terrorism Committee: Human Rights. URL: <http://www.un.org/sc/ctc/rights.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>222</sup> Vgl. Rosand, Eric: a.a.O., S. 85 f.

<sup>223</sup> Vgl. Williams, Ian: a.a.O., S.214.

terhin zu umgehen.<sup>224</sup> Neben der neutralen Haltung des CTC bezüglich der Definition des Begriffs Terrorismus existiert ein weiterer Grund für die enorme Unterstützung, welche der Ausschuss nach seiner Arbeitsaufnahme von den Mitgliedstaaten erfahren hat: Vor allem viele Entwicklungsländer erhoffen sich, dass sie nach der Übermittlung der Staatenberichte umfassend bei der Verbesserung ihrer nationalen Anti-Terror-Politik unterstützt werden. Dass diese Erwartungen aufgrund der begrenzten Ressourcen des CTC nicht immer vollends erfüllt werden, könnte den Rückhalt auf Dauer gefährden.<sup>225</sup>

Die begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen des Ausschusses stellen eine weitere Herausforderung für diesen dar. Wie eben erwähnt, ist das CTC nach wie vor nicht voll und ganz in der Lage, alle Anfragen der einzelnen Staaten zeitnah und umfassend zu beantworten. Zudem ist es dem Ausschuss selbst nicht möglich, technische Unterstützung für diejenigen Staaten bereitzustellen, welche diese zur Umsetzung der in Resolution 1373 aufgeführten Maßnahmen benötigen. Das CTC kann lediglich Staaten und Organisationen auffindig machen, die fähig und gewillt sind, den darauf angewiesenen Staaten Hilfe anzubieten.<sup>226</sup> Obwohl dem Ausschuss diese Vermittlungen bislang gut gelangen, könnte er weitaus unabhängiger arbeiten, wenn er selbst über die notwendigen Ressourcen zur Bereitstellung technischer Hilfe verfügen würde. Darüber hinaus wird die unabhängige Arbeit des CTC durch die Tatsache beschränkt, dass es sich hierbei nicht um eine eigene Unterorganisation der VN, sondern lediglich ein Nebenorgan des Sicherheitsrates handelt, dem kein eigenes Budget zur Verfügung steht.<sup>227</sup> Zudem hat der Ausschuss selbst keine Möglichkeit, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, welche der Implementierung der Maßnahmen nicht im gewünschten Maße nachkommen. Das CTC kann solche Vergehen lediglich an den Sicherheitsrat melden, muss es diesem jedoch überlassen, ob er gegen die betroffenen Staaten vorgeht.<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup>Vgl. Rosand, Eric: a.a.O., S. 85 f.

<sup>225</sup>Vgl. Hippel, Karin von: a.a.O., S. 112 f.

<sup>226</sup>Vgl. Rosand, Eric: a.a.O., S. 84.

<sup>227</sup>Vgl. Jonge Outraat, Chantal de: a.a.O., S. 163.

<sup>228</sup>Vgl. Murthy, Changavalli Siva Rama: a.a.O., S. 6.

Um seine Rolle bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung zu behaupten, muss das CTC in den nächsten Jahren eine Reihe von Herausforderungen meistern. Dass der Ausschuss derzeit ein wichtiger Bestandteil der Terrorismusbekämpfung ist, steht dabei jedoch außer Frage. So bezeichnete der damalige Generalsekretär der VN, Kofi Annan, das CTC im Januar 2003 als „centre of global efforts to fight terrorism“.<sup>229</sup> Zwar tritt das CTC in der Öffentlichkeit nur selten zu Tage, trotzdem ist die in den vergangenen Jahren gestiegene Leistungsfähigkeit vieler Staaten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung zum Großteil der Arbeit des Ausschusses zu verdanken. Zudem gelang es dem CTC, eine Vielzahl von Ländern zur Ratifizierung der 13 Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung zu animieren und regionale Organisationen von der Wichtigkeit der Terrorismusbekämpfung auf multilateraler Ebene zu überzeugen. Damit diese bereits errungenen Erfolge jedoch eine langfristige Wirkung entfalten können, bedarf es auch in den kommenden Jahren des anhaltenden Engagements und der kontinuierlichen Anstrengung sowohl auf Seiten des CTC als auch auf Seiten der Mitgliedstaaten.<sup>230</sup>

### 5.2.1.2 Das „1267-Committee“ und das „1540-Committee“

Neben dem CTC, dessen Aufgabengebiet und Arbeitsweise bereits dargelegt wurde, richtete der Sicherheitsrat zwei weitere Ausschüsse ein, welche ebenfalls mit der Überwachung der Umsetzung verschiedener Sanktionen und anderer Maßnahmen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus betraut wurden. Da auch diese eine wichtige Rolle bei der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN übernehmen, soll die Arbeit der beiden Komitees im weiteren Verlauf näher erläutert werden.

Mit Verabschiedung der Resolution 1267 im Oktober 1999 etablierte der Sicherheitsrat das sogenannte *1267-Committee*, welches aus allen

---

<sup>229</sup> Annan, Kofi: Rede vor dem VN-Sicherheitsrat. New York 20.01.2003 URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8583.doc.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>230</sup> Vgl. Rosand, Eric: a.a.O., S. 87 f.

15 Mitgliedern des Sicherheitsrates besteht und dessen Kernaufgabe es auch knapp zehn Jahre nach seiner Einrichtung ist, die Umsetzung der in dieser und den Folgeresolutionen aufgeführten Sanktionen durch die Mitgliedstaaten der VN zu überwachen. Wie schon in Kapitel 4.2.3 dargelegt, handelt es sich bei den Zwangsmaßnahmen vorwiegend um Finanzsanktionen, ein Waffenembargo und Reiseverbote, welche sich sowohl gegen das Taliban-Regime und dessen Anhänger als auch gegen das Terrornetzwerk Al-Qaida sowie diesem nahe stehenden Gruppierungen und Einzelpersonen richten. Die Namen der Personen und Gruppierungen, die im Verdacht stehen, Kontakte zum Taliban-Regime oder zu Al-Qaida zu unterhalten und aufgrund dessen von den Sanktionen betroffen sind, werden dabei auf der sogenannten *Consolidated List* aufgeführt. Diese dient zwar primär den Staaten als Basis für die erfolgreiche Implementierung der Sanktionen, ist darüber hinaus aber auch Privatpersonen zugänglich.<sup>231</sup> Die Aktualisierung der Liste, welche derzeit rund 500 Namen von Einzelpersonen und Gruppierungen umfasst, liegt dabei ebenfalls im Verantwortungsbereich des *1267-Committees*. Allerdings legt der Ausschuss nicht selbst fest, wer auf diese Liste aufgenommen wird. Vielmehr obliegt es den Mitgliedstaaten, Namen an das *1267-Committee* zu übermitteln, welches wiederum deren Eintragung in die Liste prüft und gegebenenfalls vollzieht. Daneben ist es Staaten und Individuen inzwischen auch möglich, die Löschung bestimmter Namen zu beantragen. Im Dezember 2006 verabschiedete der Sicherheitsrat zu diesem Zweck Resolution 1730, die genaue Vorgaben bezüglich des sogenannten *De-listing* – also der Löschung – enthält. Vor der Verabschiedung dieser Resolution war der Rechtsschutz, der beispielsweise in Deutschland als Grundrecht anerkannt wird, nicht in ausreichendem Maße gegeben. So konnten Personen und Gruppierungen, die in der *Consolidated List* aufgeführt sind, bis Dezember 2006 die Richtigkeit der Eintragung nur sehr bedingt kontrollieren und bei Inkorrektheit entfernen lassen.<sup>232</sup> Nunmehr ist es jedoch sowohl Staaten als auch unter bestimmten Umständen Individuen möglich, einen Antrag auf Entfernung ihrer Na-

---

<sup>231</sup>Die Consolidated List ist im Internet auf der offiziellen Seite der VN abrufbar. URL: <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>232</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 21.

men an den *Focal Point für De-listing* zu richten.<sup>233</sup> Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Option, Ausnahmen von Finanzsanktionen und Reiseverboten für bestimmte Personen beim *1267-Committee* zu beantragen. Die Gründe hierfür müssen allerdings hinreichend dargelegt werden. Danach liegt es im Ermessen des Ausschusses, ob einer solchen Bitte nachgekommen werden kann.<sup>234</sup>

Die Arbeit des *1267-Committee* wird ebenso wie die des CTC von einem Expertengremium unterstützt. Dabei ist es die Kernaufgabe des *Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, welches vom Generalsekretär der VN ernannt wird, die faktische Wirkungsweise der einzelnen Sanktionen zu untersuchen und dem Sicherheitsrat gegebenenfalls Empfehlungen hinsichtlich eines effektiveren Sanktionskataloges zu unterbreiten.<sup>235</sup> So stellte das Monitoring Team in seinen Berichten unter anderem fest, dass bislang weder das vom Sicherheitsrat in Resolution 1333 verhängte Waffenembargo noch die Reisesanktionen das gewünschte Ergebnis erzielt haben. Als einen der Gründe für die unzureichende Umsetzung der Reiseverbote führt das Team dabei das Schengener Abkommen an, in welchem 28 europäische Staaten den Verzicht von Personenkontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen erklären. Die fehlenden Grenzkontrollen führen jedoch dazu, dass sich nicht nur rechtschaffene Bürger, sondern auch Personen, denen jedweder Grenzübertritt durch Reisesanktionen untersagt wurde, im Schengen-Raum frei bewegen können.<sup>236</sup> Eine wirkungsvolle Umsetzung dieser Zwangsmaßnahmen sowie die letztendlich mit den Sanktionen bezweckte effektive Bekämpfung des transnationalen Terrorismus sind dadurch bislang kaum möglich.

Obwohl die Implementierung der Sanktionen gegen das Taliban-Regime und Al-Qaida sowie deren Anhänger trotz mehrfacher Modi-

---

<sup>233</sup> Obwohl alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, ihre Staatsbürger dazu aufzufordern, De-listing Anträge direkt an den Focal Point für De-listing zu richten, erklärte bislang nur Frankreich, dass seine Staatsbürger diesen Weg gehen sollen.

<sup>234</sup> Vgl. 1267-Committee: General Information on the work of the Committee. URL: <http://www.un.org/sc/committees/1267/information.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>235</sup> Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 21.

<sup>236</sup> Vgl. Marschik, Alexander: a.a.O., S. 71 f.

fizierung des Sanktionsregimes gemäß den Empfehlungen des *1267-Committees* und dessen Experten in der Vergangenheit nicht die erhoffte Wirkung erzielt hat, ist die Arbeit des Ausschusses unerlässlich. Nur aufgrund der Erkenntnisse aus dem kontinuierlichen Dialog des *1267-Committees* mit den VN-Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung verschiedener Maßnahmen und den damit verbundenen Schwierigkeiten ist es dem Sicherheitsrat möglich, das Sanktionsregime in Zukunft noch zielgerichteter und effektiver zu gestalten und diejenigen Mitgliedstaaten, welche Probleme bei der Umsetzung der Maßnahmen haben, ausreichend zu unterstützen.

Neben dem *1267-Committee* und dem CTC etablierte der Sicherheitsrat im April 2004 einen weiteren Ausschuss, welcher mit der Überwachung der Implementierung der in Resolution 1540 aufgeführten Maßnahmen sowie mit der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Maßnahmen betraut wurde. Durch Resolution 1540, deren Inhalt bereits Gegenstand des Kapitels 4.2.3 war, verpflichtet der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten dazu, Maßnahmen zu ergreifen und Gesetze zu erlassen, welche die Proliferation von Massenvernichtungswaffen an nicht-staatliche Akteure verhindern.

Das sogenannte *1540-Committee* besteht ebenso wie die beiden bereits analysierten Ausschüsse aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates und verfügt über ein acht-köpfiges Expertenteam, welches die Arbeit des Komitees unterstützt. Das Mandat des Ausschusses erstreckte sich zunächst lediglich über zwei Jahre, wurde jedoch inzwischen bis April 2011 verlängert. Ob bis dahin alle Mitgliedstaaten die komplette Implementierung der in Resolution 1540 aufgeführten Maßnahmen abgeschlossen haben, ist allerdings mehr als fraglich. In seinem zweiten Bericht an den Sicherheitsrat im Juli 2008 äußerte sich der Ausschuss kritisch hierzu:

„Notwithstanding that progress [already made], the Committee concludes that Member States need to do far more than they have already done to implement resolution 1540 (2004). [...] Full im-

plementation of Resolution 1540 (2004) by all states [therefore] will take time.”<sup>237</sup>

Neben der regelmäßigen Übermittlung solcher Berichte an den Sicherheitsrat ist das *1540-Committee* unter anderem damit beauftragt, die Umsetzung der in Resolution 1540 aufgeführten Maßnahmen durch die Analyse der Staatenberichte zu überwachen, Kontakte zu internationalen und regionalen Organisationen zu unterhalten und technische Hilfe zwischen Geber- und Nehmerstaaten zu vermitteln. Die Arbeitsweise des *1540-Committees* ähnelt damit der des CTC. Lediglich die personellen Ressourcen und die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten fallen beim *1540-Committee* geringer aus. So erhielt dieses seit seiner Arbeitsaufnahme im April 2004 Berichte von 137 Mitgliedstaaten, während alle 192 Mitgliedstaaten ihrer Berichtspflicht bezüglich Resolution 1373 nachkamen.<sup>238</sup> Als Gründe für die nachlassende Berichterstattung der Staaten sowohl im Hinblick auf das *1540-Committee*, als auch auf das *1267-Committee* gelten unter anderem der Mangel an politischem Willen, das Fehlen der nötigen Ressourcen sowie die Ermüdung der Staaten aufgrund der diversen Berichtspflichten, denen sie nachkommen müssen.

Um letztgenanntem zu begegnen und um zugleich die den VN zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen zu schonen, sollte der Sicherheitsrat über eine Zusammenlegung der drei aufgeführten Ausschüsse nachdenken.<sup>239</sup> Zum einen müssten die Mitgliedstaaten nach einer solchen Fusion nur noch einen ausführlichen Bericht verfassen, welcher detaillierte Informationen über die Umsetzung der in den drei Resolutionen verankerten Maßnahmen enthält. Zum anderen würden durch eine solche Zusammenlegung Ressourcen gespart. Dass eine Zusammenarbeit der Ausschüsse durchaus möglich und auch er-

---

<sup>237</sup> 1540-Committee: Report of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004), S. 2 f. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/409/78/PDF/N0840978.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>238</sup> Eine Auflistung der Staaten, die bereits Berichte an das 1540-Committee übermittelt haben, sowie die Berichte selbst sind im Internet verfügbar. URL: <http://www.un.org/sc/1540/nationalreports.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>239</sup> Vgl. Marschik, Alexander: a.a.O., S. 75 ff.



wünscht ist, zeigt die bereits gängige Praxis der Komitees. So sprechen sich diese schon heute im Bezug auf Reiseprogramme ab, führen Briefings vor dem Sicherheitsrat gemeinsam durch und tauschen sich zudem darüber aus, welche Staaten Unterstützung bei der Umsetzung der in den Resolutionen aufgeführten Maßnahmen benötigen.<sup>240</sup> Ob eine Fusion der drei Ausschüsse jedoch tatsächlich realisierbar ist, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

### 5.2.2 Die Rolle der Generalversammlung

Wie bereits angedeutet, beschäftigte sich die Generalversammlung bis zum Jahr 1992 als einziges VN-Organ mit dem Themenkomplex Terrorismus. Dabei beschloss sie seit 1963 unter anderem 13 Konventionen, durch welche sich die Mitgliedstaaten verpflichteten, bestimmte terroristische Handlungen wie beispielsweise Geiselnahmen oder Flugzeugentführungen im nationalen Recht als Straftaten zu verankern. Das Ziel der Generalversammlung war und ist es dabei, mit Hilfe dieser Konventionen eine weltweit einheitliche Gesetzgebung zu etablieren, durch welche die Entstehung und Existenz von *safe havens* für Terroristen dauerhaft verhindert wird.<sup>241</sup>

Daneben verabschiedete die Generalversammlung im Kampf gegen den Terrorismus seit 1972 zahlreiche Resolutionen und Erklärungen, die jedoch – im Gegensatz zu denen des Sicherheitsrates – lediglich einen empfehlenden Charakter haben. Während sie dabei zwischen 1972 und 1989 zunächst eher sporadisch Resolutionen zu diesem Thema beschloss, beschäftigte sich die Generalversammlung nach Beendigung des Kalten Krieges kontinuierlich mit der Terrorismusbekämpfung.<sup>242</sup> So verabschiedete sie unter anderem im Dezember 1994

---

<sup>240</sup>Vgl. 1267-Committee: a.a.O.

<sup>241</sup>Vgl. Mammen, Lars: Zum aktuellen Stand der Debatte in der Generalversammlung um eine umfassende Konvention gegen den internationalen Terrorismus. Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik. URL: <http://www.dias-online.org/72.0.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>242</sup>Vgl. Peterson, Mildred J.: Using the General Assembly. In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 175.

die *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, welche erstmalig Teile einer Terrorismusdefinition aufweist und in der sie die Staaten zum einen dazu auffordert, Terrorismus weder zu dulden noch zu unterstützen und zum anderen ersucht, Maßnahmen zu ergreifen, durch welche das Phänomen Terrorismus dauerhaft beseitigt werden kann.<sup>243</sup> Zwei Jahre später, im Dezember 1996, verabschiedete die Generalversammlung mit Resolution 51/210 eine Ergänzung zu dieser Erklärung, in welcher sie ein ad hoc Komitee einrichtete, dessen Aufgabe es zunächst war, einen Entwurf für eine Konvention zur Ächtung terroristischer Bombenanschläge zu erarbeiten.<sup>244</sup> Nachdem dies im Jahr 1997 gelungen war, wurde das Mandat des Komitees verlängert und der Arbeitsauftrag dahingehend modifiziert, dass es nun im Verantwortungsbereich des Komitees lag, einen Konventionsentwurf zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus auszuarbeiten. Auch diese Aufgabe meisterte das ad hoc Komitee erfolgreich, so dass das *Übereinkommen zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus* im Dezember 1999 verabschiedet werden konnte. Danach zählten einerseits die Erarbeitung eines Entwurfs zur Ächtung des Nuklearterrorismus und andererseits die Entwicklung einer umfassenden Anti-Terror-Konvention zum Aufgabenbereich des Ausschusses. Während die Konvention zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus im Jahr 2005 von der Generalversammlung angenommen wurde, scheiterte der Ausschuss aufgrund der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer Terrorismusdefinition bislang an der Ausarbeitung einer komplexen Anti-Terror-Konvention.<sup>245</sup> Zudem wird die Arbeit des ad hoc Komitees inzwischen zunehmend durch die des CTC in den Schatten gestellt.

Den letzten großen Erfolg auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung konnte die Generalversammlung im Jahr 2006 mit der Verabschiedung der sogenannten *Global Counter-Terrorism Strategy* feiern,

---

<sup>243</sup>Vgl. VN-Generalversammlung: Resolution 49/60, 17.02.1995. URL: [http://www.un.org /documents/ga/res/49/a49r060.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>244</sup>VN-Generalversammlung: Resolution 51/210, 16.01.1997. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/65/PDF/N9776165.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>245</sup>Vgl. Mammen, Lars: a.a.O.

deren Inhalt und Bedeutung Gegenstand des Kapitels 5.2.2.2 sein wird. Allerdings erstreckt sich die Arbeit der Generalversammlung im Bereich Terrorismusbekämpfung nicht ausschließlich auf die Verabschiedung von Konventionen, Resolutionen und Erklärungen, mit welchen sie einen normativen Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene schafft. Es liegt darüber hinaus seit nunmehr fast fünf Jahrzehnten in ihrem Verantwortungsbereich, die Mitgliedstaaten der VN unermüdlich zur Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus zu ermutigen.<sup>246</sup> Dass die Generalversammlung die Führungsrolle auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung innerhalb der VN seit den Anschlägen des 11. September 2001 zunehmend an den Sicherheitsrat verloren hat, mindert ihre Bedeutung dabei nicht im Geringsten. So kann der Sicherheitsrat zwar verbindliche Resolutionen verabschieden, seine Legitimation ist jedoch aufgrund der wenigen in ihm vertretenen Mitgliedstaaten weitaus geringer als die der Generalversammlung, die alle 192 Mitgliedstaaten der VN umfasst.<sup>247</sup> Die Entscheidungsfindung innerhalb der Generalversammlung wird allerdings oftmals durch eben diese hohe Mitgliederzahl und die daraus resultierenden unterschiedlichen politischen Meinungen erschwert. So ist es bislang trotz intensiver Bemühungen nicht gelungen, eine umfassende Anti-Terror-Konvention zu verabschieden, da sich die Staatengemeinschaft nicht auf eine für eine solche Konvention unverzichtbare Definition des Begriffs Terrorismus einigen kann. Warum eine umfassende Anti-Terror-Konvention trotz des bereits bestehenden normativen Rahmens hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung überhaupt notwendig ist, und warum sich die Mitgliedstaaten selbst im Zuge des nach dem 11. September 2001 weit verbreiteten Aktionismus nicht auf eine Definition des Begriffs Terrorismus einigen konnten, soll im weiteren Verlauf erörtert werden.

---

<sup>246</sup>Vgl. Boulden, Jane; Weiss, Thomas G.: Whither Terrorism and the United Nations? In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S.10.

<sup>247</sup>Vgl. ebd., S. 14.

### 5.2.2.1 Das Problem der fehlenden Terrorismusdefinition

Obwohl das Phänomen Terrorismus schon seit den sechziger Jahren innerhalb der VN bearbeitet wird und seit den Anschlägen des 11. September 2001 sogar einen Hauptschwerpunkt auf der Agenda der VN darstellt, gelang es der Organisation bisher nicht, den Begriff Terrorismus umfassend zu definieren. Zwar versuchten sich im Laufe der Jahre sowohl mehrere Ausschüsse als auch die Generalversammlung selbst an der Erarbeitung einer solchen Definition, sie scheiterten letztendlich jedoch stets am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten. Zunächst wurde das Definitionsproblem dahingehend umgangen, dass die Generalversammlung lediglich Konventionen verabschiedete, durch welche die Staaten dazu aufgefordert wurden, bestimmte terroristische Handlungsweisen anstatt Terrorismus per se unter Strafe zu stellen. Dieses Vorgehen dient zwar dazu, die unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen bis zu einem gewissen Grad zu harmonisieren. Allerdings ist es auf diese Weise nicht möglich, die Strafbarkeit jedweder terroristischer Aktivitäten zu garantieren.<sup>248</sup> Um die bereits bestehenden Abkommen zu ergänzen und zu vervollständigen, und damit zugleich die Effektivität der Terrorismusbekämpfung zu erhöhen, ist die Generalversammlung nach wie vor darum bemüht, eine umfangreiche Anti-Terror-Konvention zu erarbeiten, deren Grundvoraussetzung jedoch eine von allen Mitgliedstaaten akzeptierte Definition des Begriffs Terrorismus ist. Dass es nicht an Ansatzpunkten für eine solche Definition fehlt und dass sich die internationale Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahren sogar auf Grundzüge einer solchen Begriffsbestimmung einigen konnte, sollen die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

Das Wort Terrorismus leitet sich von dem lateinischen Wort *terror*, der Schrecken, ab und wurde erstmals in Verbindung mit der Schreckensherrschaft der Jakobiner zu Zeiten der französischen Revolution gebraucht. Die internationale Staatengemeinschaft wurde erstmals zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit diesem Problem konfrontiert, nachdem immer wieder prominente Vertreter diverser Staaten, wie beispielsweise der österreichisch-ungarische Thronfolger Franz Ferdi-

---

<sup>248</sup>Vgl. Mammen, Lars: a.a.O.

nand (1914) oder König Alexander von Jugoslawien (1934) terroristischen Anschlägen zum Opfer fielen.<sup>249</sup> Um dieser zunehmenden Gefährdung durch terroristische Gewalt zu begegnen, verabschiedete der Völkerbund im November 1937 die *Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus*. In Art. 1 Abs. 2 dieser Konvention werden Terrorakte als „verbrecherische Handlungen, die gegen einen Staat gerichtet sind und bezwecken oder geeignet sind bei bestimmten Persönlichkeiten, Gruppen von Personen oder im Publikum Terror hervorzurufen“<sup>250</sup> definiert. Das Abkommen wurde jedoch lediglich von Indien ratifiziert und trat folglich nie in Kraft.

Nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs verzichteten die Mitgliedstaaten der VN fast 30 Jahre lang darauf, einen weiteren Definitionsversuch zu unternehmen. Erst im Jahr 1972, infolge diverser terroristischer Anschläge, legten die USA den Entwurf für eine *Convention for the Prevention and Punishment of Certain Acts of International Terrorism* vor, welcher jedoch aufgrund unüberbrückbarer Differenzen der Staatengemeinschaft hinsichtlich der darin enthaltenen Terrorismusdefinition scheiterte. Das Hauptproblem bei der Erarbeitung einer solchen Definition liegt hierbei vordergründig darin, dass bislang keine für alle Mitgliedstaaten akzeptable Abgrenzung zwischen terroristischen Handlungen und den durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker legitimierten Gewaltanwendungen gefunden werden konnte.<sup>251</sup>

Die in diesem Zusammenhang oftmals zitierte Redewendung „Des Einen Terrorist, ist des Anderen Freiheitskämpfer“ umschreibt dieses Dilemma am besten. So versuchen beispielsweise islamische Staaten immer wieder darauf hinzuwirken, dass eine mögliche Terrorismusdefinition klar zwischen Terroristen und Freiheitskämpfern unterscheidet, um sicherzustellen, dass Gruppierungen wie die Hamas oder die Al-Aqsa-Brigaden in den palästinensischen Autonomiegebieten, oder die Hizbollah im Libanon, welche zumindest in ihren Augen rechtmäßige Befreiungskriege führen, nicht als terroristische Gruppierungen

---

<sup>249</sup>Vgl. Hafner, Gehard: The Definition of the Crime of Terrorism. In: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 34 f.

<sup>250</sup>zitiert nach: Wandscher, Christiane: a.a.O., S. 28.

<sup>251</sup>Vgl. Mammen, Lars: a.a.O.

gebrandmarkt und verfolgt werden können.<sup>252</sup> Ähnlich verhielten sich in der Vergangenheit auch viele Staaten der Dritten Welt, um zu verhindern, dass nationale Befreiungsbewegungen, welche sich teilweise durch die Anwendung von Gewalt gegen die Fremdherrschaft in ihrem Land wehrten, unter dem Begriff Terroristen subsumiert werden könnten. Ihrer Meinung nach stellten die Handlungen dieser Gruppierungen keine terroristischen Akte dar, sondern dienten lediglich dazu, das legitime Recht auf Selbstbestimmung auszuüben.<sup>253</sup> Andere Staaten hingegen werten eben diese Aktivitäten trotz der angeführten Rechtfertigungen als Akte des Terrorismus. Das Ziel bei der Erarbeitung einer allgemein gültigen Terrorismusdefinition muss daher sein, einen Kompromiss zwischen den beiden aufgezeigten Sichtweisen zu finden.<sup>254</sup>

Grundsätzlich tendieren die in den vergangenen Jahren ausgearbeiteten Definitionen jedoch dazu, dass jede Form der Gewaltanwendung, die der Einschüchterung von Zivilpersonen dient oder Staaten zu einem bestimmten Verhalten veranlasst – also auch die im Zusammenhang mit einem nationalen Befreiungskampf stehende Gewaltanwendung – eine terroristische Handlung darstellt. So erklärte die Generalversammlung beispielsweise im Jahr 1994 in Resolution 49/60, dass jede Form des Terrorismus, unabhängig davon wo, durch wen und aus welchen Gründen sie begangen wurde, als krimineller Akt angesehen wird, und schloss damit sowohl nationale Befreiungskämpfe als auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Rechtfertigungsgrund für Terrorakte aus.<sup>255</sup> Auch Art. 2 Abs. 1b des bereits analysierten Finanzierungsübereinkommens aus dem Jahr 1999 unterscheidet nicht zwischen Terroristen und Freiheitskämpfern. Damit sich die einzelnen Mitgliedstaaten jedoch über kurz oder lang auf eine umfassende Anti-Terror-Konvention einigen können, wird es unerlässlich sein, eine Terrorismusdefinition zu entwickeln, die zwar einerseits verhindert, dass Terroristen ideologische Rechtfertigungen nutzen können, um ihrer Strafe zu entgehen, die aber andererseits auch Sorge dafür trägt, dass der durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker legitimierte

---

<sup>252</sup>Vgl. Wandscher, Christiane: a.a.O., S. 48 f.

<sup>253</sup>Vgl. Peterson, Mildred J.: a.a.O., S. 179.

<sup>254</sup>Vgl. Mammen, Lars: a.a.O.

<sup>255</sup>Vgl. Wandscher, Christiane: a.a.O., S. 43.

Befreiungskampf nicht per se als terroristische Handlung geahndet wird.

Allerdings stellen die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Terrorismus und Befreiungskampf nicht den einzigen Streitpunkt bei der Erarbeitung einer Terrorismusdefinition dar. So ist es unter anderem nach wie vor strittig, ob Maßnahmen staatlicher Streitkräfte während eines bewaffneten Konflikts unter Umständen als Akte des Terrorismus gewertet werden können oder ob diese – sofern sie durch das humanitäre Völkerrecht abgedeckt sind – aus dem Anwendungsbereich einer Terrorismusdefinition ausgenommen werden sollten. Die *Organisation der Islamischen Konferenz* beispielsweise sprach sich in diesem Punkt zwar prinzipiell für letzteres aus, forderte jedoch zugleich, dass sich diese Ausnahme nicht ausschließlich auf Streitkräfte, sondern auch auf andere bewaffnete Parteien erstrecken soll, selbst wenn diese nicht zu den Streitkräften im Sinne des humanitären Völkerrechts zählen.<sup>256</sup> Eine solch weit gefasste Ausnahme ist allerdings von diversen anderen Staaten nicht gewollt, da dadurch erneut Schlupflöcher für Terroristen eröffnet werden könnten.

Die aufgezeigten unterschiedlichen politischen Standpunkte der einzelnen Staaten verhinderten bislang die Existenz einer allgemeingültigen Terrorismusdefinition. Allerdings stieg die Bereitschaft zur Erarbeitung einer solchen im Rahmen der VN insbesondere nach den Anschlägen des 11. September 2001, welche den Staaten erneut das Ausmaß der terroristischen Bedrohung vor Augen führte, wieder an. Zwar gelang es der Generalversammlung bis heute nicht, den Begriff Terrorismus abschließend zu definieren, die Staatengemeinschaft verständigte sich jedoch bereits auf Bestandteile einer endgültigen Definition, welche im Entwurf zu einer umfassenden Anti-Terror-Konvention dokumentiert sind.<sup>257</sup> Danach gilt jede kriminelle Gewaltanwendung, die sich gegen Zivilpersonen oder materielle Güter richtet, sich zugleich durch eine besondere Intensität auszeichnet und darüber hinaus der Einschüchterung der Bevölkerung dient oder eine

---

<sup>256</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 16.

<sup>257</sup>Ein im Jahr 1996 eingereichter Vorschlag Indiens hinsichtlich einer umfassenden Anti-Terror-Konvention bildet auch heute noch die Grundlage für die Ausarbeitung einer solchen Konvention.

Regierung oder andere Staatsorgane zu einem Tun oder Unterlassen nötig, als terroristischer Akt.<sup>258</sup> Inwieweit es den Mitgliedstaaten der VN in den kommenden Jahren allerdings gelingt, Kompromisse hinsichtlich der bisher bestehenden Streitpunkte einzugehen und diese in die bereits existierenden Elemente der Terrorismusdefinition einzubinden, bleibt abzuwarten. Fest steht jedoch, dass eine allgemeingültige Definition des Begriffs Terrorismus auf Dauer dringend erforderlich ist, um einerseits einen klar abgrenzbaren Tatbestand zu schaffen, durch welchen die Verfolgung und Bestrafung von Terroristen möglich ist, und um andererseits zu verhindern, dass diverse Staaten Terrorismus weiterhin vorwiegend im Sinne ihrer nationalen Interessen definieren und Vorschriften im Kampf gegen den Terrorismus für ihre Zwecke missbrauchen.

### 5.2.2.2 Die „Global Counter-Terrorism Strategy“

Wie soeben dargelegt, scheiterte die Generalversammlung bislang sowohl an der Erarbeitung einer Terrorismusdefinition als auch an der Verabschiedung einer umfassenden Anti-Terror-Konvention. Dennoch gelang es den Mitgliedstaaten der VN durch die Verabschiedung der *Global Counter-Terrorism Strategy* im September 2006, eine gemeinsame Strategie im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu etablieren, deren Entwicklung, Inhalte und Bedeutung im Folgenden aufgezeigt werden sollen.

Im Dezember 2004 schlug der vom Generalsekretär eingesetzte *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* in seinem Bericht „*A more secure world. Our shared responsibility*“ erstmals die Erarbeitung einer umfassenden Strategie für die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN vor. Gemäß den Empfehlungen des Ausschusses sollte eine solche Strategie Maßnahmen enthalten, durch welche *erstens* den Ursachen des Terrorismus begegnet werden kann, durch die *zweitens* die Kapazitäten einzelner Staaten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus erhöht werden können, die *drittens* die Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung garantieren,

---

<sup>258</sup>Vgl. Mammen, Lars: a.a.O.



durch welche *viertens* Extremismus und Intoleranz bekämpft werden können und durch die *fünftens* die Kontrolle gefährlichen Materials, wie beispielsweise ABC-Waffen, sichergestellt ist.<sup>259</sup> Im März 2005 knüpfte der damalige Generalsekretär Kofi Annan an diese und weitere Vorschläge an und unterbreitete bei einer Rede anlässlich des ersten Jahrestages der Anschläge in Madrid seinen Strategieentwurf, welcher fünf Kernelemente umfasst:

1. Menschen daran hindern, Terrorismus als Taktik zum Erreichen ihrer Ziele zu wählen;
2. Terroristen den Zugang zu Mitteln verwehren, welche sie zur Ausübung ihrer Anschläge benötigen;
3. Staaten von der Unterstützung terroristischer Gruppierungen abhalten;
4. Kapazitäten der Staaten hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung aufbauen;
5. Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus verteidigen.<sup>260</sup>

Die Mitgliedstaaten der VN begrüßten dieses Konzept und beschlossen auf dem Weltgipfel im September 2005 die Ausarbeitung einer umfassenden Anti-Terrorismus-Strategie durch die Generalversammlung auf Grundlage der von Annan erarbeiteten Eckpfeiler. Da er diese im ersten Strategieentwurf jedoch zunächst nur sehr allgemein dargestellt hatte, legte er der Generalversammlung im April 2006 eine überarbeitete Version vor, in welcher er einerseits die bereits existierenden Mechanismen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus durch die VN aufzeigt und andererseits Vorschläge zur Verbesse-

---

<sup>259</sup>Vgl. High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: A secure world. Our shared responsibility. New York 2004, S. 46. URL: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>260</sup>Vgl. Annan, Kofi: Secretary-General's keynote address to the Closing Plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security. A Global Strategy for Fighting Terrorism. Madrid 10.03.2005. URL: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1345>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

rung der Arbeit der VN auf diesem Gebiet unterbreitet.<sup>261</sup> Auf der Basis dieser Ausarbeitung verabschiedete die Generalversammlung am 8. September 2006 die sogenannte *Global Counter-Terrorism Strategy*<sup>262</sup>, deren Intention es ist, sowohl nationale als auch internationale Anstrengungen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu erhöhen, zu vereinheitlichen und zu koordinieren.

Die *Global Counter-Terrorism Strategy* ist in vier Abschnitte unterteilt, welche sich an den von Annan vorgegebenen Eckpfeilern orientieren. So führt der erste Teil der Strategie Maßnahmen auf, welche der Beseitigung der den Terrorismus begünstigenden Bedingungen dienen. Zu diesen Vorkehrungen zählen unter anderem die Stärkung der Kapazitäten der VN auf Gebieten wie Konfliktprävention und Rechtsstaatlichkeit sowie die nachhaltige Arbeit an der Armutsbekämpfung. Der zweite Abschnitt enthält Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, zu denen beispielsweise die Verpflichtung der Staaten zur strafrechtlichen Verfolgung oder Auslieferung von Terroristen sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur engen Zusammenarbeit gerechnet werden. Der dritte Teil der Strategie umfasst Maßnahmen zum Aufbau staatlicher Kapazitäten für die Terrorismusverhütung und -bekämpfung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der VN auf diesem Gebiet. Die Staatengemeinschaft erklärt darin zum Beispiel ihre Bereitschaft zum Austausch bewährter Praktiken hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus und zur Unterstützung des CTC sowie der TPB im Bereich technische Hilfe. Im vierten und damit letzten Abschnitt, der Maßnahmen zur Gewährleistung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit als wesentliche Grundlage für den Kampf gegen den transnationalen Terrorismus beinhaltet, verpflichten sich die Mitgliedstaaten unter anderem zur Schaffung eines auf den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit beruhenden Strafjustizsystems sowie zur Stärkung der operativen Kapazität des OHCHR.

---

<sup>261</sup> Vgl. Annan, Kofi: *Uniting against terrorism. Recommendations for a global counter-terrorism strategy*. New York 2006. URL: <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/sg-terrorism-2may06.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>262</sup> Vgl. VN-Generalversammlung: Resolution 60/288, 08.09.2006. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Die inhaltliche Analyse zeigt, dass die Generalversammlung größtenteils dem vom Generalsekretär vorgelegten Konzept folgte. Während Annan in seinem Strategieentwurf jedoch auch Maßnahmen unterbreitete, durch welche Staaten an der Unterstützung von Terroristen gehindert werden können, verzichtete die Generalversammlung auf die Aufnahme eines solchen Abschnittes. So schlug der Generalsekretär in seinem Konzept vor, dass der Sicherheitsrat die Umsetzung der verschiedenen Resolutionen im Bereich Terrorismusbekämpfung genau kontrollieren und Staaten bei mangelhafter oder fehlender Durchsetzung mit Sanktionen belegen soll. Da diverse Mitgliedstaaten jedoch fürchteten, über kurz oder lang selbst von diesen Sanktionen betroffen zu sein, ließ die Generalversammlung diesen Passus weg.<sup>263</sup> Trotzdem dienen die in der *Global Counter-Terrorism Strategy* aufgeführten Maßnahmen sowohl der operativ-taktischen als auch der konzeptionell-strukturellen Terrorismusbekämpfung. Zu den operativen Maßnahmen zählen unter anderem die Sicherstellung der strafrechtlichen Verfolgung von Terroristen, die Verbesserung der Grenz- und Zollkontrollen sowie die Verstärkung der Anstrengungen hinsichtlich des Schutzes besonders verwundbarer Ziele, während beispielsweise die kontinuierliche Bekämpfung der Armut, die friedliche Beilegung von Konflikten, die Förderung des interkulturellen Austauschs und die Stärkung der Menschenrechte konzeptionelle Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung darstellen.

Die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen obliegt dabei zum einen den Mitgliedstaaten, welche aufgrund der fehlenden exekutiven Möglichkeiten der VN den Großteil der Verantwortung bei der Implementierung der operativ-taktischen Maßnahmen tragen, und zum anderen verschiedenen zur VN gehörenden Organisationen, Abteilungen und Ausschüssen, die sich auf die Durchsetzung der konzeptionellen Maßnahmen konzentrieren. Dass die VN dieser Aufgabe gerecht werden, zeigt ein im Mai 2007 veröffentlichter Bericht der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit der VN.<sup>264</sup> Dieser beinhaltet alle Aktivitäten, die

---

<sup>263</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 26.

<sup>264</sup>Vgl. Vereinte Nationen: Implementing the Global Counter-Terrorism Strategy. Fact Sheet. Mai 2007. URL: [http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT\\_factsheet\\_may2007x.pdf](http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT_factsheet_may2007x.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

von Organisationen, Abteilungen und Ausschüssen der VN unternommen wurden, um die in der Strategie aufgeführten Maßnahmen zu implementieren. So trugen die VN zum Beispiel seit 2001 durch die Arbeit der Sondergesandten und Delegationen des Generalsekretärs zur Verabschiedung von 13 Friedensabkommen bei. Zudem führt der Bericht an, dass die *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) durch unterschiedliche Programme den interkulturellen Dialog fördert und dass auch das OHCHR bei der Umsetzung der konzeptionellen Maßnahmen einen wichtigen Beitrag leistet, indem es die Mitgliedstaaten, sofern diese Hilfe anfordern, bei der Einhaltung der Menschenrechte im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus unterstützt. Darüber hinaus stellen diverse Organisationen wie beispielsweise der *International Monetary Fund* (IMF) und die Weltbank sowie das CTC und die TPB den Mitgliedstaaten technische Unterstützung zur Verfügung, um deren Kapazitäten bei der Terrorismusbekämpfung zu erhöhen.<sup>265</sup> Die Koordination der verschiedenen Aktivitäten obliegt dabei der CTITF.

---

<sup>265</sup>Eine Auflistung der Aktivitäten aller VN-Einrichtungen ist auf der offiziellen Seite der VN verfügbar. URL: <http://www.un.org/terrorism/cthandbook/entities.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Abbildung 2: Die Global Counter-Terrorism Strategy<sup>266</sup>**



In Anbetracht der positiven Beispiele hinsichtlich der Implementierung der *Global Counter-Terrorism Strategy* verwundert es nicht, dass die VN der Strategie eine herausragende Bedeutung beimessen. So äußerte der derzeitige Generalsekretär Ban Ki Moon bei einer Ansprache vor der Generalversammlung im Februar 2007:

“Last September, the General Assembly took a historic step forward by adopting the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. Never before have 192 countries agreed on an analysis of the threat of terrorism. Never before have they come together to formulate a comprehensive collective response.”<sup>267</sup>

Kritisch betrachtet stellt die Erarbeitung dieser Strategie zwar tatsächlich einen Teilerfolg auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung dar, da sich alle 192 Mitgliedstaaten der VN trotz politischer Differenzen auf eine einheitliche Strategie im Kampf gegen den Terrorismus geei-

<sup>266</sup>Die Grafik wurde entnommen bei Calvani, Sandro: *The United Nations against Terrorism*.

URL: [http://www.unicri.it/www/staff/speeches/071025\\_dir.pdf](http://www.unicri.it/www/staff/speeches/071025_dir.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>267</sup>Ban, Ki Moon: *Statement of the Secretary General on the follow-up to the adoption of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. New York 16.02.2007. URL: [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search\\_full.asp?statID=67](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=67). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

nigt haben. Allerdings handelt es sich bei der Strategie lediglich um eine Resolution der Generalversammlung, welche die Mitgliedstaaten rechtlich nicht bindet. Verweigert ein Staat also die Umsetzung verschiedener Maßnahmen, so können die VN nicht mit Sanktionen gegen diesen vorgehen. Die Effektivität und der Erfolg der *Global Counter-Terrorism Strategy* werden daher letztendlich vorwiegend davon abhängen, inwiefern die Mitgliedstaaten der VN die in der Strategie angeführten Maßnahmen tatsächlich als Basis für die Terrorismusbekämpfung auf nationalen und internationalen Ebene nutzen.<sup>268</sup>

### 5.2.3 Die Rolle des Generalsekretärs

Obwohl die Anstrengungen des VN-Generalsekretärs auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung in der Öffentlichkeit nur sehr bedingt wahrgenommen werden, spielen diese im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus ebenfalls eine wichtige, wenn auch dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung nachgeordnete Rolle. Inwieweit der Generalsekretär sowie die von ihm eingerichtete CTITF die Terrorismusbekämpfung innerhalb der VN beeinflussen, soll im weiteren Verlauf dargestellt werden.

Der Generalsekretär verfügt weder über die bereits aufgezeigten weitreichenden Befugnisse des Sicherheitsrates, noch über die Möglichkeit der Generalversammlung, Konventionen zu erarbeiten und zu verabschieden, um damit einen völkerrechtlichen Rahmen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu etablieren. Ungeachtet dessen übernahm auch er in den vergangenen Jahren – zunächst in Person von Kofi Annan und seit Januar 2007 in Person von Ban Ki Moon – einen entscheidenden Part bei der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN. Dabei liegt es aufgrund seiner begrenzten Kompetenzen zwar nicht im Verantwortungsbereich des Generalsekretärs, konkrete Maßnahmen zu treffen, allerdings verurteilt er ebenso wie die Generalversammlung und der Sicherheitsrat jeden Akt des Terrors in seinen Berichten und Erklärungen als unannehmbare und durch nichts zu rechtfertigende Handlung. Zudem kann er die Arbeit der anderen VN-

---

<sup>268</sup>Vgl. ebd.

Organe durch verschiedene Aktivitäten unterstützen. So gehört es beispielsweise zu den Aufgaben des Generalsekretärs, den Sicherheitsrat sowie die Generalversammlung in regelmäßigen Berichten über die laufenden Aktivitäten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung innerhalb der VN zu unterrichten, Delegationen und Sondergesandte in Krisengebiete zu entsenden, um Friedensbemühungen voranzutreiben, und durch die Erarbeitung strategischer Konzepte zur effektiveren Bekämpfung des Terrorismus beizutragen.<sup>269</sup> Um der letztgenannten Verpflichtung nachzukommen, richtete Generalsekretär Annan kurz nach 9/11 die *Policy Working Group on the UN and Terrorism* ein. Diese beauftragte er zum einen mit der Analyse der Folgen des Terrorismus aus der Perspektive der VN, und zum anderen mit der Entwicklung von Empfehlungen hinsichtlich einer verbesserten Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN. Das Ergebnis ihrer Arbeit präsentierte die Policy Working Group in einem im August 2002 veröffentlichten Bericht, in welchem sie vorschlägt, eine dreiteilige Strategie im Kampf gegen den Terrorismus zu verfolgen:

1. Personen von terroristischen Handlungen *abbringen*;
2. Terroristen den Zugang zu terroristischen Mitteln *verweigern*;
3. Die internationale *Zusammenarbeit* bei der Terrorismusbekämpfung verstärken.<sup>270</sup>

Der ebenfalls vom Generalsekretär eingesetzte *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* griff im Dezember 2004 in seinem Bericht die von der Arbeitsgruppe dargelegten Vorschläge auf und erweiterte diese unter anderem um die Forderungen nach dem Aufbau staatlicher Kapazitäten sowie nach der Einhaltung von Menschenrechten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Generalsekretär Annan begrüßte sowohl die Handlungsanweisungen der Policy Working Group als auch die des Ausschusses und nutzte die von beiden unterbreiteten Empfehlungen als Basis für die Ausarbeitung eines Strategieentwurfs, welchen er im März 2005 vorstellte und dessen

---

<sup>269</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S.23.

<sup>270</sup>Vgl. VN-Generalversammlung: Resolution A/57/273-S/2002/875, 06.08.2002. URL: [http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/512/97/IMG/N0251297.pdf?](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/512/97/IMG/N0251297.pdf?OpenElement) OpenElement. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Kernelemente bereits in Abschnitt 5.2.2.2 aufgezeigt wurden. Mit der Entwicklung dieses Konzeptes und insbesondere mit der im Mai 2006 vorgelegten überarbeiteten Version legte Annan den Grundstein für die im September 2006 von der Generalversammlung verabschiedete *Global Counter-Terrorism Strategy* und wirkte damit konkret auf die Terrorismusbekämpfung durch die VN ein.

Ebenso wie Kofi Annan engagiert sich auch Ban Ki Moon für die kontinuierliche Effektivitätssteigerung der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN. So leistete er unter anderem einen wichtigen Beitrag zur Analyse der Implementierungsfortschritte der *Global Counter-Terrorism Strategy* im September 2008, indem er einen umfassenden Bericht erarbeitete, welcher detailliert die diversen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der VN-Institutionen bei der Umsetzung der Strategie aufführt.<sup>271</sup> Zudem organisierte Ban am 9. September 2008 ein Symposium zum Thema *Supporting Victims of Terrorism*. Ziel dieser Veranstaltung war es einerseits, den Opfern verschiedener Terroranschläge die Möglichkeit zu bieten, über das Erlebte zu sprechen, und andererseits die internationale Staatengemeinschaft zur stärkeren Zusammenarbeit bei der Unterstützung der Opfer von Terroranschlägen und zur schnelleren Umsetzung verschiedener Anti-Terror-Maßnahmen aufzufordern.<sup>272</sup> Inwiefern Ban, der das Amt des Generalsekretärs erst seit zwei Jahren bekleidet, jedoch in die großen Fußstapfen seines Vorgängers Annan treten kann, bleibt vorerst abzuwarten. Zwar verdeutlichen die vorangegangenen Ausführungen, dass Ban der Terrorismusbekämpfung eine herausragende Bedeutung beimisst und sich aufgrund dessen stark in diesem Bereich engagiert, allerdings gehen die bislang existenten Strategien, Arbeitsgruppen, Ausschüsse und auch die CTITF, deren Arbeit im weiteren Verlauf dargestellt werden soll, auf Initiativen Annans zurück.

Um die Kapazitäten der VN im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu stärken und um die Arbeit der verschiedenen VN-

---

<sup>271</sup>Vgl. VN-Generalversammlung: Resolution 62/898, 07.07.2008. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/413/41/PDF/N0841341.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>272</sup>Eine Zusammenfassung des Symposiums ist auf der offiziellen Seite der VN verfügbar. URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sg2142.doc.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.



Organisationen und Institutionen besser zu koordinieren und damit zugleich effektiver zu gestalten, richtete Generalsekretär Annan im Juli 2005 die CTITF ein. Die dem Generalsekretär direkt unterstellte Task Force umfasst Vertreter aus 24 Institutionen, die bei der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN eine wichtige Rolle spielen. Hierzu zählen unter anderem das CTED, die Expertengremien des 1267-, und des 1540-Ausschusses, die IAEA, der IMF, das OHCHR, die Weltbank sowie das UNODC.<sup>273</sup>

Wie bereits angedeutet, ist es die primäre Aufgabe der CTITF, die Aktivitäten der einzelnen VN-Organisationen, Arbeitsgruppen und Ausschüsse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung zu koordinieren, damit einerseits Überschneidungen vermieden und andererseits Synergien effektiver genutzt werden können.<sup>274</sup> Darüber hinaus liegt es seit der Verabschiedung der *Global Counter-Terrorism Strategy* jedoch auch im Verantwortungsbereich der Task Force, die Implementierung der Strategie zu unterstützen sowie die in der Strategie verankerten Initiativen, wie beispielsweise den Aufbau einer Datenbank für biologische Zwischenfälle, voranzutreiben.<sup>275</sup> Dabei ist die CTITF derzeit in neun Arbeitsgruppen unterteilt, welche spezifische Aspekte der Strategie behandeln. So existieren unter anderem Arbeitsgruppen zu den Themen *Preventing and Resolving Conflicts*, *Preventing and Responding to WMD Attacks* sowie *Protecting Human Rights While Countering Terrorism*.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup>Eine vollständige Auflistung aller vertretenen Institutionen und Organisationen ist online verfügbar. URL: <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>274</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 23 f.

<sup>275</sup>Vgl. Vereinte Nationen: The UN Counter Terrorism Symposium concludes with strong call for member states to take action of Global Strategy. Wien 2007. URL: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2007/unisinf209.html?print>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>276</sup>Eine Auflistung aller Arbeitsgruppen sowie eine genaue Beschreibung der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche sind auf der offiziellen Seite der VN verfügbar. URL: <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Um ihrem Auftrag im Hinblick auf die Implementierung der Strategie gerecht zu werden, stellt die Task Force durch die in ihr vertretenen Institutionen sowohl den Mitgliedstaaten der VN als auch regionalen Organisationen und der Zivilgesellschaft Ressourcen zur Verfügung, auf die diese bei der Terrorismusbekämpfung allgemein und insbesondere bei der Umsetzung der *Global Counter-Terrorism Strategy* zurückgreifen können. In diesem Zusammenhang ist die Einrichtung des sogenannten *UN Counter Terrorism Online Handbook* im Februar 2007 besonders erwähnenswert. Dieses enthält zum einen detaillierte Informationen über die Aktivitäten der verschiedenen VN-Organisationen und Institutionen im Bereich der Terrorismusbekämpfung und zum anderen Angaben zu den diversen Ressourcen, welche den Mitgliedstaaten bei der Terrorismusbekämpfung zur Verfügung stehen. Das Handbuch dient damit vordergründig dazu, den Staaten einen Überblick über die Unterstützungsmöglichkeiten, die durch die VN bereit gestellt werden, zu verschaffen und eröffnet ihnen zugleich die Möglichkeit, Kontakt zu den verschiedenen Institutionen, welche die Hilfe anbieten, aufzunehmen.<sup>277</sup> Zudem können auch Privatpersonen, die sich über die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN informieren möchten, auf das Handbuch zugreifen.<sup>278</sup>

Obwohl die CTITF, wie dargestellt, keinen operativen Part im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus einnimmt, sondern lediglich die Mitgliedstaaten bei der Implementierung der *Global Counter-Terrorism Strategy* unterstützt und die Anstrengungen verschiedener Bereiche innerhalb der VN auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung koordiniert, schätzt die Politik die Arbeit der Task Force als unverzichtbar ein. So bescheinigten beispielsweise die G8-Staaten der CTITF, dass sie eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung von Anti-Terror-Programmen und bei der Umsetzung der *Global Counter-*

---

<sup>277</sup> Vgl. Ban, Ki Moon: a.a.O.

<sup>278</sup> Das *UN Counter Terrorism Online Handbook* ist auf der offiziellen Seite der VN verfügbar. URL: <http://www.un.org/terrorism/cthandbook/index.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

*Terrorism Strategy* spielt.<sup>279</sup> Ähnlich äußerte sich auch der Senior Adviser des norwegischen Außenministeriums, Carl P. Salicath, bei einer Rede auf der Bewertungskonferenz der *Global Counter-Terrorism Strategy* im September 2008. Er stellte fest, dass die Einrichtung der CTITF eine überaus kluge Entscheidung war, da die Task Force in einzigartiger Weise die Arbeit verschiedener VN-Stellen koordinieren und die Implementierung der Strategie unterstützen kann.<sup>280</sup> Die Ausführungen verdeutlichen, dass die CTITF auf dem politischen Parkett hohes Ansehen genießt. Sie zeigen jedoch zugleich, dass die Task Force lediglich unterstützend wirken kann und dass die eigentliche Arbeit – nämlich die tatsächliche Implementierung der verschiedenen Anti-Terror-Maßnahmen – nach wie vor auf den Schultern der Mitgliedstaaten lastet.

---

<sup>279</sup>Vgl. Gruppe der Acht: Report on G8 Support to the United Nations' Counter-Terrorism Efforts. Heiligendamm 2007. URL: [http://www.g8.de/Content/EN/Artikel/\\_\\_g8-summit/anlagen/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts.pdf](http://www.g8.de/Content/EN/Artikel/__g8-summit/anlagen/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>280</sup>Vgl. Salicath, Carl P.: Rede auf der Review Conference for the Global Counter-Terrorism Strategy. New York 05.09.2008. URL: <http://www.norway-un.org/misc/print.aspx?article={c96e3351-6aa5-45d1-aa47-6cf203271b29}>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

## 6. Terrorismusbekämpfung im Rahmen der Europäischen Union: Institutionen und Instrumente

In den beiden vorangegangenen Kapiteln wurde die Rolle, welche die VN im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus spielen, dargestellt und analysiert. Die multilaterale Terrorismusbekämpfung obliegt jedoch nicht allein den VN. Diese gelten zwar als besonders prädestiniert dafür, die Terrorismusbekämpfung ihrer Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu gestalten. Gleichwohl leisten auch regionale Organisationen, zu denen beispielsweise die EU, die AU und *Shanghai Cooperation Organization (SCO)* zählen, einen nicht unerheblichen Beitrag zur multilateralen Bekämpfung des Terrorismus und dürfen daher nicht unerwähnt bleiben. Im Rahmen dieser Arbeit sollen allerdings lediglich die Anstrengungen der EU bei der Terrorismusbekämpfung dargestellt werden, da deren Einfluss auf das weltpolitische Geschehen weitaus höher einzuschätzen ist, als der anderer regionaler Organisationen.<sup>281</sup> So gilt die EU neben den Staaten Süd- und Ostasiens und den USA aufgrund ihrer politischen Stabilität und wirtschaftlichen Potenz als Key-Player in der internationalen Politik. Darüber hinaus hat sich in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg eine Tradition zur multilateralen Zusammenarbeit entwickelt, die in anderen Teilen der Welt weniger ausgeprägt oder gar nicht vorhanden ist.

Das Ziel dieses Kapitels ist es, zum einen die wichtigsten Institutionen und Instrumente der EU darzustellen, die eine Rolle bei der Terrorismusbekämpfung spielen. Zum anderen soll die Arbeit der VN als internationale Organisation mit der der EU als regionale Organisation verglichen und dabei Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden. Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen bedarf es zunächst jedoch eines kurzen Überblicks über die EU.

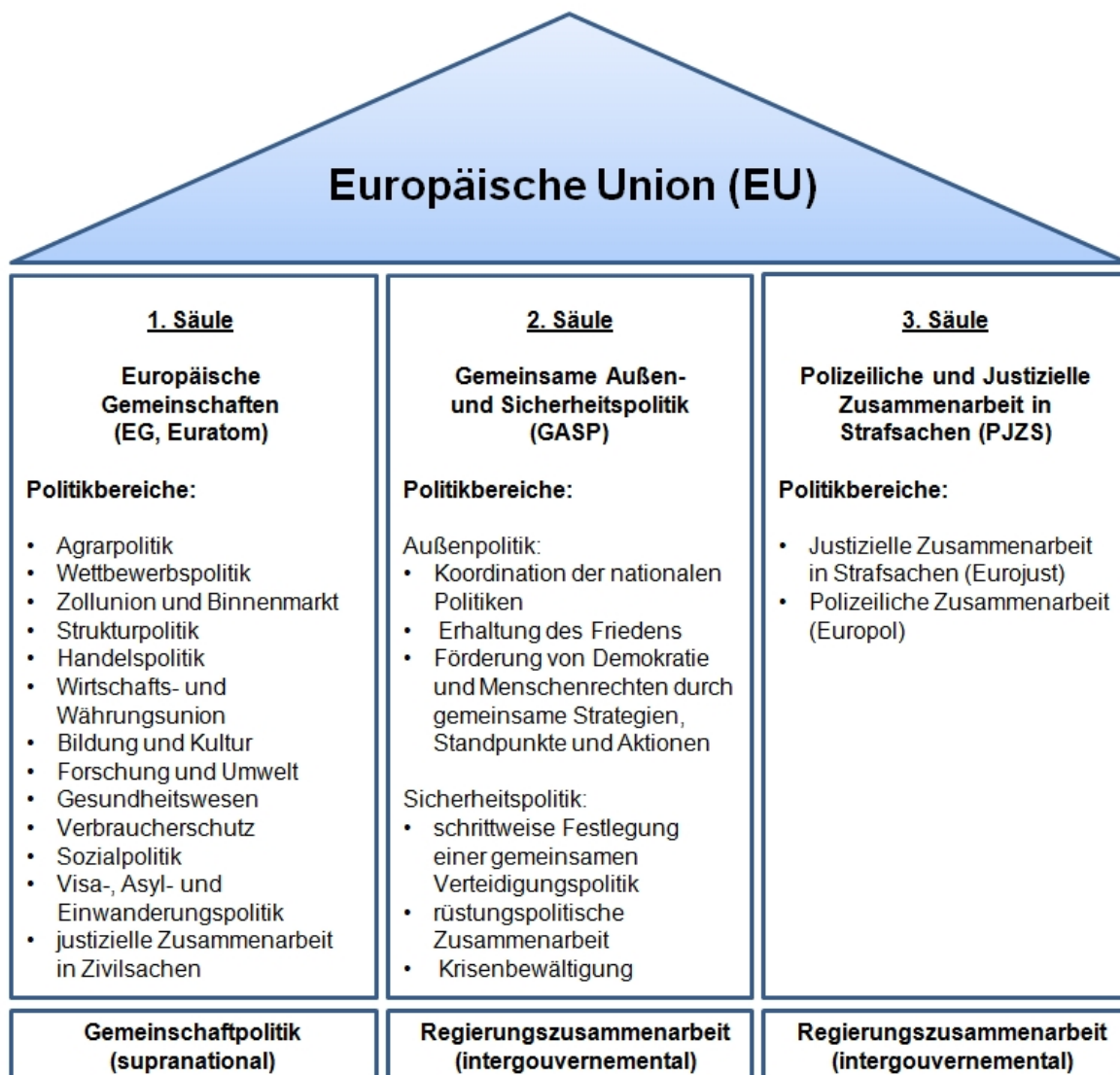
Während die VN im Jahr 1945 als internationale Organisation gegründet wurden, handelt es sich bei der im Jahr 1992 etablierten EU um einen supranationalen Staatenverbund. Im Gegensatz zu einer in-

---

<sup>281</sup>Für nähere Informationen zu den Bemühungen der einzelnen regionalen Organisationen vgl. Schneckener, Ulrich (Hrsg.): Chancen und Grenzen. A.a.O.

ternationalen Organisation, in der die einzelnen Staaten generell ihre Souveränität beibehalten, übertragen die Mitglieder einer solchen supranationalen Organisation Teile ihres nationalen Selbstbestimmungsrechtes auf Organe dieser Organisation, welche wiederum rechtsverbindliche Entscheidungen für die Mitgliedstaaten treffen. Die EU besteht aus insgesamt drei Säulen:

**Abbildung 3: Das Säulenmodell der Europäischen Union<sup>282</sup>**



<sup>282</sup>Eigene Darstellung basierend auf Herz, Dietmar: Die Europäische Union. München 2002. S. 70.

Die Zusammenarbeit der Staaten wird jedoch lediglich in der ersten Säule vom Grundsatz der supranationalen Befugnisse bestimmt. Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Bereich der zweiten und dritten Säule basieren hingegen auf dem Prinzip der Regierungszusammenarbeit. Die Staaten treten dabei zwar keine Hoheitsrechte an die Organe der EU ab, verpflichten sich aber dennoch zur gegenseitigen Abstimmung auf Regierungsebene.<sup>283</sup>

Gemäß Art. G des Maastricht-Vertrags von 1992, der als Gründungsvertrag der EU gilt, besteht die EU aus fünf Organen, die der ersten Säule zugeordnet sind:

- Europäisches Parlament,
- Rat der Europäischen Union (auch Ministerrat oder Rat genannt),
- Europäische Kommission,
- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften,
- Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften.

Auf die Erläuterung der Befugnisse und Kompetenzen der einzelnen Organe wird im Rahmen dieses Kapitels verzichtet, da der Fokus bei der Darstellung der Terrorismusbekämpfung durch die EU in dieser Arbeit nicht auf den Anstrengungen der Organe liegt. Vielmehr ist es das Ziel der nachfolgenden Abschnitte, einen Überblick über die Strategien und Maßnahmen zu geben, die die EU bislang im Bereich der Terrorismusbekämpfung beschlossen hat. Diese werden vorrangig vom Rat der Europäischen Union verabschiedet, der in verschiedenen Formationen tagt und als wichtigstes Entscheidungsorgan in der EU gilt.<sup>284</sup> Abschließend soll zudem evaluiert werden, inwiefern sich die Bemühungen der EU und der VN im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus ergänzen oder aber unterscheiden.

---

<sup>283</sup> Vgl. Fritzler, Marc; Unser, Günther: Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Politiken. Bonn 2007, S. 32 f.

<sup>284</sup> Für weiterführende Informationen zum Rat der Europäischen Union sowie zu den anderen EU-Organen vgl. Fritzler, Marc; Unser, Günther: a.a.O., S. 52-68.

## 6.1 Terrorismusbekämpfung als Querschnittsaufgabe innerhalb der EU

Ähnlich wie die VN beschäftigt sich die europäische Politik seit mehreren Jahrzehnten mit dem Themenkomplex Terrorismus. Bereits im Dezember 1975 entschieden sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften (EG)<sup>285</sup> auf einem Gipfeltreffen in Rom eine Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung einzurichten. Zu den Kernaufgaben dieses unter der Abkürzung TREVI<sup>286</sup> bekannten Gremiums zählten unter anderem die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den nationalen Sicherheitsbehörden sowie die Entwicklung von Methoden zur Verhinderung von Terroranschlägen. Obwohl die Errichtung der Task Force, die aus Polizeichefs und Vertretern des Innenministeriums bestand, von den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten beschlossen worden war, galt TREVI nicht als Institution der Europäischen Gemeinschaften, sondern lediglich als informelle Kooperationseinheit außerhalb der EG.<sup>287</sup>

Auch die Verabschiedung der *European Convention on the Suppression of Terrorism* im Januar 1977 durch den Europarat fand nicht im Rahmen der EG, aber dennoch auf europäischer Ebene statt. Das Ziel dieser Konvention war es, die Auslieferungen von Personen zu erleichtern, die im Verdacht stehen, terroristische Straftaten begangen zu haben. Gemäß Art. 1 der Konvention zählen hierzu unter anderem Zuwiderhandlungen gegen verschiedene Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung, die Entführung von Personen sowie die Benutzung von Bomben oder automatischen Waffen, wenn dadurch Per-

---

<sup>285</sup>Die Europäischen Gemeinschaften (EG), die aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und bis 2002 aus der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) bestanden, gelten als Vorläuferorganisation der Europäischen Union.

<sup>286</sup>Die Abkürzung TREVI steht für: Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International.

<sup>287</sup>Vgl. Knelangen, Wilhelm: Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus. In: Müller, Erwin; Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden 2006, S. 140.

sonen gefährdet werden.<sup>288</sup> Im Jahr 1979 entschieden sich die Mitgliedstaaten der EG dazu, diese Konvention untereinander anzuwenden und Auslieferungsverfahren damit zu beschleunigen.<sup>289</sup>

Die europäischen Staaten setzten ihre Anstrengungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung auch in den 1980er Jahren fort. So verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaften im Januar 1986 eine politische Erklärung, in der er Terrorismus per se, aber auch jegliche Unterstützung von Terroristen sowohl durch Privatpersonen als auch durch Staaten verurteilt. Des Weiteren richtete er eine ständige Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung ein, deren Aufgabe es war, alle Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus zu bearbeiten.<sup>290</sup> Trotzdem trat der Bereich Terrorismusbekämpfung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunehmend hinter andere Problemfelder, wie etwa Illegale Migration oder Organisierte Kriminalität, zurück. Zwar wurde das Ziel der Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung wiederholte Male in Verträgen zur innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit festgeschrieben. In der Praxis hatte das Thema jedoch zunächst kaum mehr eine Bedeutung.<sup>291</sup>

Dennoch wurden die rechtlichen Grundlagen für die Terrorismusbekämpfung im europäischen Rahmen seit der Gründung der EU im Jahr 1992 weiter ausgebaut. Den Grundstein hierfür bildete die Aufnahme der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den Maastrichter Vertrag. Während diese vor 1992 stets außerhalb der EG-Strukturen lag, stellt sie seit nunmehr 17 Jahren die dritte Säule der EU dar. Der

---

<sup>288</sup> Vgl. Europarat: European Convention of the Suppression of Terrorism, 27.01.1977. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>289</sup> Vgl. Bauer Michael; Algieri, Franco: Viel erreicht, aber noch viel zu tun. Die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. In: Müller, Erwin; Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden 2006, S. 165.

<sup>290</sup> Vgl. Cesari, Patrizia de: The European Union. In: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 208.

<sup>291</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Zusammenarbeit. A.a.O., S. 141.



Maastrichter Vertrag führt die Zusammenarbeit der Innen- und Justizpolitik jedoch nicht nur allgemein als Politikfeld auf, sondern gibt zudem auch Aufschluss darüber, welche Angelegenheiten in diesem Bereich behandelt werden. Demnach zählt die Bekämpfung des Terrorismus zu denjenigen Angelegenheiten, die für alle Mitgliedstaaten von Bedeutung und aufgrund dessen Teil des Aufgabenspektrums der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sind. Die Nennung des Themenkomplexes Terrorismus darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser in den 1990er Jahren eher als Sonderform der Organisierten Kriminalität denn als eigenständiges Konfliktfeld galt. So wurde das Problem Terrorismus zwischen 1992 und 2001 zwar sowohl in politischen Erklärungen und Übereinkommen als auch im Vertrag von Amsterdam von 1997, der eine Überarbeitung des Maastrichter Vertrages darstellt, aufgegriffen. Jedoch zählte Terrorismus zu keiner Zeit zu den Bearbeitungsschwerpunkten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.<sup>292</sup>

Erst die Anschläge des 11. September 2001 führten dazu, dass Terrorismus an die Spitze der Agenden der einzelnen Staaten, aber auch der regionalen und internationalen Organisationen rutschte. Wie die EU auf die neue Dimension des Terrorismus nach 9/11 reagierte, soll nachfolgend erörtert werden. Dabei gilt es zunächst, die Institutionen und Instrumente in den Bereichen *Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen* (PJZS) sowie *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) darzustellen und anschließend die *EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung* zu analysieren. Die erste Säule der EU hingegen wird bei den nachfolgenden Ausführungen keine Rolle spielen, da die Terrorismusbekämpfung vorrangig im Bereich der zweiten und dritten Säule stattfindet.

### **6.1.1 Terrorismusbekämpfung im Bereich „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“**

Im vorangegangenen Abschnitt wurde bereits aufgezeigt, dass die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU und insbesondere im Be-

---

<sup>292</sup>Vgl. Bauer, Michael; Algieri, Franco: a.a.O., S. 165 f.

reich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit schon lange vor den Anschlägen des 11. September 2001 begann. Eine intensive Auseinandersetzung mit dem Problemfeld Terrorismus fand jedoch vordergründig erst nach 9/11 statt. Der direkten Verurteilung der Terrorakte von New York und Arlington durch die Staats- und Regierungschefs der EU am 14. September 2001 folgte am 21. September 2001 die Verabschiedung eines umfassenden Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung, der sich über mehrere Politikfelder erstreckt und eine Vielzahl innen- und außenpolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus enthält. Im Bereich der dritten Säule, also der PJZS, werden hierbei unter anderem die Ausarbeitung einer Terrorismusdefinition und eines Europäischen Haftbefehls, die Einrichtung von Ermittlungsgruppen sowie die Verstärkung des Informationsaustausches zwischen den Nachrichtendiensten genannt. Zudem fordert der Rat die Mitgliedstaaten in dem Aktionsplan dazu auf, die bestehenden Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung, aber auch die im Rahmen der EU beschlossenen Rechtsakte zu ratifizieren, sofern dies bislang nicht geschehen ist.<sup>293</sup>

Gemäß diesen Vorgaben begannen die Mitgliedstaaten der EU mit der Umsetzung verschiedener Maßnahmen. So wurde beispielsweise die Forderung des Aktionsplans nach der Ausarbeitung eines Europäischen Haftbefehls durch den *Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten* erfüllt. Die Schaffung eines Europäischen Haftbefehls stand nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 allerdings keineswegs erstmals auf der Tagesordnung der EU. Vielmehr hatten sich die Mitgliedstaaten bereits im Jahr 1999 beim EU-Gipfel in Tampere, Finnland, auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Justizentscheidungen geeinigt. Die Einführung eines Europäischen Haftbefehls wurde in den darauffolgenden Jahren jedoch zunächst vor allem durch Italien blockiert. Erst nach 9/11 gab die dortige Regierung ihre zögerliche Haltung nach und nach auf, so dass der Rahmenbeschluss schließlich am 13. Juni 2002 vom

---

<sup>293</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, 21.09.2001. URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/terrorism/documents/concl\\_council\\_20\\_sep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20_sep_en.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Rat verabschiedet werden konnte.<sup>294</sup> Das Ziel des Europäischen Haftbefehls ist es, die Auslieferungsverfahren zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu vereinfachen und damit zugleich die Strafverfolgung auf europäischer Ebene effektiver zu gestalten. Zu diesem Zweck führt Art. 2 des Rahmenbeschlusses insgesamt 32 Straftaten auf, die grundsätzlich keines förmlichen Auslieferungsverfahrens bedürfen und zu denen neben Korruption, Geldwäsche, Mord und Vergewaltigung auch Terrorismus zählt.<sup>295</sup>

Des Weiteren verabschiedete der Rat am 13. Juni 2002 den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung. Dieser enthält eine Definition des Begriffs Terrorismus und erfüllt damit eine weitere Vorgabe des EU-Aktionsplans. Wie schwierig die Erarbeitung einer solchen Definition ist, wurde bereits in Kapitel 5.2.2.1 aufgezeigt. So bestimmten die Abgrenzung zwischen Freiheitskämpfern und Terroristen sowie die Einbeziehung beziehungsweise der Ausschluss bewaffneter Kräfte auch innerhalb der EU die Diskussion um eine Terrorismusdefinition. Schließlich einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Begriffsbestimmung, die weder Freiheitskämpfer noch bewaffnete Kräfte mit einbezieht. Gemäß Art. 1 des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung gilt grundsätzlich jede Handlung als terroristische Straftat, „die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen [kann].“<sup>296</sup> Zusätzlich zu diesem Tatbestand muss es die Intention einer solchen Handlung sein:

- „die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder

<sup>294</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Zusammenarbeit. A.a.O., S. 145 f.

<sup>295</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, 13.06.2002. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l\\_190/l\\_19020020718de00010018.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l_190/l_19020020718de00010018.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>296</sup> Rat der Europäischen Union: Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung, 13.06.2002. URL: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/EU-Rahmenbeschl-Terror.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“<sup>297</sup>

Der Rahmenbeschluss beinhaltet jedoch nicht nur eine Definition des Begriffs Terrorismus, sondern führt zudem Mindesthöchststrafen für das Anführen einer terroristischen Vereinigung und anderer Straftaten auf, die in unmittelbarem Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten stehen (Art. 5 III).

Neben der Ausarbeitung eines Europäischen Haftbefehls und einer Terrorismusdefinition wurde am 13. Juni 2002 mit dem *Rahmenbeschluss des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen*<sup>298</sup> die Grundlage für die Einrichtung solcher Ermittlungsgruppen geschaffen und damit eine weitere Forderung des EU-Aktionsplans umgesetzt. Laut des Beschlusses können Ermittlungsgruppen generell von zwei oder mehr Mitgliedstaaten für einen bestimmten Zweck und einen begrenzten Zeitraum zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen gegründet werden. Vorrangig sollen diese jedoch zur Bekämpfung von terroristischen Taten eingesetzt werden und im Zuge dessen eng mit Euro-pol kooperieren.<sup>299</sup>

Nach der Verabschiedung der diversen Rahmenbeschlüsse konzentrierten sich die EU-Mitgliedstaaten zunächst stärker auf die Umsetzung derselbigen, als auf den Beschluss weiterer Anti-Terror-Maßnahmen. Eine neue Dynamik erhielten die Anstrengungen der EU im Bereich Terrorismusbekämpfung erst nach den Anschlägen auf Vorortzüge in Madrid am 11. März 2004. In der *Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus* vom 25. März 2004 verurteilt der Rat

---

<sup>297</sup>Ebd.

<sup>298</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, 13.06.2002. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0465:DE:HTML>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>299</sup>Vgl. Knelangen, Wilhelm: Zusammenarbeit. A.a.O., S. 147.

die Terrorakte auf schärfste und legt zugleich sieben elementare strategische Ziele im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus fest:

- Vertiefung des internationalen Konsenses und Verstärkung der internationalen Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung;
- Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus;
- Ausbau der Kapazitäten innerhalb der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten zur Verfolgung und Prävention terroristischer Straftaten;
- Gewährleistung der Sicherheit des internationalen Verkehrs durch wirksame Grenzkontrollsysteme;
- Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich Katastrophenschutz und -hilfe;
- Analyse der Faktoren, die die Unterstützung und das Anwachsen von Terrornetzwerken fördern;
- Unterstützung von Drittländern beim Kapazitätsaufbau im Bereich Terrorismusbekämpfung.<sup>300</sup>

Diese Ziele bilden zugleich die Grundlage eines überarbeiteten EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung, welcher der Erklärung als Anlage beigefügt ist. Von Bedeutung für die dritte Säule ist dabei vor allem die Forderung nach dem Ausbau der Kapazitäten zur Verfolgung und Prävention terroristischer Straftaten. Die anderen Ziele tangieren zwar teilweise ebenfalls die PJZS, fallen jedoch vordergründig in den Bereich der GASP. Darüber hinaus bekunden die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Erklärung ihre Bereitschaft zur sofortigen Ratifizierung der sogenannten Solidaritätsklausel. Diese ist in Art. 42 des Vertrags über eine Verfassung für Europa verankert und sollte ursprünglich erst nach Annahme der EU-Verfassung in Kraft treten. Durch die Unterzeichnung der Solidaritätsklausel sichern sich die Mitgliedstaaten gegenseitige Unterstützung zu, sollte einer der Staaten Opfer eines Terroranschlags werden. Diese

---

<sup>300</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, 25.03.2004, S. 9.

URL: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf).  
 Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

Unterstützung kann sowohl zivile als auch militärische Maßnahmen umfassen.<sup>301</sup>

Auch die Verabschiedung des *Haager Programms* im November 2004 wirkte sich auf die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der dritten Säule aus. Generell stellt das Dokument eine Überarbeitung des im Jahr 1999 erstellten *Programms von Tampere* dar, dessen Ziel es war, in Europa einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu etablieren. Das Haager Programm gilt als Schlüsseldokument für die PJZS und thematisiert neben verschiedenen Aspekten der Einwanderungs- und Asylpolitik auch Fragen zur Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung.<sup>302</sup> Bezüglich letztgenannter fordert das Programm vor allem eine Verstärkung und Verbesserung des Informationsaustauschs sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Im Zuge dessen wird in dem Dokument festgelegt, dass der Austausch von Informationen ab Januar 2008 nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit erfolgen muss. Sobald also die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, können sie diese von anderen Behörden der Mitgliedstaaten ohne bürokratischen Aufwand anfordern. Die Daten müssen dabei vertraulich behandelt und Informationsquellen geschützt werden.<sup>303</sup> Darüber hinaus sollen die Nachrichten- und Sicherheitsdienste der einzelnen Mitgliedstaaten gemäß des Haager Programms ihre Befugnisse nicht nur zur Aufklärung und Abwehr von Gefahren für ihren jeweiligen Staat, sondern auch zum Schutz der Sicherheit anderer EU-Mitgliedstaaten nutzen. Hierfür ist ebenfalls ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den diversen Diensten nötig.

Am 7. Juli 2005 wurde Europa erneut zur Zielscheibe islamistischer Terroristen. Als Reaktion auf die Anschläge in der Londoner U-Bahn kündigte der Rat in einer Erklärung am 13. Juli 2005 die Verabschiedung weiterer Rahmenbeschlüsse an. Bis Ende 2005 sollten Beschlüs-

---

<sup>301</sup> Vgl. Bauer, Michael; Algieri, Franco: a.a.O., S. 171.

<sup>302</sup> Vgl. ebd.

<sup>303</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 05.11.2004, S. 7. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/HaagerProgramm.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

se zur Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten, zum Umgang mit Beweismitteln sowie zum Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden ausgearbeitet werden.<sup>304</sup> Tatsächlich konnten die Ankündigungen jedoch nur bedingt umgesetzt werden. Der Rahmenbeschluss über die europäische Beweisanordnung wurde zwar verabschiedet; dies geschah allerdings nicht wie geplant im Dezember 2005, sondern erst im Dezember 2008. Ein Rahmenbeschluss über die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten konnte hingegen bis heute nicht erreicht werden. Trotzdem gelang den Mitgliedstaaten der EU zumindest die Einigung auf einige Grundprinzipien bezüglich der Datenspeicherung.<sup>305</sup> Darüber hinaus forderte der Rat die Mitgliedstaaten in der Erklärung dazu auf, die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus effektiver zu gestalten und sowohl das europäische Polizeiamt Europol als auch die europäische Justizbehörde Eurojust zukünftig intensiver zu nutzen.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die EU nach 9/11 einen fundierten rechtlichen Handlungsrahmen für die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus im Bereich der dritten Säule geschaffen hat. Die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der PJZS beruht jedoch nicht nur auf der Verabschiedung von Rahmenbeschlüssen, Erklärungen und Programmen, sondern vielmehr auch auf der Arbeit verschiedener Institutionen, welche die diversen Beschlüsse umsetzen beziehungsweise deren Implementierung durch die Mitgliedstaaten koordinieren und unterstützen. Zu den wichtigsten Institutionen der dritten Säule gehören zweifelsohne Europol und Eurojust. Während die Gründung von Europol bereits im Jahr 1992 im Maastricht-Vertrag<sup>306</sup> – und damit lange vor den Terroranschlägen des 11. Sep-

---

<sup>304</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: Erklärung des Rates zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge in London, 13.07.2005. URL: [http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st11/st11158\\_de05.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st11/st11158_de05.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>305</sup>Vgl. Bauer, Michael; Algieri, Franco: a.a.O., S. 173.

<sup>306</sup>Art. K.1 Punkt 9 des Maastrichter Vertrags sieht die Gründung eines Europäischen Polizeiamtes zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität vor. Seine Arbeit nahm dieses jedoch erst am 01.07.1999 auf.

tember 2001 – festgeschrieben wurde, beschloss der Rat erst nach 9/11, nämlich am 28.02.2002, die Einrichtung von Eurojust. Zwar vereinbarten die EU-Mitgliedstaaten die Gründung einer solchen Stelle bereits im Jahr 1999 auf dem Gipfel von Tampere; aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Staaten wurde die Errichtung von Eurojust jedoch zunächst nicht verwirklicht.<sup>307</sup> Sowohl Europol als auch Eurojust sind in Den Haag ansässig und verfügen über keinerlei Ermittlungsbefugnisse. Ihr Verantwortungsbereich erstreckt sich vielmehr auf die Unterstützung der nationalen Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten. So zählen beispielsweise die Koordinierung von Strafverfahren bei Fällen mit internationalem Bezug sowie die Förderung des Informationsaustauschs zwischen nationalen Polizei- und Justizbehörden zu den Kernaufgaben von Eurojust. Das Aufgabenspektrum von Europol umfasst unter anderem die Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Strafverfolgung sowie die Zusammenstellung und Analyse von Erkenntnissen der verschiedenen nationalen Polizeibehörden.<sup>308</sup> Durch ihre Arbeit leisten die beiden Institutionen einen erheblichen Beitrag zur Effektivierung der strafrechtlichen Verfolgung von Terroristen sowie zur Verhinderung von Anschlägen.

Neben Europol und Eurojust gilt die *Terrorism Working Group* (TWG) als weitere wichtige Institution der dritten Säule bei der Terrorismusbekämpfung. Die TWG arbeitet eng mit Europol zusammen und besteht aus Vertretern von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten der EU-Länder. Diese treffen sich halbjährlich, um einerseits die Gefährdungslage zu evaluieren, die vom transnationalen Terrorismus für Europa ausgeht, und um andererseits neue Instrumente zur Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus zu entwickeln. Zudem obliegt der TWG die kontinuierliche Überarbeitung der gemeinsamen Liste der EU-Staaten, auf der Personen und Gruppierungen aufgeführt sind, die ver-

---

<sup>307</sup> Bereits im März 2001 hatte jedoch die Vorläuferorganisation von Eurojust, die sogenannte ProEurojust, ihre Arbeit aufgenommen.

<sup>308</sup> Vgl. Bendiek, Annegret: Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik. SWP-Studie 21/2006. Berlin 2006, S. 21.



dächtigt werden, terroristische Handlungen begangen zu haben.<sup>309</sup> Diese wurde erstmals im Anhang des *Gemeinsamen Standpunktes des Rates vom 27. Dezember 2001*<sup>310</sup> veröffentlicht und seither mehrmals überarbeitet.

Die Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU findet jedoch nicht nur im Rahmen der dritten Säule statt. Der PJZS wird zwar eine führende Rolle zuteil; allerdings übernimmt auch die GASP, also die zweite Säule der EU, wichtige Aufgaben bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus auf europäischer Ebene. Diese sollen im weiteren Verlauf dargestellt werden.

### **6.1.2 Terrorismusbekämpfung im Bereich „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“**

Während die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU vor den Anschlägen des 11. September 2001 vorwiegend als Aufgabe der Justiz- und Innenpolitik galt, gewann der Themenkomplex im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach 9/11 zunehmend an Bedeutung. Die EU-Mitgliedstaaten erkannten, dass Akte des transnationalen Terrorismus nicht nur die Sicherheit der einzelnen Staaten, sondern auch die der EU als politische und wirtschaftliche Einheit gefährden. In der im Dezember 2003 angenommenen *Europäischen Sicherheitsstrategie* erklären die Staats- und Regierungschefs Terrorismus daher zu einer der zentralen Herausforderungen für die gesamte EU.<sup>311</sup> Diese Feststellung impliziert, dass die Terrorabwehr nicht

<sup>309</sup>Vgl. Europäische Kommission: Terrorism. The EU on the move. URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/terrorism\\_2004/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/terrorism_2004/documents_en.htm). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>310</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: Verordnung Nr. 2580/2001, 27.12.2001. URL: [http://www.bundesbank.de/download/finanzsanktionen/verordnung/vo\\_eg\\_2580\\_01.pdf](http://www.bundesbank.de/download/finanzsanktionen/verordnung/vo_eg_2580_01.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>311</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, S. 4. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload\\_/031208ESSIIDE.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload_/031208ESSIIDE.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009. Die Strategie wurde von Javier Solana erar-

länger als ausschließlich innenpolitische Aufgabe wahrgenommen wird, die nur die dritte Säule tangiert. Die Europäische Sicherheitsstrategie zielt vielmehr darauf ab, einen säulenübergreifenden Handlungsrahmen für die Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU zu etablieren und dabei vor allem den Bereich der GASP stärker als bis dato einzubeziehen. So bedarf es laut der Strategie zum einen einer „bessere[n] Abstimmung zwischen dem außenpolitischen Handeln und der Justiz- und Innenpolitik [und zum anderen einer] stärkeren Kohärenz [...] in Bezug auf das außenpolitische Handeln der einzelnen Mitgliedstaaten“<sup>312</sup>, um der zunehmenden terroristischen Bedrohung für Gesamteuropa zu begegnen. Zudem fordert die Strategie unter dem Leitmotiv *wirksamer Multilateralismus* eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit den VN, der WTO, regionalen Organisationen sowie strategisch wichtigen Partnern, wie beispielsweise den USA, China, Russland, Kanada, Japan und Indien.<sup>313</sup> Nur durch die Kooperation der internationalen Staatengemeinschaft wird es auf Dauer möglich sein, die sicherheitspolitischen Herausforderungen zu meistern, zu denen die Strategie neben dem transnationalen Terrorismus auch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, den Zerfall von Staatlichkeit sowie die Organisierte Kriminalität zählt. Neben der Stärkung der Zusammenarbeit mit verschiedenen Staaten und Organisationen ist es jedoch auch das Anliegen der Strategie, die europäische Nachbarschaftspolitik weiter auszubauen. Da die EU teilweise von fragilen Staaten umgeben ist, in denen Organisierte Kriminalität gedeiht und die unter Umständen auch einen Nährboden für Terrorismus bilden, muss es zukünftig noch stärker als bislang die Aufgabe der GASP sein, Maßnahmen zur Stärkung oder Wiederherstellung der staatlichen Strukturen in diesen Ländern zu ergreifen.<sup>314</sup>

---

beitet. Er ist Generalsekretär des Rats der Europäischen Union und zugleich Hoher Repräsentant der GASP.

<sup>312</sup>Ebd., S. 14.

<sup>313</sup>Die Zusammenarbeit der EU mit den einzelnen Organisationen und strategischen Partnern soll im Rahmen dieser Arbeit nicht näher erläutert werden. Für nähere Informationen hierzu vgl. u.a. Bendiek, Annegret: a.a.O., S. 17-19; oder Knelangen, Wilhelm: Zusammenarbeit. A.a.O., S. 147-149.

<sup>314</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: Sicherheitsstrategie. A.a.O., S. 7.

Um die Sicherheit der EU zu stärken, wurden vor allem die Nachrichten- und Sicherheitsdienste der einzelnen Mitgliedstaaten zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus aufgerufen. Diese sollen gemäß des Abschnittes 2.2. des Haager Programms ihre Befugnisse „nicht nur zur Abwehr von Bedrohungen für die eigene Sicherheit, sondern gegebenenfalls auch zum Schutz der inneren Sicherheit der anderen Mitgliedstaaten nutzen.“<sup>315</sup> Der damalige belgische Ministerpräsident Verhofstadt forderte in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer Koordinierungszentrale für den Informationsaustausch zwischen den Nachrichtendiensten; die österreichische Regierung formulierte sogar einen Vorschlag, der die Gründung einer Art europäischen CIA, also eines gesamteuropäischen Auslandsnachrichtendienstes vorsah. Vor allem die großen Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien, lehnten beide Ideen vehement ab, stimmten jedoch prinzipiell einer Verstärkung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit zu. Um diese zu gewährleisten, wurde das dem Generalsekretariat des Rates zugehörige Situation Centre (SitCen) mit Terrorexperten der Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten aufgestockt. Die primäre Aufgabe des SitCen ist es, regelmäßige Analysen zur terroristischen Bedrohungslage zu erstellen. Diese basieren auf Informationen der Mitgliedstaaten, aber auch auf Berichten der Kommissionsdelegationen sowie der Missionen der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (ESVP). Die Analysen bündeln also die Erkenntnisse verschiedener Quellen und eröffnen den Mitgliedstaaten damit – zumindest theoretisch – ein umfassendes Lagebild.<sup>316</sup> Oftmals sind die einzelnen Nachrichtendienste aufgrund unterschiedlicher Interessen und mangelndem gegenseitigen Vertrauen jedoch nicht bereit, sensible Informationen an das SitCen zu übermitteln, so dass die dort erstellten Analysen nur einen Teil der tatsächlich vorhandenen Informationen beinhalten. Aufgrund dieser Problematik vereinbarten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien eine engere nachrichtendienstliche Zusammenarbeit außerhalb der EU.<sup>317</sup>

---

<sup>315</sup>Rat der Europäischen Union: Haager Programm. A.a.O., S. 8.

<sup>316</sup>Vgl. Bendiek, Annegret: a.a.O., S. 20 f.

<sup>317</sup>Vgl. Knelangen, Wilhelm: Zusammenarbeit. A.a.O., S. 153.

Neben der Kooperation der Nachrichten- und Sicherheitsdienste spielt auch die ESVP, die dem Bereich der GASP zugeordnet ist, eine immer entscheidendere Rolle bei der Terrorismusbekämpfung der EU. Gemäß einer im November 2004 vorgelegten Erklärung des *Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV)* basiert die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der ESVP dabei auf sechs Grundprinzipien:

- „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten;
- Beiträge der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis;
- klares Erfassen der terroristischen Bedrohung und umfassende Nutzung verfügbarer Bedrohungsanalysen;
- Säulenübergreifende Koordinierung zur Unterstützung der gemeinsamen Zielsetzung der EU bei der Terrorismusbekämpfung;
- Zusammenarbeit mit einschlägigen Partnern;
- Komplementarität des ESVP-Beitrags bei umfassender Wahrung der Verantwortung, die die Mitgliedstaaten für die Terrorismusbekämpfung tragen, und unter gebührender Berücksichtigung der Kriterien der Angemessenheit und Wirksamkeit.“<sup>318</sup>

Anhand der Prinzipien wird deutlich, dass die ESVP weder einen verbindlichen Handlungsrahmen für die EU-Mitgliedstaaten darstellt noch dass sie unabhängig von allen anderen Bemühungen im Bereich Terrorismusbekämpfung agiert. Vielmehr ist es das Ziel der ESVP, ihre Anstrengungen mit denen der anderen Bereiche der EU abzustimmen und damit eine effektive Terrorismusbekämpfung voranzutreiben.<sup>319</sup>

Durch die Einbeziehung der ESVP in die Terrorismusbekämpfung wird der Einsatz militärischer Mittel auf diesem Gebiet nicht länger ausgeschlossen. Als Beispiel hierfür sei die bereits angeführte Solidaritätsklausel genannt, in der sich die EU-Mitgliedstaaten gegenseitige Unterstützung im Fall eines Terroranschlags zusichern und den Einsatz militärischer Mittel dabei explizit einschließen. Die ESVP umfasst jedoch auch eine zivile Komponente, die im Bereich Terroris-

---

<sup>318</sup>Rat der Europäischen Union: Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung, 18.11.2004, S.4. URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14797.de04.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>319</sup>Vgl. Bauer, Michael; Algieri, Franco: a.a.O., S. 175.

musbekämpfung ebenfalls nicht zu vernachlässigen ist. Wie bereits in Kapitel 5.1.3 erörtert wurde, ist Terrorismus Nutznießer zerfallener staatlicher Strukturen. Zwar gelten generell weder failing states noch Konfliktregionen als Entstehungsort von Terrorismus, sie werden von Terroristen aufgrund des oftmals fehlenden staatlichen Gewaltmonopols jedoch häufig als Rückzugsraum genutzt. Um die Sicherheit in Europa zu erhöhen, liegt es daher im Interessenprofil der Mitgliedstaaten, Militär- und Polizeikräfte zum Aufbau staatlicher Strukturen in Krisenregionen zu entsenden.<sup>320</sup> Zudem zählt auch die Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung zu den Aufgaben der ESVP. Diese kann beispielsweise in Form von Ausbildungsprogrammen an Polizeischulen und Militärakademien erfolgen und dient ebenfalls der Verbesserung der Sicherheitslage in Europa.

Sowohl durch die Intensivierung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit als auch durch die gemeinsamen Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich ESVP wird der Forderung der *Europäischen Sicherheitsstrategie* nach einer Steigerung der Kohärenz hinsichtlich des außenpolitischen Handelns Rechnung getragen. Um die ebenfalls in der Strategie geforderte verbesserte Abstimmung zwischen der zweiten und dritten Säule zu erreichen, schuf der Rat im März 2004 auf Initiative Javier Solanas das Amt des EU-Koordinators für Terrorismusbekämpfung, das derzeit vom Belgier Gilles de Kerchove bekleidet wird. Der Koordinator untersteht dem Hohen Repräsentanten der GASP und ist unter anderem dafür verantwortlich, den Rat über aktuelle Entwicklungen im Bereich Terrorismus zu unterrichten und Anregungen zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU zu geben. Außerdem obliegt es dem Koordinator, die Implementierung der im November 2005 verabschiedeten *EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung* zu überwachen,<sup>321</sup> die Gegenstand des nächsten Abschnittes sein soll.

---

<sup>320</sup> Vgl. Knelangen, Wilhelm: Die Europäische Union und die deutsche Sicherheitspolitik. In: Böckenförde, Stephan; Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Opladen u.a. 2009, S. 275.

<sup>321</sup> Vgl. Bendiek, Annegret: a.a.O., S. 19 f.

### 6.1.3 Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung

Um die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU weiter voranzutreiben und um die bereits beschlossenen Anti-Terror-Maßnahmen der EU stärker zu strukturieren, verabschiedete der Rat im November 2005 die *EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung*. Das Ziel dieser Strategie ist es, den Terrorismus unter Beachtung der Menschenrechte weltweit zu bekämpfen, Europa sicherer zu machen und es seinen Bürgern zu ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leben.<sup>322</sup> Die Strategie ist hierfür in die vier Teilbereiche Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion untergliedert, die zusammen einen umfassenden Handlungsrahmen für die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus begründen.

Den ersten Pfeiler der EU-Strategie bildet die *Prävention*. Unter diesen Punkt werden all diejenigen Maßnahmen gefasst, durch die Personen davon abgehalten werden sollen, Terrorismus als Mittel zum Erreichen ihrer Ziele zu wählen. Zu den Prioritäten zählt die Strategie hierbei unter anderem die Erarbeitung gemeinsamer Konzepte, um problematische Verhaltensweisen zu erkennen und zu bewältigen; die Förderung von Good Governance, Demokratie, Bildung und wirtschaftlichem Wohlstand durch diverse EU-Programme; die Entwicklung des interkulturellen Dialogs innerhalb und außerhalb der EU sowie die Bekämpfung der Anstiftung und Anwerbung von Terroristen.<sup>323</sup> Die ebenfalls im November 2005 verabschiedete *Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus* stellt daher ein wichtiges Instrument im Bereich Prävention dar. Sie enthält eine Vielzahl langfristiger Maßnahmen, die beispielsweise auf die Stärkung gemäßigter muslimischer Organisationen und Gruppierungen, auf die Entwicklung von Hilfsprogrammen zur Etablierung von Demokratie und Chancengleichheit sowie auf die Befriedung von

---

<sup>322</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, 30.11.2005, S. 2. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/EU-StrategieTerrorismusbekaempfung.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>323</sup>Vgl. ebd.

Konfliktregionen abzielen.<sup>324</sup> Auf diese Weise soll die Radikalisierung und die Anwerbung von Personen für Terrorgruppen dauerhaft verhindert oder zumindest eingeschränkt werden. Zudem umfasst der Pfeiler *Prävention* verschiedene Maßnahmen im Bereich der Kriminalprävention. Bereits im Haager Programm wurde herausgestellt, dass diese zur Gewährleistung der Sicherheit in der EU und damit auch bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus unabdingbar sind. In diesem Kontext nennt die Strategie unter anderem die Einführung eines Verbots für Rundfunksendungen aus Drittländern, in denen Hass gegen bestimmte Rassen oder Religionen gepredigt wird. Des Weiteren will die EU zukünftig die Veröffentlichung von Bombenbauanleitungen sowie Auftritte extremistischer und terroristischer Gruppierungen im Internet unterbinden. Aufgrund der Masse der Informationsflut in diesem Medium ist die Kontrolle der Maßnahmen jedoch nahezu unmöglich.<sup>325</sup>

Das Arbeitsfeld *Schutz* formt den zweiten Pfeiler der EU-Strategie. Mit den unter diesen Bereich gefassten Maßnahmen soll die Verwundbarkeit durch Anschläge verringert und damit der Schutz der Bürger und kritischer Infrastrukturen erhöht werden. Im Fokus stehen dabei vor allem die Verbesserung der Sicherheit von EU-Pässen durch die Einspeisung biometrischer Daten; der Ausbau des Schutzes der Schengen-Grenzen; die Implementierung vereinbarter gemeinsamer Standards für die Sicherheit des zivilen Luft- und Seeverkehrs sowie die Etablierung des EU-Programms zum Schutz kritischer Infrastrukturen.<sup>326</sup> Gemäß dieser Vorgaben begannen die Mitgliedstaaten mit der Entwicklung verschiedener Programme. Zunächst erarbeiteten sie einen Entwurf für ein EU-Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen, wie etwa Atomkraftwerke oder Verkehrsmittel. Das Ziel des sogenannten *European Programme for Critical Infrastructure Protec-*

---

<sup>324</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus, 24.11.2005. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/EUStrategieRadikalisierung.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

<sup>325</sup>Vgl. Bendiek, Annegret: a.a.O., S. 12.

<sup>326</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung. A.a.O., S. 11.

tion (EPCIP) ist es, die in der EU verfügbaren Alarmsysteme für Bedrohungen mit ABC-Waffen zusammenzuführen und damit ein Warninformationsnetzwerk auf EU-Ebene zu etablieren. Wie bereits aufgezeigt, fordert die EU-Strategie ferner die Verbesserung des Schutzes der Schengen-Grenzen, um die Einreise von Terroristen in das Gebiet der EU zu verhindern. Hierfür beschloss der Rat die Einrichtung des *Visa-Informationssystem*s (VIS) und der zweiten Generation des *Schengen-Informationssystem*s (SIS II). Diese Systeme sollen sicherstellen, dass die Grenzbehörden der Mitgliedstaaten Informationen zu verdächtigen Personen teilen, gleichzeitig auf die Informationen anderer Staaten zugreifen und solchen Personen gegebenenfalls die Einreise in den Schengen-Raum verweigern können.<sup>327</sup> Einen hundertprozentigen Schutz werden die Maßnahmen jedoch nie bieten, so detailliert sie auch sein mögen und so zufriedenstellend ihre Umsetzung auch ist.

Der dritte Pfeiler der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung umfasst diverse Maßnahmen hinsichtlich der *Verfolgung* terroristischer Straftaten. Viele der hier aufgeführten Kernaspekte wurden schon in den Abschnitten 6.1.1 und 6.1.2 dargestellt und sollen daher an dieser Stelle nur benannt, aber nicht näher erläutert werden. Hierzu zählen die Forderungen nach der Verabschiedung einer Europäischen Beweisverordnung, nach der Stärkung von Europol und Eurojust, und nach der Unterzeichnung aller internationalen Verträge und Konventionen im Bereich Terrorismusbekämpfung. Darüber hinaus legt der Rat bei der Verfolgung von Terrornetzwerken einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.<sup>328</sup> So wurden im Rahmen der EU schon vor der Annahme der Strategie drei Geldwäsche-Richtlinien sowie eine Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung<sup>329</sup> verabschiedet. Sowohl in letztgenannter als auch in der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung werden die Mitgliedstaaten

---

<sup>327</sup> Vgl. Bendiek, Annegret: a.a.O., S. 13.

<sup>328</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung. A.a.O., S. 14.

<sup>329</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: EU-Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, 26.11.2004. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/04/st14/st14180-re03.de04.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.



ersucht, Gelder von terrorverdächtigen Personen und Gruppierungen einzufrieren. Dass dieses Verfahren jedoch nur eine bedingte Wirkung entfaltet, wurde bereits in Kapitel 5.1.1 erörtert. Aufgrund dessen erachtet es der Rat in den beiden Strategien als ebenso unerlässlich, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung immer wieder zu überarbeiten und an die komplexen Wege der Geldmittelbeschaffung anzupassen.

Neben der Prävention, dem Schutz und der Verfolgung gilt die *Reaktion* als vierter Pfeiler der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung. Dieser umfasst eine Reihe von Maßnahmen, die der Bewältigung und Minimierung der Folgen von Terroranschlägen dienen sollen. Als zentrale Prioritäten in diesem Bereich werden unter anderem die Überarbeitung von Rechtsvorschriften für das Katastrophenschutzverfahren der EU, die Abstimmung mit internationalen Organisationen bei der Bewältigung von Terroranschlägen sowie die Entwicklung von Konzepten für die Betreuung von Terrorismusopfern angeführt.<sup>330</sup> Zudem spielt die ESVP bei der Reaktion auf Terroranschläge eine wichtige Rolle. Die Annahme der Solidaritätsklausel, in der sich die EU-Mitgliedstaaten im Falle eines Terroraktes jedwede Unterstützung, sei sie ziviler oder militärischer Art, zugesichert haben, unterstreicht diese Aussage.

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, stellt die EU-Strategie ein umfassendes Grundsatzdokument zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus dar, in dem Leitlinien für das zukünftige Handeln der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der PJZS, der GASP und der ESVP festgeschrieben sind. Da die Strategie jedoch vorwiegend allgemein gefasste Maßnahmen enthält, wird sie durch einen Aktionsplan ergänzt, den der Rat der Europäischen Union im Februar 2006 verabschiedet hat.<sup>331</sup> Dieser umfasst mehr als 160 Einzelmaßnahmen, die wiederum den vier Pfeilern der Strategie und nicht etwa den drei Säulen der EU zugeordnet sind. Damit wird deutlich, dass die Mit-

---

<sup>330</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung. A.a.O., S. 16.

<sup>331</sup>Vgl. Rat der Europäischen Union: EU Action Plan on combating terrorism, 13.02.2006. URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

gliedstaaten die Terrorismusbekämpfung generell als Querschnittsaufgabe in der EU ansehen und dass eine klare Zuweisung der verschiedenen Maßnahmen zum Bereich Außen- oder aber zum Bereich Innenpolitik beinahe unmöglich ist. Zur Effektivierung der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU bedarf es daher zukünftig einer noch intensiveren säulenübergreifenden Kooperation sowie eines noch besseren Informationsaustauschs zwischen der GASP und der PJZS, als dies bisher der Fall ist.

## **6.2 Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU und der VN: Ein Vergleich**

Nachdem im Verlauf dieses Kapitels bereits ein Überblick über die Anstrengungen der EU im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus vermittelt wurde, soll nunmehr die Arbeit der VN im Bereich Terrorismusbekämpfung mit der der EU verglichen werden. Dabei gilt es zu analysieren, wo die Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen den beiden Organisationen liegen und welche Vor- und Nachteile sich daraus ergeben.

Ein erster offensichtlicher Unterschied zwischen den VN und der EU, aus dem sowohl Vor- als auch Nachteile für die beiden Organisationen abgeleitet werden können, liegt in der Anzahl und der Herkunft ihrer Mitgliedstaaten. Während die VN über 192 Mitglieder verfügen, besteht die EU aus lediglich 27 Staaten. Aufgrund ihres nahezu universellen Mitgliederkreises besitzen die VN zwar eine weitaus höhere Legitimation als die EU, allerdings wird die Entscheidungsfindung in der Generalversammlung durch die Teilhabe aller Mitgliedstaaten zuweilen erheblich erschwert. So ist es den VN beispielsweise bislang trotz intensiver Bemühungen nicht gelungen, eine von allen Staaten anerkannte Terrorismusdefinition zu erarbeiten. Die EU-Mitgliedstaaten hingegen konnten sich schon zehn Monate nach den Anschlägen des 11. September 2001 auf eine solche einigen.<sup>332</sup> Es gilt jedoch

---

<sup>332</sup>Zu diesem Zeitpunkt bestand die EU aus 15 Staaten. Die anderen zwölf Staaten traten dem Staatenverbund erst im Jahr 2004 bzw. 2007 (Bulgarien, Rumänien) bei.

zu beachten, dass das Vermögen einer internationalen Organisation, konsensfähige Entscheidungen zu treffen, nicht nur von der Anzahl der Mitgliedstaaten abhängt. Vielmehr ist auch deren Homogenität beziehungsweise Heterogenität entscheidend dafür, ob Diskussionen zielführend sind. Da die VN-Mitgliedstaaten über verschiedene politische Systeme sowie über divergente Wirtschaftspotentiale verfügen und zudem unterschiedliche kulturelle Hintergründe haben, ist die Organisation stark heterogen geprägt. Aufgrund der daraus resultierenden teils komplett gegensätzlichen Ansichten ist die Einigung über bestimmte Sachverhalte kaum möglich. Demgegenüber gilt die EU als vergleichsweise homogene Organisation, weil sich die politischen und wirtschaftlichen Systeme der 27 Mitglieder ähneln und diese darüber hinaus aus dem gleichen Kulturkreis stammen. Die Entscheidungsfindung in der EU wird also im Gegensatz zu der in der VN nicht nur durch die geringere Mitgliederzahl, sondern vor allem auch durch deren Homogenität erleichtert. Dagegen verleiht die Teilhabe von 192 Staaten den innerhalb der VN gefassten Beschlüssen weltweit eine besondere Legitimität, die von der EU in diesem Maße nicht erreicht werden kann. Außerdem ist die effektive Bekämpfung transnationaler Probleme, wie etwa Klimawandel oder Terrorismus, nur im globalen Rahmen möglich, den lediglich die VN als internationale Organisation mit universellem Charakter anbieten können.

Der zweite wesentliche Unterschied zwischen den beiden Organisationen ergibt sich aus der Rechtsverbindlichkeit ihrer Beschlüsse. Die VN-Organen können generell keine für die Mitgliedstaaten verbindlichen Entscheidungen treffen, es sei denn, es handelt sich um eine Resolution des Sicherheitsrates, in der dieser Maßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta verabschiedet. Zwar kann die Generalversammlung ebenfalls Resolutionen verabschieden, diese haben jedoch lediglich einen empfehlenden Charakter und müssen von den Mitgliedstaaten daher nicht zwingend umgesetzt werden. Neben der Verabschiedung von Resolutionen obliegt der Generalversammlung auch die Ausarbeitung von Konventionen. Diese entfalten allerdings nur für diejenigen Staaten, die ein solches Abkommen unterzeichnet und ratifiziert haben, eine Rechtsverbindlichkeit. Im Gegensatz zu den Beschlüssen der Generalversammlung sind die vom Rat der Europäischen Union getroffenen Entscheidungen grundsätzlich verbindlich

für die Mitgliedstaaten.<sup>333</sup> So legen die Rahmenbeschlüsse, die im Rahmen der PJZS gefasst werden, obligatorische Ziele für die einzelnen Staaten fest. Auf welche Weise und in welcher Form sie diese erreichen, bleibt ihnen jedoch freigestellt.<sup>334</sup> Die Gemeinsamen Standpunkte des Rates, die im Bereich der GASP verabschiedet werden, entfalten zwar keine direkte Rechtsverbindlichkeit; allerdings verpflichten sich die Staaten damit, bestimmte Regelungen im nationalen Recht zu treffen.<sup>335</sup> Die Verbindlichkeit der Beschlüsse zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus ist im Rahmen der EU somit im Allgemeinen höher einzustufen, als die der VN.

Neben der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten und der Rechtsverbindlichkeit ihre Beschlüsse unterscheiden sich die VN auch im Hinblick auf die Methodik der Terrorismusbekämpfung von der EU. Während die VN bemüht sind, vor allem die konzeptionell-strukturelle Terrorismusbekämpfung voranzutreiben, verfolgt die EU einen vorrangig operativ-taktischen Ansatz. Dies wird beispielsweise bei einem Vergleich der beiden Strategien zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus deutlich. Die *Global Counter-Terrorism Strategy* der Generalversammlung umfasst zwar durchaus operative Maßnahmen, darunter die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Organisierte Kriminalität sowie die Ausweitung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Primär sind die in der Strategie aufgeführten Maßnahmen jedoch darauf ausgerichtet, das den Terrorismus begünstigende Umfeld zu zerstören und in diesem Zusammenhang die Menschenrechte zu stärken. Dabei handelt es sich um konzeptionelle, langfristige Maßnahmen, durch die eine dauerhafte Beseitigung des Terrorismus beabsichtigt wird.

---

<sup>333</sup> Im weiteren Verlauf wird lediglich die Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse des Rates in der zweiten und dritten Säule aufgezeigt. Die Rechtsakte, die im Rahmen der ersten Säule getroffen werden, sollen bei der Analyse der Rechtsverbindlichkeit in dieser Arbeit außer Acht gelassen werden, da diese bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus keine entscheidende Rolle spielen. Für weiterführende Informationen hierzu vgl. Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim; Wolfram, Jens: *Europarecht. Basics Europarecht*. Würzburg 2005, S. 38-44.

<sup>334</sup> Vgl. Oppermann, Thomas: *Europarecht*. München 2005, S. 503.

<sup>335</sup> Vgl. ebd., S. 649.

Die *EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung* zielt hingegen vordergründig darauf ab, die kurzfristige Gefahr zu minimieren, die vom transnationalen Terrorismus ausgeht. So dienen die unter die Pfeiler *Schutz* und *Verfolgung* gefassten Maßnahmen ausschließlich der operativen Terrorismusbekämpfung. Ein konzeptioneller Ansatz ist hier lediglich im Bereich *Prävention* erkennbar, in dem die EU-Strategie unter anderem die Förderung von Demokratie, Bildung und wirtschaftlichem Wohlstand propagiert. Dass die EU ihren Fokus auf die operative Terrorismusbekämpfung legen kann, ist vor allem der Einrichtung von Europol und Eurojust zu verdanken. Zwar besitzt keine der beiden Institutionen Exekutivbefugnisse, allerdings wird der Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch die Arbeit der Behörden erleichtert, koordiniert und damit auch effektiver gestaltet. Den VN fehlen diese Institutionen, so dass die operative hinter der konzeptionellen Terrorismusbekämpfung zurücksteht. Dafür kommt letztgenannter im Rahmen der VN eine große Gewichtung zu, da sie von zahlreichen Sonderorganisationen der VN forciert werden kann, über die wiederum die EU nicht verfügt.

Obwohl die Strategien zeigen, dass die VN und die EU eine unterschiedliche Vorgehensweise bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus gewählt haben, leitet sich aus deren Verabschiedung zugleich die erste Gemeinsamkeit zwischen den beiden Organisationen ab. Sowohl die VN als auch die EU haben mit der Erarbeitung der jeweiligen Anti-Terrorismus-Strategie für ihre Mitgliedstaaten einen fundierten Handlungsrahmen zur Terrorismusbekämpfung geschaffen. Allerdings liegt die Hauptverantwortung bezüglich der Umsetzung vieler der in den Strategien aufgeführten Maßnahmen aufgrund der fehlenden Exekutivbefugnisse der beiden Organisationen nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Die VN und die EU leisten jedoch auch einen nicht zu unterschätzenden Beitrag, indem sie die Implementierung der Maßnahmen durch die Staaten überwachen und regelmäßig evaluieren. Zudem etablierten die VN und die EU in den vergangenen Jahrzehnten, vor allem aber nach 9/11, eine Vielzahl an Standards und Normen, die zumeist auf politischen Absichtserklärungen, teilweise aber auch auf rechtlich verbindlichen Dokumenten basieren.<sup>336</sup>

---

<sup>336</sup>Vgl. Schneckener, Ulrich: Chancen und Grenzen. A.a.O., S. 101.

Durch die Verabschiedung der verschiedenen Beschlüsse und Strategien werden die Bemühungen der einzelnen Staaten im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus kontinuierlich vereinheitlicht und damit effektiver gestaltet. Trotzdem stellen diverse Entscheidungen, die innerhalb der beiden Organisationen getroffen werden, die Mitgliedstaaten punktuell vor Probleme bei der Durchsetzung auf nationaler Ebene. Da die rechtlichen Standards sowie die Befugnisse von Strafverfolgungsbehörden, Militär und Nachrichtendiensten von Staat zu Staat divergieren, ist eine einheitliche Implementierung der Beschlüsse oftmals nicht möglich. Als Beispiel hierfür sei die Forderung nach einem verstärkten grenzüberschreitenden Datenaustausch genannt, die beispielsweise im Aktionsplan der EU zur Terrorismusbekämpfung verankert ist. Ein solcher Datentransfer zwischen den EU-Staaten unterliegt keiner parlamentarischen Kontrolle und ist damit in Deutschland verfassungsrechtlich problematisch. Hinzu kommt, dass die Verwendung der übermittelten Daten nur schwer nachvollziehbar ist, so dass unter Umständen das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung*<sup>337</sup> verletzt werden könnte.<sup>338</sup>

Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen den VN und der EU im Bereich Terrorismusbekämpfung liegt in dem Bestreben beider Organisationen, Mitglied- bzw. Nachbarstaaten beim Aufbau von Kapazitäten zu unterstützen. Viele der in den Resolutionen, Strategien und Aktionsplänen aufgeführten Maßnahmen erfordern zur Umsetzung bestimmte personelle und finanzielle Ressourcen, über die jedoch nicht alle Staaten in gleichem Maße verfügen. Eine einheitliche Implementierung der Beschlüsse ist somit kaum möglich. Um dem entgegenzuwirken und damit zugleich ein erfolgreiches multilaterales Agieren zu gewährleisten, wurden in den letzten Jahren sowohl im Rahmen der VN als auch innerhalb der EU Programme etabliert, die der Unterstützung von Staaten mit Kapazitätsproblemen dienen. Während die EU-Programme vorwiegend auf den Ausbau der Kapazitäten in verschiedenen Nachbarstaaten ausgerichtet sind, liegt der Schwerpunkt innerhalb der VN auf der Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten, die die

---

<sup>337</sup> Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wurde im Jahr 1983 vom Bundesverfassungsgericht im sogenannten Volkszählungsurteil als Grundrecht anerkannt. Es leitet sich auch Art. 2 I GG i.V.m. Art. 1 I GG ab.

<sup>338</sup> Vgl. Heinz, Wolfgang S.; Arend, Jan-Michael: a.a.O., S. 17.

notwendigen Ressourcen nicht besitzen. Hierzu zählen in erster Linie die Entwicklungsländer in Afrika, Asien und Lateinamerika. Die von diesen benötigten Hilfeleistungen werden zum Großteil über das CTC bzw. das TPB bereitgestellt.<sup>339</sup> Wie bereits angedeutet, konzentrieren sich die Anstrengungen der EU beim Aufbau von Ressourcen weniger auf die Unterstützung der eigenen Mitgliedstaaten als vielmehr auf die Stärkung der Kapazitäten ihrer Nachbarländer. Vor allem die nordafrikanischen und osteuropäischen Staaten sind oftmals nicht mit den Mitteln ausgestattet, die für eine effektive Bekämpfung des transnationalen Terrorismus notwendig wären. Da die Sicherheit und die Stabilität der EU jedoch auch von der Sicherheit ihrer Nachbarländer abhängen, sind die EU-Mitgliedstaaten bestrebt, deren Kapazitätsaufbau zu fördern. So unterstützte die EU in der Vergangenheit unter anderem die Errichtung einer ukrainischen Stelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen, Anti-Geldwäsche-Projekte in Marokko, sowie Projekte zur Stärkung der Justiz in Jordanien.<sup>340</sup> Durch das Engagement der beiden Organisationen auf diesem Gebiet kann die Effektivität der multilateralen Terrorismusbekämpfung kontinuierlich erhöht werden.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die Terrorismusbekämpfung durch die VN und die EU auf unterschiedlichen Voraussetzungen beruht. Dies wird vor allem im Hinblick auf die Anzahl der Mitgliedstaaten und die Rechtsverbindlichkeit ihrer Beschlüsse deutlich. Dennoch konnten auch diverse Gemeinsamkeiten der beiden Organisationen bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus herausgearbeitet werden, die eine solide Basis für eine Kooperation zwischen VN und EU bilden können. Eine solche erscheint insbesondere bei denjenigen Aspekten sinnvoll, die beide Organisationen behandeln. Zu diesen zählt beispielsweise die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Sowohl die VN als auch die EU haben ihre Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, durch die die Finanzierung des Terrorismus verhindert werden kann. Die *EU-Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung* aus dem Jahr 2004 umfasst dabei eine Vielzahl von Maßnahmen, die der Sicher-

---

<sup>339</sup>Vgl. hierzu Kapitel 5.2.1.1.

<sup>340</sup>Vgl. Bendiek, Annegret: a.a.O., S. 19.

heitsrat bereits in der im September 2001 verabschiedeten Resolution 1373 aufgeführt hatte. Das Beispiel zeigt, dass sich die EU bei der Ausarbeitung von Strategien und Rahmenbeschlüssen durchaus an den Entscheidungen der VN orientiert und diese durch die Verabschiedung eigener Absichtserklärungen sogar stärkt. Darüber hinaus unterstützt die EU die Arbeit der VN, indem sie ihre Mitgliedstaaten regelmäßig zur Unterzeichnung der Anti-Terror-Konventionen auffordert und die VN-Resolutionen auf EU-Ebene implementiert.<sup>341</sup> Eine enge Zusammenarbeit der beiden Organisationen ist also weder ausgeschlossen noch unerwünscht – im Gegenteil: Solange sich die Bemühungen der VN und der EU weiterhin ergänzen und nicht überschneiden, ist eine Kooperation in Zukunft zweifelsohne hilfreich, zumal die VN durch eine intensive Mitarbeit der EU entlastet werden können.

---

<sup>341</sup>Vgl. Laschet, Armin: Für einen effizienten Multilateralismus. Gemeinsame Werte von Europäischer Union und Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 2/2004, S. 43.



## **7. Zusammenfassende und schlussfolgernde Betrachtungen**

Die vorangegangene Darstellung der multilateralen Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN hat gezeigt, dass die Organisation über eine Vielzahl von Möglichkeiten verfügt, um den Kampf gegen den transnationalen Terrorismus voranzutreiben. Zugleich wurde jedoch auch deutlich, dass sich die VN mit einer Reihe von Problemen konfrontiert sehen, die ihre Arbeit im Bereich Terrorismusbekämpfung beeinträchtigen. Zusammenfassend gilt es daher festzuhalten, wo die Chancen und die Grenzen der Organisation bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus liegen und wie die VN ihre Rolle bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung zukünftig stärken können.

Der transnationale Terrorismus hat sich in den vergangenen Jahren zu einer globalen Herausforderung entwickelt, die die Staaten nicht länger nur auf nationaler Ebene bearbeiten können. Vielmehr bedarf es einer intensiven Kooperation zwischen den einzelnen Staaten, um die diffusen Strukturen der Terrornetzwerke zu zerschlagen, die Ursachen des transnationalen Terrorismus zu beseitigen und damit die Gefahr, die von Terroranschlägen ausgeht, dauerhaft abzuwenden. Da terroristische Anschläge jedoch nicht nur die Sicherheit einzelner Staaten, sondern auch das oberste Ziel der VN, nämlich die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, gefährden, ist deren Beteiligung am Kampf gegen den transnationalen Terrorismus unerlässlich. Zudem hat die Analyse der Terrorismusbekämpfungsmechanismen der VN zum Ausdruck gebracht, dass die Organisation zweifelsohne dafür geeignet ist, einen Handlungsrahmen für eine Zusammenarbeit der Staaten auf diesem Gebiet zu eröffnen.

So trägt etwa die Etablierung und Ausdifferenzierung völkerrechtlicher Normen durch die VN entscheidend dazu bei, die multilaterale Terrorismusbekämpfung auf eine fundierte rechtliche Basis zu stellen. Den Ausgangspunkt hierbei bildet die VN-Charta, die mit Art. 39 ff. und Art. 51 eine Grundlage für den Kampf gegen den transnationalen Terrorismus im Rahmen der VN schafft. Während Art. 39 ff. der VN-Charta dem Sicherheitsrat die Möglichkeit geben, bei einer Friedensbedrohung oder einem Friedensbruch verschiedene Maßnahmen zur

Wiederherstellung desselbigen zu ergreifen, eröffnet Art. 51 der VN-Charta den Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs das naturgegebene Recht zur Selbstverteidigung. Im Kampf gegen den Terrorismus konnten die Staaten erstmals von diesem Gebrauch machen, nachdem ihnen dies durch den Sicherheitsrat in Resolution 1368 zugestanden wurde. Dieser argumentierte, dass die VN-Charta den bewaffneten Angriff nicht auf staatliche Akteure beschränkt und dass Terroranschläge zudem einem solchen gleichkommen können. Diese Neuinterpretation des Art. 51 der VN-Charta stellt eine Weiterentwicklung des Völkerrechts dar und prägte die Rolle des Sicherheitsrates nachhaltig. Neben der VN-Charta bestehen im Rahmen der VN jedoch weitere völkerrechtliche Normen zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus. Hierzu zählen unter anderem die 13 Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung, durch die bestimmte terroristische Handlungen unter Strafe gestellt werden. Darüber hinaus gelten die Resolutionen des Sicherheitsrates als entscheidendes völkerrechtliches Instrumentarium im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Da diese für alle VN-Mitgliedstaaten völkerrechtlich bindend sind, müssen die Staaten die darin enthaltenen Maßnahmen auf nationaler Ebene umsetzen. Als wichtigste Resolutionen bei der Terrorismusbekämpfung werden die im September 2001 verabschiedeten Resolutionen 1368 und 1373 angesehen. Während der Sicherheitsrat in Erstgenannter jedwede Akte des Terrorismus als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit verurteilt und den Mitgliedstaaten im Zuge dessen das Recht auf Selbstverteidigung zugesteht, enthält Resolution 1373 einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Terrorismusbekämpfung, der die Staaten zum Ergreifen verschiedener exekutiver und legislativer Anti-Terror-Maßnahmen verpflichtet. Zugleich übernahm der Sicherheitsrat mit der Verabschiedung dieser Resolution erstmals eine legislative Funktion, da er viele der bereits im *Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus* aufgeführten Punkte in Resolution 1373 übernahm und als Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta für alle Mitgliedstaaten verbindlich machte. Durch die VN-Charta sowie die diversen Konventionen und Resolutionen erhält die Terrorismusbekämpfung also einen normativ fundierten Rahmen. Darüber hinaus wird durch die Implementierung der gleichen rechtlichen Standards in

allen 192 VN-Mitgliedstaaten die Entstehung von *safe havens* verhindert.

Die VN stellen jedoch nicht nur einen rechtlichen Handlungsrahmen zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus bereit. Vielmehr sind sie aufgrund ihrer nahezu universellen Mitgliedschaft und der sich daraus ergebenden globalen Reichweite auch eher als regionale Organisationen, kurzzeitige multilaterale Zusammenschlüsse oder einzelne Staaten in der Lage, verschiedenen Anti-Terror-Maßnahmen die nötige Legitimität zu verleihen. Zudem können sie die einzelnen Mitgliedstaaten beim Aufbau von Kapazitäten zur Terrorismusverhütung und -bekämpfung unterstützen. Hierbei übernimmt vor allem das vom Sicherheitsrat eingesetzte CTC eine Schlüsselrolle, dessen Tätigkeitsfeld sich seit seiner Gründung im September 2001 kontinuierlich erweitert hat. So war der Ausschuss zunächst lediglich mit der Überwachung der Umsetzung der in Resolution 1373 verankerten Maßnahmen betraut. Heute liegt es hingegen unter anderem im Verantwortungsbereich desselbigen, Kapazitätsdefizite einzelner Staaten zu erkennen und durch die Vermittlung von technischer Hilfe zu beheben. Diese kann sowohl von Mitgliedstaaten als auch von der TPB bereitgestellt werden. Ferner zählt es inzwischen allerdings auch zu den Aufgaben des CTC, die Einhaltung der Menschenrechte bei der Implementierung der Anti-Terror-Maßnahmen zu kontrollieren. Zu diesem Zweck wurde zum einen ein Experte für Menschenrechte im CTED eingesetzt und zum anderen der Kontakt zu Menschenrechtsorganisationen sowie zum OHCHR erhöht.

Des Weiteren fungieren die VN im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus als Schaltzentrale, in der die Anstrengungen der einzelnen VN-Mitgliedstaaten koordiniert und vereinheitlicht werden können. In diesem Zusammenhang sei die *Global Counter-Terrorism Strategy* der Generalversammlung genannt, die ein wichtiges Instrument zur Harmonisierung der nationalen Terrorismusbekämpfungsansätze darstellt. Während die einzelnen Staaten lange Zeit teils divergente oder zumindest nicht untereinander abgestimmte Ziele bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus verfolgten, gelang ihnen im September 2006 mit der Annahme dieser Strategie die Etablierung eines einheitlichen Maßnahmenkatalogs zur Terrorismusbekämpfung. Die darin aufgeführten Maßnahmen erstrecken sich sowohl auf die

operative als auch auf die konzeptionelle Terrorismusbekämpfung, wobei jedoch der Schwerpunkt auf letztgenannter liegt. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als die konzeptionellen Maßnahmen bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus außerordentlich wichtig sind. Diese zielen auf eine Beseitigung der Ursachen des Terrorismus ab und sind deshalb eher geeignet, den Terrorismus dauerhaft zu bekämpfen als operative Maßnahmen, die lediglich der kurzfristigen Gefahrenabwehr dienen. Trotzdem wird auf nationaler Ebene primär eine operative Terrorismusbekämpfung betrieben. Hierfür sind zwei Gründe ausschlaggebend: Einerseits erwarten die Bürger von ihren Regierungen, dass diese sie vor Terroranschlägen schützen und ihnen ein Höchstmaß an Sicherheit garantieren. Andererseits können einzelne Staaten aufgrund ihrer begrenzten Kapazitäten ohnehin nur sehr bedingt konzeptionelle Maßnahmen im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus ergreifen. Die VN hingegen sind geradezu prädestiniert dafür, die konzeptionelle Terrorismusbekämpfung zu forcieren, da sie die Ressourcen der einzelnen Mitgliedstaaten bündeln und damit effektiver nutzen können als die jeweiligen Regierungen. Zudem kann die Arbeit der VN-Sonderorganisationen auf lange Sicht zur Beseitigung der Ursachen des Terrorismus beitragen.

Obwohl die VN einen außerordentlich wichtigen Beitrag zur multilateralen Terrorismusbekämpfung leisten, stößt die Organisation bei der Bearbeitung dieses Themenkomplexes auch immer wieder an ihre Grenzen. Die größte Schwierigkeit stellt dabei nach wie vor die Ausarbeitung einer Terrorismusdefinition dar, die von allen 192 Mitgliedstaaten gleichermaßen akzeptiert wird. Zwar gelang es der Generalversammlung im Laufe der letzten Jahrzehnte, 13 Konventionen zu verabschieden, in denen sich die Staaten dazu verpflichten, einzelne terroristische Aktivitäten unter Strafe zu stellen. Dieser Umstand darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es weiterhin an einer globalen Anti-Terrorismus-Konvention fehlt, welche die noch bestehenden Regelungslücken schließt. Die Verabschiedung einer derartigen Konvention setzt die Einigung der Staaten bezüglich einer Terrorismusdefinition voraus, die bislang allerdings vorwiegend an den Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Begriffen Terrorismus und Befreiungskampf scheiterte. Vor allem islamische Staaten und Länder der Dritten Welt versuchen in den zahlreichen Diskussionen immer

wieder darauf hinzuwirken, dass eine mögliche Terrorismusdefinition klar zwischen Terroristen und Freiheitskämpfern unterscheidet, da letztgenannte in ihren Augen lediglich das legitime Recht auf Selbstbestimmung ausüben. Der Großteil der westlichen Staaten plädiert hingegen dafür, die Aktivitäten der Freiheitskämpfer trotz der angeführten Rechtfertigungen als Akte des Terrorismus zu werten.

Eine allgemeingültige Terrorismusdefinition ist jedoch nicht nur zur Erarbeitung einer umfassenden Anti-Terror-Konvention notwendig. Vielmehr bedarf es einer solchen auch, um den Missbrauch diverser Sicherheitsrats-Resolutionen zu verhindern. Als Beispiel hierfür sei Resolution 1373 angeführt. Diese enthält eine Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus, verpasst es aber, den Begriff selbst zu definieren. Die Interpretation dessen, was Terrorismus ist oder wer als Terrorist gilt, bleibt somit den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, die diese Freiheit wiederum ausnutzen können, um beispielsweise Oppositionsgruppen als Terroristen oder aber terroristische Gruppierungen als Freiheitskämpfer zu bezeichnen. Eine Verletzung von Menschenrechten kann daher nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus war es aufgrund der fehlenden Terrorismusdefinition bislang nicht möglich, Terrorismus als Tatbestand in das Römische Statut aufzunehmen. Eine weltweit einheitliche Ahndung terroristischer Handlungen wird allerdings erst dann möglich sein, wenn Terroristen vor dem IStGH und nicht – wie bislang – vor verschiedenen nationalen Gerichten angeklagt werden können. Die Einigung auf eine gemeinsame Terrorismusdefinition muss also ein vorrangiges Ziel der VN sein, wenn diese beabsichtigen, auch zukünftig eine Führungsrolle bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung zu spielen.

Die Begriffsbestimmung ist jedoch nicht das einzige Problem, mit dem sich die VN bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus auseinandersetzen müssen. Dass die Organisation keinerlei Exekutivbefugnisse besitzt, erschwert ihre Arbeit zusätzlich. So ist es den VN selbst kaum möglich, operative Maßnahmen bei der Terrorismusbekämpfung zu ergreifen, da sie weder über polizeiliche noch über nachrichtendienstliche Strukturen verfügen. Abgesehen davon, dass die Einrichtung einer *Welt-Polizei* oder eines *Welt-Nachrichtendienstes* unter dem Dach der VN ohnehin nicht praktikabel wäre, ist dies von

den Mitgliedstaaten auch nicht gewünscht.<sup>342</sup> Die Implementierungslast der Entscheidungen, die im Rahmen der VN getroffen werden, obliegt daher größtenteils den Mitgliedstaaten. Inwiefern diese die jeweiligen Maßnahmen allerdings tatsächlich umsetzen, hängt zum einen von ihrer Bereitschaft und zum anderen von ihrer Leistungsfähigkeit ab. Die VN sind lediglich in der Lage, unterstützend zu wirken, indem sie die Kapazitäten einzelner Staaten durch die Vermittlung technischer Hilfe stärken und deren Leistungsfähigkeit damit erhöhen. Auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die Beschlüsse auf nationaler Ebene zu implementieren, kann die Organisationen dagegen kaum Einfluss nehmen. Dies ist nur dann möglich, wenn es sich um Resolutionen des Sicherheitsrates handelt, die Maßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta enthalten. Da solche Resolutionen völkerrechtlich bindend sind, ist der Sicherheitsrat befugt, Sanktionen gegen diejenigen Mitgliedstaaten zu verhängen, welche die darin aufgeführten Maßnahmen nicht implementieren. Der Sicherheitsrat gebraucht dieses Recht jedoch nur äußert selten. Alles in allem können die VN bei der Umsetzung von Entscheidungen also nur in begrenztem Maße auf ihre Mitgliedstaaten einwirken und sind deshalb vordergründig auf deren guten Willen angewiesen. An dieser Situation wird sich auch in naher Zukunft nichts ändern, da die Staaten erstens kein Interesse daran haben, Teile ihrer nationalen Kompetenzen auf die VN zu übertragen und zweitens nicht bereit sind, sich von der Organisation bevormunden zu lassen.

Damit sich die VN auch zukünftig effektiv an der multilateralen Terrorismusbekämpfung beteiligen können, bedarf es neben der Erarbeitung einer Terrorismusdefinition auch des Ausbaus der Kapazitäten einzelner VN-Institutionen. Vor allem das CTC verfügt gegenwärtig nicht über die personellen und finanziellen Ressourcen, die nötig wären, um die diversen Anfragen der einzelnen Staaten zeitnah zu beantworten und um kurzfristig technische Hilfe bereitzustellen. So kann das CTC zwar Staaten und Organisationen ausfindig machen, die fähig und gewillt sind, den darauf angewiesenen Staaten Hilfe anzubieten. Dieser Prozess nimmt jedoch einige Zeit in Anspruch und verzögert damit die tatsächliche Bereitstellung der Unterstützung. Hätte der

---

<sup>342</sup>Vgl. Schaller, Christian: a.a.O., S. 28.

Ausschuss die notwendigen Ressourcen, um die technische Hilfe selbst zur Verfügung zu stellen, könnten die Staaten deutlich schneller davon profitieren. Dies würde wiederum die Wirksamkeit der Terrorismusbekämpfung insgesamt erhöhen, da sich weitaus mehr Staaten als bisher aktiv im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus engagieren könnten.

Darüber hinaus trägt die Tatsache, dass viele Staaten ihrer Berichtspflicht gegenüber den verschiedenen VN-Institutionen nicht nachkommen, zur Schwächung der Effektivität der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der VN bei. Während alle 192 Mitgliedstaaten mindestens einen Bericht an das CTC übermittelten, kamen lediglich rund zwei Drittel derselbigen ihrer Berichtspflicht an das 1540-Committee nach. Doch nicht nur viele Staaten, sondern auch die einzelnen Ausschüsse und Nebenorgane, die zumeist einem Hauptorgan der VN unterstehen und diesem in regelmäßigen Abständen Bericht erstatten müssen, halten ihre Verpflichtung nicht immer ein. Als Ursache hierfür gilt sowohl auf Seiten der Staaten als auch auf Seiten der Institutionen das Fehlen der erforderlichen Ressourcen. Um die Kapazitäten der zahlreichen Nebenorgane zu bündeln und um zugleich die diversen Berichtspflichten der Staaten zu verringern, sollten die VN die Gründung eines *Anti-Terror-Ausschusses* anstreben. In einem solchen könnten beispielsweise die Arbeitsfelder des CTC, des *1267-Committees*, des *1540-Committees* sowie des CTITF zusammengefasst werden. Jede dieser Institutionen ist mit der Überwachung verschiedener Anti-Terror-Maßnahmen betraut, so dass sich die Tätigkeiten der einzelnen Ausschüsse in vielerlei Hinsicht ähneln oder sogar teilweise überschneiden. Eine Zusammenlegung der genannten Nebenorgane wäre also nicht nur theoretisch opportun, sondern auch praktisch definitiv durchführbar. Die Staaten würden damit insofern entlastet, als sie nur noch einen Bericht verfassen müssten. Zudem wäre es nicht länger nötig, dass jeder der Ausschüsse Kapazitäten darauf verwendet, Berichte für den Sicherheitsrat oder den Generalsekretär zu erstellen. Die personellen Ressourcen könnten somit besser genutzt werden. Außerdem würden die jeweiligen Expertenteams der derzeitigen Institutionen gemeinsam effizienter arbeiten, da sie von den Erfahrungen der jeweils anderen profitieren könnten. Aufgrund der Vorteile, die ein einzelner Ausschuss gegenüber der Vielzahl an momen-

tanen Ausschüssen mit sich bringen würde, bleibt zu hoffen, dass die VN in Zukunft tatsächlich auf die Etablierung eines solchen hinarbeiten.

Wenn es den VN in den nächsten Jahren gelingt, eine Terrorismusdefinition auszuarbeiten, das Vertrauen ihrer Mitgliedstaaten in die Organisation zu stärken und ihre Kapazitäten kontinuierlich auszubauen, können sie auch zukünftig ihre Führungsposition bei der multilateralen Terrorismusbekämpfung behaupten. Die operative Terrorismusbekämpfung wird dabei nie einen primären Teil des Aufgabenbereiches der VN einnehmen, da diese vorwiegend auf nationaler oder bilateraler Ebene stattfindet. Vielmehr muss sich die Organisation auf die konzeptionelle Terrorismusbekämpfung konzentrieren, zu der sie einen außerordentlich wichtigen Beitrag leisten kann. Dies erfordert zwar ein langfristiges Engagement der VN. Dennoch ist eine dauerhafte Bekämpfung des transnationalen Terrorismus nur durch die Beseitigung seiner Ursachen möglich. Bis die konzeptionellen Maßnahmen jedoch wirken, werden die Terroristen stets einen entscheidenden Vorteil gegenüber den Regierungen der einzelnen Staaten haben, den Henry Kissinger im Bezug auf die Guerilla im Vietnamkrieg im Jahr 1969 wie folgt beschrieb und der sich heute eins zu eins auf die islamistischen Terroristen übertragen lässt: „[T]he guerrilla wins if he does not lose. The conventional army loses if it does not win.“<sup>343</sup>

---

<sup>343</sup>Kissinger, Henry: The Viet Nam Negotiations. In: Foreign Affairs, 01/1969, S. 214.



## I. Abkürzungsverzeichnis

<b>AStV</b>	Ausschuss der Ständigen Vertreter
<b>AU</b>	Afrikanische Union
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency
<b>CTC</b>	Counter Terrorism Committee
<b>CTED</b>	Counter Terrorism Executive Directorate
<b>CTITF</b>	Counter Terrorism Implementation Task Force
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaften
<b>EPCIP</b>	European Programme for Critical Infrastructure Protection
<b>ESVP</b>	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
<b>ETA</b>	Euskadi Ta Askatasuna
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>Euratom</b>	Europäische Atomgemeinschaft
<b>Eurojust</b>	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
<b>Europol</b>	European Police Office
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>GASP</b>	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>IAEA</b>	International Atomic Energy Agency
<b>IGH</b>	Internationaler Gerichtshof
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>IRA</b>	Irish Republican Army
<b>IStGH</b>	Internationaler Strafgerichtshof
<b>Montanunion</b>	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>OHCHR</b>	Office of the High Commissioner for Human Rights

<b>PJZS</b>	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
<b>PKK</b>	Partiya Karkerên Kurdistan
<b>SCO</b>	Shanghai Cooperation Organization
<b>SIS</b>	Schengen-Informationssystem
<b>SitCen</b>	Situation Centre
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>TPB</b>	Terrorism Prevention Branch
<b>TREVI</b>	Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International
<b>TWG</b>	Terrorism Working Group
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNODC</b>	United Nations Office on Drugs and Crime
<b>UNWTO</b>	World Tourism Organization
<b>USA</b>	United States of America
<b>VIS</b>	Visa-Informationssystem
<b>VN</b>	Vereinte Nationen
<b>WHO</b>	World Health Organization
<b>WMD</b>	Weapons of Mass Destruction
<b>WTO</b>	World Trade Organization
<b>WVK</b>	Wiener Vertragsrechtskonvention

## II. Literatur- und Quellenverzeichnis

### Monographien und Sammelwerke

**Auswärtiges Amt:** ABC der Vereinten Nationen. Berlin 2003.

**Bauer Michael; Algieri, Franco:** Viel erreicht, aber noch viel zu tun. Die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. In: Müller, Erwin; Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden 2006, S. 163-179.

**Bendiek, Annegret:** Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik. SWP-Studie 21/2006. Berlin 2006.

**Böckenförde, Stephan; Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.):** Deutsche Sicherheitspolitik. Opladen u.a. 2009.

**Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.):** Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004.

**Boulden, Jane; Weiss, Thomas G.:** Whither Terrorism and the United Nations? In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 3-26.

**Bruha, Thomas:** Neuer Internationaler Terrorismus. Völkerrecht im Wandel? In: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus. Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Baden-Baden 2002, S. 51-82.

**Cesari, Patrizia de:** The European Union. In: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 207-231.

**Doehring, Karl:** Völkerrecht. Heidelberg 2004.

**El-Samalouti, Peter:** Terrorismusfinanzierung im internationalen Finanzsystem. Eine Analyse der Transfermethoden im Zeitalter der Globalisierung. In: Pfahl-Traughber, Armin (Hrsg.): Jahrbuch für

Extremismus- und Terrorismusforschung 2008. Brühl/Rheinland 2008, S. 497-530.

**Epping, Volker:** Völkerrechtssubjekte. In: Ipsen, Knut (Hrsg.). Völkerrecht. München 2004, S. 55-111.

**Fehl, Caroline; Thimm, Johannes:** Weltmacht und Weltordnung. Multilateralismus im transatlantischen Spannungsfeld. SWP-Studie 6/2008. Berlin 2008.

**Fiedler, Wilfried:** Kapitel XV. Das Sekretariat. In: Simma, Bruno (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München 1991, S. 965-1051.

**Frank, Hans; Hirschmann, Kai (Hrsg.):** Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002.

**Fritzler, Marc; Unser, Günther:** Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Politiken. Bonn 2007.

**Fröhlich, Manuel:** Der Generalsekretär der Vereinten Nationen. Deutsche Gesellschaft der Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Berlin 2003.

**Frowein, Jochen:** Kapitel VII. Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens. In: Simma, Bruno (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München 1991, S. 559-635.

**Gareis, Sven Bernard; Varwick, Johannes:** Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. Opladen [u.a.] 2006.

**Göthel, Dieter:** Die Vereinten Nationen. Eine Innenansicht. Berlin 2002.

**Hafner, Gehard:** The Definition of the Crime of Terrorism. In: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 33-44.

**Heintschel von Heinegg, Wolff:** Die weiteren Quellen des Völkerrechts. In: Ipsen, Knut (Hrsg.): Völkerrecht. München 2004, S. 210-256.

**Heintze, Hans-Joachim:** Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht. In: Frank, Hans; Hirschmann, Kai (Hrsg.): Die weltweite Ge-

fahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 67-102.

**Heintze, Hans-Joachim:** Terrorismus und Völkerrecht. In: Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen. Berlin 2000, S. 217-260.

**Heinz, Wolfgang S.; Arend, Jan-Michael:** Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004. Studie am Deutschen Institut für Menschenrechte. Berlin 2005.

**Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim:** Völkerrecht. Würzburg 2005.

**Hemmer, Karl Edmund; Wüst, Achim; Wolfram, Jens:** Europarecht. Basics Europarecht. Würzburg 2005.

**Herz, Dietmar:** Die Europäische Union. München 2002.

**Hippel, Karin von:** Improving the International Response to the Transnational Terrorist Threat. In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 102-119.

**Hippler, Jochen:** Die Quellen des Terrorismus. Hinweise zu Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt. In: Schoch, Bruno, Hauswedell, Corinna u.a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2002. Münster u.a. 2002, S. 52-60.

**Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter (Hrsg.):** Terrorismus als weltweites Phänomen. Berlin 2000.

**Ipsen, Knut (Hrsg.):** Völkerrecht. München 2004.

**Ipsen, Knut:** Völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Völkerstrafrecht. In: Ipsen, Knut (Hrsg.): Völkerrecht. München 2004, S. 615-673.

**Jonge Oudraat, Chantal de:** The Role of the Security Council. In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 151-172.

**Keller, Ulrich; Fröhlich, Manuel:** UN-Sicherheitsrat und die Friedenssicherung. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Bonn 2001.

- Keller, Ulrich; Schulz, Leonie:** Die UN-Generalversammlung. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Berlin 2007.
- Knellingen, Wilhelm:** Die Europäische Union und die deutsche Sicherheitspolitik. In: Böckenförde, Stephan; Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Opladen u.a. 2009, S. 255-285.
- Knellingen, Wilhelm:** Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus. In: Müller, Erwin; Schneider, Patricia (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden 2006, S. 140-162.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.):** Terrorismus. Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Baden-Baden 2002.
- Lutz, Dieter S.:** Was ist Terrorismus? Definitionen, Wandel, Perspektiven. In: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus. Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit. Baden-Baden 2002, S. 9-28.
- Marschik, Alexander:** The Security Council's Role. Problems and Prospects in the Fight Against Terrorism. In: Nesi, Guiseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 69-80.
- Müller, Erwin; Schneider, Patricia (Hrsg.):** Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden 2006.
- Münkler, Herfried:** Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategie und Organisationsstruktur. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden 2004, S. 29-43.
- Murthy, Changavalli Siva Rama:** The U.N. Counter-Terrorism Committee. An Institutional Analysis. Friedrich Ebert Stiftung. Dialogue on Globalization. New York 2007. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04876.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

- Nesi, Giuseppe (Hrsg.):** International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006.
- Nuscheler, Franz:** Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen. Stiftung Entwicklung und Frieden. Policy Paper 16. Bonn 2001.
- Oeter, Stefan:** Terrorismus. Ein völkerrechtliches Verbrechen? In: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus. Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Baden-Baden 2002, S. 29-50.
- Oppermann, Thomas:** Europarecht. München 2005.
- Peterson, Mildred J.:** Using the General Assembly. In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 173-197.
- Pfahl-Traugher, Armin (Hrsg.):** Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2008. Brühl/Rheinland 2008.
- Pieper, Stephan Nicolaus:** Völkerrechtliche Aspekte der internationalen Terrorismusbekämpfung. Diss., Univ. der Bundeswehr. München 2004.
- Randelzhofer, Albrecht:** Kapitel I. Ziele und Grundsätze. In: Simma, Bruno (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München 1991, S. 6-115.
- Ranstorff, Magnus; Wilkinson, Paul (Hrsg.):** Terrorism and Human Rights. London u.a. 2008.
- Rosand, Eric:** Resolution 1373 and the CTC. The Security Council's Capacity-building. In: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire 2006, S. 81-88.
- Santori, Valeria:** The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-terrorism. In: Nesi, Giuseppe (Hrsg.): International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Hampshire u.a. 2006, S. 89-112.

- Schaller, Christian:** Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung. In: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung. SWP-Studie 14/2007. Berlin 2007, S. 13-28.
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.):** Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung. SWP-Studie 14/2007. Berlin 2007.
- Schneckener, Ulrich:** Internationale Terrorismusbekämpfung. Im Spannungsfeld zwischen USA und Vereinten Nationen. In: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung. SWP-Studie 14/2007. Berlin 2007, S. 7-12.
- Schneckener, Ulrich:** Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus. SWP-Studie 42/2002. Berlin 2002.
- Schneckener, Ulrich:** Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus. Frankfurt am Main 2006.
- Schneckener, Ulrich:** Transnationaler Terrorismus. In: Gehl, Günter (Hrsg.): Terrorismus. Krieg des 21. Jahrhunderts? Weimar 2006, S. 19-40.
- Schoch, Bruno; Hauswedell, Corinna u.a. (Hrsg.):** Friedensgutachten 2002. Münster u.a. 2002.
- Schrijver, Nico:** September 11 and Challenges to International Law. In: Boulden, Jane; Weiss, Thomas G. (Hrsg.): Terrorism and the UN. Before and After September 11. Bloomington u.a. 2004, S. 55-73.
- Simma, Bruno (Hrsg.):** Charta der Vereinten Nationen. Kommentar. München 1991.
- Unser, Günther:** Das System der Vereinten Nationen. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Bonn 2002.
- Unser, Günther:** Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik. München 2003.



**Wandscher, Christiane:** Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht. Berlin 2006.

**Weidenfeld, Werner (Hrsg.):** Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden 2004.

**Woyke, Wichard (Hrsg.):** Handwörterbuch Internationale Politik. Bonn 2006.

### **Aufsätze in Fachzeitschriften**

**Dörr, Oliver:** Gewalt und Gewaltverbot im heutigen Völkerrecht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43/2004, S. 14-20.

**Finke, Jasper; Wandscher, Christiane:** Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. In: Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 5/2001, S. 168-172.

**Hoven, Elisa:** Ist Terror (be-)strafbar? In: Humboldt Forum Recht, 18/2008, S. 1-20. URL: <http://www.humboldt-forum-recht.de/media/Druckansicht/pdf/2008-18.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Hüfner, Klaus:** Das System der Vereinten Nationen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 22/2005, S. 10-17.

**Kissinger, Henry:** The Viet Nam Negotiations. In: Foreign Affairs, 01/1969, S. 211-235.

**Laschet, Armin:** Für einen effizienten Multilateralismus. Gemeinsame Werte von Europäischer Union und Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 2/2004, S. 41-45.

**Varwick, Johannes:** Völkerrecht und internationale Politik. Ein ambivalentes Verhältnis. In: Internationale Politik, 12/2005, S. 115-121.

**Williams, Ian:** Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit. Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus. In: Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 6/2002, S. 213-216.

## Reden und Interviews

**Annan, Kofi:** Eine sicherere Welt. Die zukünftige Rolle der Vereinten Nationen. Rede auf der 41. Münchner Sicherheitskonferenz, 13.02.2005.

URL:[http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2005=&menu\\_konferenzen=&id=156&sprache=de&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2005=&menu_konferenzen=&id=156&sprache=de&). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Annan, Kofi:** Rede vor dem VN-Sicherheitsrat. New York 20.01.2003.

URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8583.doc.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Annan, Kofi:** Secretary-General's keynote address to the Closing Plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security. A Global Strategy for Fighting Terrorism. Madrid 10.03.2005. URL: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1345>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Ban, Ki Moon:** Statement of the Secretary General on the follow-up to the adoption of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. New York 16.02.2007. URL: [http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search\\_full.asp?startID=67](http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?startID=67). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Biden, Joseph R.:** Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz. München, 07.02.2009.

URL:[http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=238&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238&). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Erlor, Gernot:** Multilateralismus und die deutsche Außenpolitik. Rede vor der ersten Konferenz für deutsche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter internationaler Organisationen. Berlin 11.05.2006. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060511-Erlor.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Hanning, August:** Gespräch mit der Verfasserin. München 26.03.2009.

**Pleuger, Gunter:** Politische Studien-Zeitgespräch mit dem Botschafter a.D. Dr. Gunter Pleuger zu Lage und Zukunft der Vereinten Nationen. In: Politische Studien, 412 (März/April 2007), S. 8-14.

**Salicath, Carl P.:** Rede auf der Review Conference for the Global Counter-Terrorism Strategy. New York 05.09.2008. URL: <http://www.norway-un.org/misc/print.aspx?article={c96e3351-6aa5-45d1-aa47-6cf203271b29}>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Uhr lau, Ernst:** Neue Herausforderungen für den Bundesnachrichtendienst. Die internationale Sicherheitslage aus der Sicht des BND. Vortrag vor der Clausewitz-Gesellschaft. Hamburg 14.05.2007. URL: [http://www.bnd.de/cln\\_099\\_nn\\_1365968/DE/Presse\\_\\_Oeffentlichkeitsarbeit/Publikationen/pdf/20070514\\_\\_clausewitzgesellschaft,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/20070514\\_clausewitzgesellschaft.pdf](http://www.bnd.de/cln_099_nn_1365968/DE/Presse__Oeffentlichkeitsarbeit/Publikationen/pdf/20070514__clausewitzgesellschaft,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/20070514_clausewitzgesellschaft.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

## Offizielle Dokumente

**1540-Committee:** Report of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004). URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/409/78/PDF/N0840978.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Annan, Kofi:** Uniting against terrorism. Recommendations for a global counter-terrorism strategy. New York 2006. URL: <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/sg-terrorism-2may06.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Bush, George W.:** Letter to Congressional Leaders on the Conclusion of Diplomatic Efforts With Regard to Iraq, 18.03.2003. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=64947&st=iraq&st1=>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Europarat:** European Convention of the Suppression of Terrorism, 27.01.1977. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Gruppe der Acht:** Report on G8 Support to the United Nations' Counter-Terrorism Efforts. Heiligendamm 2007.

URL: [http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/\\_\\_g8-summit/anlagen/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts.pdf](http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/__g8-summit/anlagen/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/report-on-g8-support-to-the-un-counter-terrorism-efforts.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**High-Level Panel on Threats, Challenges and Change:** A secure world. Our shared responsibility. New York 2004. URL: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Internationaler Gerichtshof:** Nicaragua-Urteil, 27.06.1986. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6505.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, 21.09.2001.

URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/terrorism/documents/concl\\_council\\_20sep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIID E.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Erklärung des Rates zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge in London, 13.07.2005. URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st11/st11158.de05.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, 25.03.2004.

URL: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** EU Action Plan on combating terrorism, 13.02.2006.

URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** EU-Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, 26.11.2004.

URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/04/st14/st14180-re03.de04.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus, 24.11.2005.

URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/EUStrategieggRadikalisierung.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, 30.11.2005.

URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/EUStrategieTerrorismusbekaempfung.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 05.11.2004.

URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/HaagerProgamm.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung, 18.11.2004.

URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14797.de04.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, 13.06.2002.

URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l\\_190/l\\_19020020718de00010018.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l_190/l_19020020718de00010018.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung, 13.06.2002.

URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/EU-Rahmenbeschl-Terror.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, 13.06.2002.  
URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0465:DE:HTML>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Rat der Europäischen Union:** Verordnung Nr. 2580/2001, 27.12.2001.  
URL:[http://www.bundesbank.de/download/finanzsanktionen/verordnung/vo\\_eg\\_2580\\_01.pdf](http://www.bundesbank.de/download/finanzsanktionen/verordnung/vo_eg_2580_01.pdf). Letzte Überprüfung: 05.03.2001.

**US-Senat:** Byrd-Hagel-Resolution, 25.07.1997. URL: <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Consolidated List.  
URL:<http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Das Römische Statut, 17.07.1998.  
URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatRecht/ISTGH/Materialien/RoemischesStatut.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Statut des IGH, 24.10.1945.  
URL:[http://www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/UN\\_Diverse/Statut\\_IGH.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/UN_Diverse/Statut_IGH.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Wiener Vertragsrechtskonvention, 23.05.1969.  
URL: <http://www.worldtradelaw.net/misc/viennaconvention.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Generalversammlung:** Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24.10.1970.  
URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda1f104.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Generalversammlung:** Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, 09.12.1948.  
URL:<http://www.icwc.de/fileadmin/media/Voelkermordkonvention.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

- VN-Generalversammlung:** Resolution 3314, 14.12.1974. URL: [http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314\\_neu.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Generalversammlung:** Resolution 49/60, 17.02.1995. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Generalversammlung:** Resolution 50/52, 11.12.1995. URL: <http://www.un.org/Depts/german/gv-50/c6/50c6-res.htm#5052>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Generalversammlung:** Resolution 51/210, 16.01.1997. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/65/PDF/N9776165.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Generalversammlung:** Resolution 60/288, 08.09.2006. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Generalversammlung:** Resolution 62/898, 07.07.2008. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/413/41/PDF/N0841341.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Generalversammlung:** Resolution A/57/273-S/2002/875, 06.08.2002.  
URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/512/97/IMG/N0251297.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Generalversammlung:** Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, 09.12.1999.  
URL: [http://www.un.org/Depts/german/gv-54/band1/ga54\\_voll1-ann3.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-54/band1/ga54_voll1-ann3.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Sicherheitsrat:** Resolution 1044, 31.01.1996. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/021/72/PDF/N9602172.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.
- VN-Sicherheitsrat:** Resolution 1070, 16.08.1996. URL: [http://www.un.org/Depts/german/sr/sr\\_96/sr96-all.pdf](http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_96/sr96-all.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Sicherheitsrat:** Resolution 1267, 15.10.1999. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/44/PDF/N9930044.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Sicherheitsrat:** Resolution 1368, 12.09.2001. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009

**VN-Sicherheitsrat:** Resolution 1373, 28.09.2001. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Sicherheitsrat:** Resolution 1540, 28.04.2004. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Sicherheitsrat:** Resolution 1624, 14.09.2005. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/52/PDF/N0551052.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Sicherheitsrat:** Resolution 731, 21.01.1992. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/90/IMG/NR001090.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**VN-Sicherheitsrat:** Resolution 748, 31.03.1992. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/07/IMG/NR001107.pdf?OpenElement>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

## Internetquellen

**1267-Committee:** General Information on the work of the Committee.

URL: <http://www.un.org/sc/committees/1267/information.shtml>.  
Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**1540-Committee:** National Implementation of Resolution 1540.  
URL: <http://www.un.org/sc/1540/nationalreports.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Auswärtiges Amt:** Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Internat>



Organe/VereinteNationen/StrukturVN/Organe/Sicherheitsrat.html.  
Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Auswärtiges Amt:** Operation Enduring Freedom.

URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/OEF.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Calvani, Sandro:** The United Nations against Terrorism. URL: [http://www.unicri.it/www/staff/speeches/071025\\_dir.pdf](http://www.unicri.it/www/staff/speeches/071025_dir.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Counter Terrorism Committee:** About Us.

URL: [http://www.un.org/sc/ctc/about\\_us.html](http://www.un.org/sc/ctc/about_us.html). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Counter Terrorism Committee:** Human Rights.

URL: <http://www.un.org/sc/ctc/rights.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Counter Terrorism Implementation Task Force:** UN Counter Terrorism Online Handbook.

URL: <http://www.un.org/terrorism/cthandbook/index.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Europäische Kommission:** Terrorism. The EU on the move. URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/terrorism\\_2004/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/terrorism_2004/documents_en.htm). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Hippler, Jochen:** Die unilaterale Versuchung. Veränderte Dominanzformen im internationalen System. URL: <http://www.jochenhippler.de/neu/pdf-Dokumente/Unilat%20krz.pdf>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien:** CO<sub>2</sub>-Ausstoß. URL: [http://www.iwr.de/klima/ausstoss\\_welt.html](http://www.iwr.de/klima/ausstoss_welt.html). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Kempen, Bernhard:** Die völkerrechtlichen Rechtsquellen. Material zur Vorlesung Völkerrecht I im Sommersemester 2008 an der Universität zu Köln. URL: [www.voelkerrecht.uni-koeln.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/...I\\_SS.../Voelkerrechtliche\\_Rechtsquellen\\_\\_\\_3\\_aktualisiert.ppt](http://www.voelkerrecht.uni-koeln.de/fileadmin/user_upload/Downloads/...I_SS.../Voelkerrechtliche_Rechtsquellen___3_aktualisiert.ppt). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Kriechbaum, Maximiliane:** Römische und europäische Rechtsgeschichte. Vorlesungsskript im Sommersemester 2008 an der Universität Hamburg.

URL: <http://www.jura.uni-hamburg.de/personen/kriechbaum/20080410093832.doc>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Lehnartz, Sascha:** Terrorismus. 18 Jahre Haft für deutschen Djerba-Angeklagten. In: Die Welt, 05.02.2009.

URL: <http://www.welt.de/politik/article3155562/18-Jahre-Haft-fuer-deutschen-Djerba-Angeklagten.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Mammen, Lars:** Zum aktuellen Stand der Debatte in der Generalversammlung um eine umfassende Konvention gegen den internationalen Terrorismus. Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik. URL: <http://www.dias-online.org/72.0.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Office of the High Commissioner for Human Rights:** Terrorism and Human Rights.

URL: <http://www.unhchr.ch/terrorism/index.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Powell, Lindsey:** In Defense of Multilateralism. New Haven 2003.

URL: [www.environmentalmentalhealth.org/docs/dialogue/oct03/papers/Powell.pdf](http://www.environmentalmentalhealth.org/docs/dialogue/oct03/papers/Powell.pdf). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Schweizerische Eidgenossenschaft:** Ratifizierungsstand des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

URL: [http://www.admin.ch/ch/d/sr\\_0\\_353\\_22/app1.html#fn10](http://www.admin.ch/ch/d/sr_0_353_22/app1.html#fn10). Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**United Nations Office on Drugs and Crime:** UNODC's role in Terrorism Prevention.

URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/the-role-of-unodc-in-terrorism-prevention.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Entities of the Counter Terrorism Implementation Task Force.

URL: <http://www.un.org/terrorism/cthandbook/entities.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Implementing the Global Counter-Terrorism Strategy. Fact Sheet. Mai 2007.

URL:[http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT\\_factsheet\\_may2007x.pdf](http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT_factsheet_may2007x.pdf)  
f. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Secretariat. New York 2004. URL:  
<http://un.org/documents/st.htm>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** The UN Counter Terrorism Symposium concludes with strong call for member states to take action of Global Strategy. Wien 2007.

URL:<http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2007/unisinf209.html?print>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** UN Action to Counter Terrorism. Counter Terrorism Implementation Task Force.

URL: <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** UN Action to Counter Terrorism. International Instruments. URL: <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** UN Action to Counter Terrorism. Security Council Resolutions. URL: <http://www.un.org/terrorism/sc-res.shtml>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

**Vereinte Nationen:** Zusammenfassung des Symposiums für die Opfer von Terroranschlägen.

URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sg2142.doc.htm>. Letzte Überprüfung: 05.03.2008.

**Zumach, Andreas:** Auch Kissinger müsste zittern. Warum die USA gegen den Internationalen Strafgerichtshof sind. In: Wochenzeitung Online, 22.08.2002.

URL: <http://www.woz.ch/archiv/old/02/34/6732.html>. Letzte Überprüfung: 19.04.2009.

### **III. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**

<i>Abb. 1: Die Strukturebenen des Systems der Vereinten Nationen .....</i>	12
<i>Abb. 2: Die Global Counter-Terrorism Strategy.....</i>	114
<i>Abb. 3: Das Säulenmodell der Europäischen Union.....</i>	122
<i>Tab. 1: Die 13 Anti-Terror-Konventionen der Generalversammlung ...</i>	56
<i>Tab. 2: Überblick über die vom Sicherheitsrat ..... verabschiedeten Konventionen vor und nach 9/11.....</i>	67

## **IV. Anhang**

### **Auszüge aus der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945**

#### **Artikel 1**

Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

1. 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, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;
2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;
3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;
4. ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

#### **Artikel 2**

Die Organisation und ihre Mitglieder handeln im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele nach folgenden Grundsätzen:

1. Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.

2. Alle Mitglieder erfüllen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen.
3. Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
4. Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.
5. Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand.
6. Die Organisation trägt Sorge dafür, daß Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.
7. Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.

#### **Artikel 4**

- (1) Mitglied der Vereinten Nationen können alle sonstigen friedliebenden Staaten werden, welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen.
- (2) Die Aufnahme eines solchen Staates als Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt auf Empfehlung des Sicherheitsrates durch Beschluß der Generalversammlung.

## **Artikel 10**

Die Generalversammlung kann alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen dieser Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen; vorbehaltlich des Artikels 12 kann sie zu diesen Fragen und Angelegenheiten Empfehlungen an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder den Sicherheitsrat oder an beide richten.

## **Artikel 12**

(1) Solange der Sicherheitsrat in einer Streitigkeit oder einer Situation die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, darf die Generalversammlung zu dieser Streitigkeit oder Situation keine Empfehlung abgeben, es sei denn auf Ersuchen des Sicherheitsrates.

(2) Der Generalsekretär unterrichtet mit Zustimmung des Sicherheitsrats die Generalversammlung bei jeder Tagung über alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten, die der Sicherheitsrat behandelt; desgleichen unterrichtet er unverzüglich die Generalversammlung oder, wenn diese nicht tagt, die Mitglieder der Vereinten Nationen, sobald der Sicherheitsrat die Behandlung einer solchen Angelegenheit einstellt.

## **Artikel 18**

(1) Jedes Mitglied der Generalversammlung hat eine Stimme.

(2) Beschlüsse der Generalversammlung über wichtige Fragen bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Zu diesen Fragen gehören: Empfehlungen hinsichtlich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die Wahl der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats, die Wahl der Mitglieder des Treuhändrats nach Artikel 86 Absatz 1 Buchstabe c, die Aufnahme neuer Mitglieder in die Vereinten Nationen, der zeitweilige Entzug der Rechte und Vorrechte aus der Mitgliedschaft, der Ausschluß von Mitgliedern, Fragen betreffend die Wirkungsweise des Treuhandsystems sowie Haushaltsfragen.

## **Artikel 23**

(1) Der Sicherheitsrat besteht aus fünfzehn Mitgliedern der Vereinten Nationen. Die Republik China, Frankreich, die Union der Sozialisti-

schen Sowjetrepublik, der Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Vereinigten Staaten von Amerika sind ständige Mitglieder des Sicherheitsrats. Die Generalversammlung wählt zehn weitere Mitglieder der Vereinten Nationen zu nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats; hierbei sind folgende Gesichtspunkte besonders zu berücksichtigen: in erster Linie der Beitrag von Mitgliedern zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation sowie ferner eine angemessene geographische Verteilung der Sitze.

(2) Die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats werden für zwei Jahre gewählt. Bei der ersten Wahl der nichtständigen Mitglieder, die nach Erhöhung der Zahl der Ratsmitglieder von elf auf fünfzehn stattfindet, werden zwei der vier zusätzlichen Mitglieder für ein Jahr gewählt. Ausscheidende Mitglieder können nicht unmittelbar wiedergewählt werden.

#### **Artikel 24**

(1) Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, daß der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.

(2) Bei der Erfüllung dieser Pflichten handelt der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die ihm hierfür eingeräumten besonderen Befugnisse sind in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII aufgeführt.

(3) Der Sicherheitsrat legt der Generalversammlung Jahresberichte und erforderlichenfalls Sonderberichte zur Prüfung vor.

#### **Artikel 25**

Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.

#### **Artikel 39**

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen



ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

#### **Artikel 40**

Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Maßnahmen beschließt, die beteiligten Parteien auffordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Maßnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.

#### **Artikel 41**

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluß von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

#### **Artikel 42**

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.

#### **Artikel 43**

(1) Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, daß sie nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfü-

gung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschließlich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

(2) Diese Abkommen haben die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihren allgemeinen Standort sowie die Art der Erleichterungen und des Beistands vorzusehen.

(3) Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrats so bald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet. Sie werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelmitgliedern oder Mitgliedergruppen andererseits geschlossen und von den Unterzeichnerstaaten nach Maßgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert.

### **Artikel 51**

Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.

### **Artikel 53**

(1) Der Sicherheitsrat nimmt gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch. Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmaßnahmen auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden; ausgenommen sind Maßnahmen gegen einen Feindstaat im Sinne des Absatzes 2, soweit sie in Artikel 107 oder in regionalen, gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik eines solchen Staates gerichteten Abmachungen vorgesehen sind; die Ausnahme gilt, bis der Organisation auf Ersuchen der beteiligten Regierungen die Aufgabe zugewiesen wird, neue Angriffe eines solchen Staates zu verhüten.

(2) Der Ausdruck "Feindstaat" in Absatz 1 bezeichnet jeden Staat, der während des Zweiten Weltkriegs Feind eines Unterzeichners dieser Charta war.

### **Artikel 97**

Das Sekretariat besteht aus einem Generalsekretär und den sonstigen von der Organisation benötigten Bediensteten. Der Generalsekretär wird auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt. Er ist der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation.

### **Artikel 98**

Der Generalsekretär ist in dieser Eigenschaft bei allen Sitzungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Treuhandrats tätig und nimmt alle sonstigen ihm von diesen Organen zugewiesenen Aufgaben wahr. Er erstattet der Generalversammlung alljährlich über die Tätigkeit der Organisation Bericht.

### **Artikel 99**

Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.

### **Artikel 100**

(1) Der Generalsekretär und die sonstigen Bediensteten dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten von einer Regierung oder von einer Autorität außerhalb der Organisation Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die ihrer Stellung als internationale, nur der Organisation verantwortliche Bedienstete abträglich sein könnte.

(2) Jedes Mitglied der Vereinten Nationen verpflichtet sich, den ausschließlich internationalen Charakter der Verantwortung des Generalsekretärs und der sonstigen Bediensteten zu achten und nicht zu versuchen, sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.

### **Artikel 101**

(1) Die Bediensteten werden vom Generalsekretär im Einklang mit Regelungen ernannt, welche die Generalversammlung erläßt.

(2) Dem Wirtschafts- und Sozialrat, dem Treuhandrat und erforderlichenfalls anderen Organen der Vereinten Nationen werden geeignete ständige Bedienstete zugeteilt. Sie gehören dem Sekretariat an.

(3) Bei der Einstellung der Bediensteten und der Regelung ihres Dienstverhältnisses gilt als ausschlaggebend der Gesichtspunkt, daß es notwendig ist, ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit zu gewährleisten. Der Umstand, daß es wichtig ist, die Auswahl der Bediensteten auf möglichst breiter geographischer Grundlage vorzunehmen, ist gebührend zu berücksichtigen.

### **Artikel 107**

Maßnahmen, welche die hierfür verantwortlichen Regierungen als Folge des Zweiten Weltkriegs in bezug auf einen Staat ergreifen oder genehmigen, der während dieses Krieges Feind eines Unterzeichnerstaats dieser Charta war, werden durch diese Charta weder außer Kraft gesetzt noch untersagt.

**Veröffentlichungen der Fachhochschule  
des Bundes für öffentliche Verwaltung**

**Fachbereich Öffentliche Sicherheit**

**Beiträge zur inneren Sicherheit.** ISSN 0946-5782.

1. **Mengert**, Christoph: „Unsere Texte sind deutsch...“ Skinhead-Bands in der Bundesrepublik Deutschland. 1994. 148 S. ISBN 3-930732-02-5. Vergriffen.
2. **Informationen** zum Ausländerrecht und zum Ausländerextremismus. Guido Korte / Monika Ullmann (Hrsg.). 2. Aufl. 1995. 80 S. ISBN 3-930732-14-9. Vergriffen.
3. **Islamismus**. Die Rolle der Frau im Islam – mit einem Beitrag zum neuen Asylverfahrensrecht. Red.: Guido Korte / Monika Ullmann. 1996. 108 S. ISBN 3-930732-16-5. Vergriffen.
4. **Buchenwald** und der deutsche Antifaschismus. Horst Schuh (Hrsg.). 1996. 173 S. ISBN 3-930732-20-3. Vergriffen.
4. **dito**, 2., veränd. Aufl. 1997. 177 S. ISBN 3-930732-24-6. Vergriffen.
5. **Aktuelle** Aspekte des Rechtsextremismus: Internationalität und Intellektualisierung. Herbert Kloninger / Horst Schuh (Hrsg.). 1997. 206 S. ISBN 3-930732-25-4. Vergriffen.
6. **Problemfelder** der internationalen und nationalen Politik. Nahost: Golanhöhen, islamischer und türkischer Extremismus in der BRD / Europa, doppelte Staatsangehörigkeit. Guido Korte / Martin Möllers / Monika Ullmann (Hrsg.). 1997. 242 S. ISBN 3-930732-31-9. Vergriffen.
7. **Aktuelle** Aspekte des Rechtsextremismus: Symbolik, Neonazis, Skinheads. Herbert Kloninger (Hrsg.). 1998. 202 S. ISBN 3-930732-41-6. Vergriffen.
8. **Deutschland** – Einfallstor für extremistische Gewalt? Ursachen und Erscheinungsformen islamistischer und anderer ausländerextremistischer Organisationen. Guido Korte / Monika Ullmann (Hrsg.). 1998. 246 S.: graph Darst., III. ISBN 3-930732-43-2. Vergriffen.

9. **Auswärtige** Sicherheit als nachrichtendienstliche Aufgabe. Herausforderungen in veränderter Globallage. Manfred Zoller (Hrsg.). 1999. 331 S. ISBN 3-930732-45-9. Vergriffen.
10. **Politische** Strafjustiz und politische Betätigung in Deutschland. Guido Korte (Hrsg.). 1999. 156 S. ISBN 3-930732-55-6.
11. **Wagner**, Klaus: Spionageprozesse. Spionagemethoden des MfS (HVA) und östlicher (u.a. KGB) sowie nahöstlicher Nachrichtendienste in den Jahren 1977-1990 in der Bearbeitung von Guido Korte. 2000. 284 S. ISBN 3-930732-58-0. Vergriffen.
12. **Nachrichtendienste** in der Informationsgesellschaft. Zur Neubestimmung des nachrichtendienstlichen Aufgabenspektrums am Beispiel internationaler Terrorismus und Proliferation. Manfred Zoller / Guido Korte (Hrsg.). 2000. 300 S. ISBN 3-930732-64-5.
13. **Lernende** Organisationen – Die Nachrichtendienste. Sven Litzcke/Horst Schuh (Hrsg.). 2001. 167 S. ISBN 3-930732-70-X. Vergriffen.
14. **Aktuelle** Aspekte des Rechtsextremismus: Internationalität, Paradigmenwechsel, Kampagnenarbeit, Homosexualität. Herbert Kloninger (Hrsg.). 2001. 303 S. ISBN 3-930732-73-4. Vergriffen.
15. **Schwan**, Siegfried: Huntingtons These vom „clash of civilizations“: untersucht am Beispiel des Konfliktes zwischen der islamischen und der westlichen Zivilisation. 2001. 124 S. ISBN 3-930732-75-0. Vergriffen.
16. **Informationsgewinnung** mit nachrichtendienstlichen Mitteln (nd-Mittel): Rahmenbedingungen, Einsatzmodalitäten, Verarbeitungsaspekte. Guido Korte / Manfred Zoller (Hrsg.). 2001 125 S. ISBN 3-930732-76-9.
17. **Krauß**, Manfred: Grundlagen angewandter Psychologie in der Kriminalpolizei. 2002. 138 S. ISBN 3-930732-77-7.
18. **Rose-Stahl**, Monika: Recht der Nachrichtendienste. 2002. 153 S. ISBN 3-930732-79-3. Vergriffen.
18. **ditto**, 2., überarbeitete Auflage. 2006. 178 S. ISBN 3-938407-10-7.

19. **Strausberger** Gespräche – Ein Tagungsbericht. Sicherheitspolitik im Wandel: NATO und Bundeswehr vor neuen Herausforderungen. – Auf Spurensuche in Berlin und Brandenburg. Thomas Beck / Guido Mathes / Horst Schuh (Hrsg.). 2003. 184 S. ISBN 3-930732-85-8.
20. Der **Faktor** „Intelligence“. Das nachrichtendienstliche Metier in neuer sicherheitspolitischer Verantwortung. Manfred Zoller (Hrsg.). 2003. 299 S. ISBN 3-930732-86-6.
21. **Nachrichtendienstpsychologie 1**. Sven Max Litzcke (Hrsg.). 2003. 297 S. ISBN 3-930732-89-0.
22. **Aktuelle** Aspekte des Rechtsextremismus: Internationale Erscheinungsformen und Zusammenhänge. Herbert Kloninger (Hrsg.). 2003. 181 S. ISBN 3-930732-90-4.
23. **Schwan**, Siegfried: Nachrichtendienstpsychologie 2. 2004. 84 S. ISBN 3-930732-94-7.
24. **Bossert**, Oliver/**Korte**, Guido: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus / Terrorismus. 2004. 317 S. ISBN 3-930732-96-3.
25. **Nachrichtendienstpsychologie 3**. Sven Max Litzcke / Siegfried Schwan (Hrsg.). 2005. 234 S. ISBN 3-938407-02-6.
26. **Aspekte** der nachrichtendienstlichen Sicherheitsarchitektur. Guido Korte (Hrsg.). 2005. 344 S. ISBN 3-938407-05-0
27. **Rechtsextremismus** als Gesellschaftsphänomen. Jugendhintergrund und Psychologie. Herbert Kloninger (Hrsg.). 2006. 231 S. ISBN 3-938-407-09-3.
28. **Islamismus**. Stellungnahmen und Bewertungen aus der Praxis. Siegfried Schwan (Hrsg.). 2006. 184 S. ISBN 3-938407-12-3. Vergriffen.
29. **Nachrichtendienstpsychologie 4**. Siegfried Schwan / Sven Max Litzcke (Hrsg.). 2006. 194 S. ISBN 978-3-938407-17-2.
30. **Afghanistan** – Land ohne Hoffnung? Kriegsfolgen und Perspektiven in einem verwundeten Land. Horst Schuh/Siegfried Schwan (Hrsg.). 2007. 165 S. ISBN 978-3-938407-21-9. Vergriffen.

30. **dito**, 2. durchgesehene und aktualisierte Auflage. 2008. 169 S. ISBN 978-3-938407-29-5.
31. **Festschrift** zum 25jährigen Bestehen der Schule für Verfassungsschutz und für Andreas Hübsch. Armin Pfahl-Traugber / Monika Rose-Stahl (Hrsg.). 2007. 638 S. ISBN 978-3-938407-20-2.
32. **Drexler**, Markus: Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik. 2008. 235 S. ISBN 978-3-938407-32-5.
33. **Nachrichtendienstpsychologie 5**. Raimund Jokiel / Marcus Wiesen / Andreas M. Mark (Hrsg.). 2010. 210 S. ISBN 978-3-938407-36-3.
34. **Weiß**, Lars-Peter: Urbane Räume als Indikatoren regionaler und internationaler Stabilität. Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen destabilisierender Faktoren von Megastädten. 2011. 250 S. ISBN 978-3-938407-43-1.