

Den Terrorismus weltweit bekämpfen – Die Rolle der Vereinten Nationen

Eric Rosand

Die von der UN-Generalversammlung im September 2006 angenommene Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus spiegelt den Konsens aller UN-Mitgliedstaaten und nicht nur des UN-Sicherheitsrats wider. Um die Führungsrolle der Vereinten Nationen langfristig zu stärken, sollten jedoch einige der bestehenden Mechanismen angepasst werden. Dazu gehört die Einrichtung eines Büros für Terrorismusbekämpfung, die Entsendung von Experten in wichtige Mitgliedstaaten sowie die Einrichtung des Amtes eines Hohen Kommissars für die Terrorismusbekämpfung.

Nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 bestimmte lange Zeit der UN-Sicherheitsrat mit seinen 15 Mitgliedern die Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Er verabschiedete zahlreiche Resolutionen und erlegte allen Mitgliedstaaten eine Reihe von weitreichenden Verpflichtungen auf. Das wohl bedeutendste Dokument in dieser Hinsicht ist Resolution 1373 vom 28. September 2001. Die Resolution enthält eine detaillierte Auflistung von Verpflichtungen, wie etwa die Pflicht, die Finanzierung terroristischer Handlungen zum Straftatbestand zu machen, die Pflicht, Vermögenswerte von Terroristen einzufrieren und Terroristen keinen Zufluchtsort zu gewähren sowie sie vor Gericht zu stellen. Diesen Verpflichtungen müssen alle Mitgliedstaaten nachkommen, unabhängig davon, ob sie andere Probleme für dringlicher halten oder die Bedrohung durch den Terrorismus als geringer einschätzen. Diese Erfordernisse setzten wiederum zahlreiche regionale, subregionale und nationale Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in Gang.

Einen Wendepunkt in der globalen Terrorismusbekämpfung stellte daher die Verabschiedung der ›Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus‹¹ (kurz: Strategie) im September 2006 durch die UN-Generalversammlung dar. Hier manifestierte sich die Kooperationsbereitschaft und der Konsens aller 192 UN-Mitgliedstaaten und nicht nur der des Sicherheitsrats. Die Strategie erweiterte den globalen Aktionsplan nicht nur um wirksamere Rechtsdurchsetzungs- und andere Sicherheitsmaßnahmen, sondern auch um Maßnahmen zur Bekämpfung der tatsächlichen und wahrgenommenen Missstände und berücksichtigt die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ursachen. Es war auch das erste Mal, dass alle Mitgliedstaaten einem gemeinsamen Vorgehen zur Bekämpfung der Be-

drohung zugestimmt haben.² Zudem wurde anerkannt, dass, soll die Terrorismusbekämpfung wirksam sein, die Menschenrechte geachtet und die Rechtstaatlichkeit gefördert werden müssen.

Damit hat die Strategie dazu beigetragen, den Diskurs über die Terrorismusbekämpfung in den Vereinten Nationen stärker mit den Interessen der Mehrheit der Mitgliedstaaten, insbesondere den Staaten des Südens, in Einklang zu bringen. Sie führte auch dazu, dass die Anti-Terrorismus-Bemühungen neu ausgerichtet wurden, die in der Vergangenheit den ›harten‹ Sicherheitsaspekten zu oft Vorrang gegeben hatten.

Die Generalversammlung betont, dass die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Strategie bei den Mitgliedstaaten liegt. Trotzdem erkennt sie die wichtige Rolle an, die die ›Vereinten Nationen, gegebenenfalls in Abstimmung mit anderen (...) Organisationen, im Hinblick darauf spielen, die Kohärenz bei der Umsetzung der Strategie auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu fördern und Hilfe zu leisten, insbesondere auf dem Gebiet des Kapazitätsaufbaus‹.³

Weil es in vielen Ländern an solcherlei Kapazitäten mangelt, spielt beinahe jeder Bereich des UN-Systems eine wichtige Rolle dabei, die Umsetzung der Strategie zu fördern und zu unterstützen.⁴ Der **Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (Counter-Terrorism Implementation Task Force – CTITF)** der Vereinten Nationen wurde im Jahr 2005 vom damali-



Eric Rosand, geb. 1969, ist Senior Fellow am Center on Global Counterterrorism Cooperation in New York und Non-resident Fellow am Center on International Cooperation an der New York University.

1 UN-Dok. A/RES/60/288 v. 8.9.2006, Anlage.

2 Der auf vier Bereiche ausgerichtete Aktionsplan der Strategie umfasst Maßnahmen: 1. gegen die Bedingungen, die förderlich für die Verbreitung von Terrorismus sind, 2. die Terrorismus verhindern und bekämpfen, 3. die Regierungskapazitäten zur Terrorismusbekämpfung aufbauen und die Vereinten Nationen stärken sowie 4. die den Schutz und die Achtung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus sicherstellen, ebd.

3 UN-Dok. A/RES/62/272 v. 5.9.2008, Abs. 5.

4 Dazu zählen zum einen die traditionellen Organe für die Terrorismusbekämpfung wie etwa jene, die dem UN-Sicherheitsrat unterstellt sind, insbesondere der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus und dessen Exekutivdirektorium sowie die Unterabteilung Terrorismusverhütung des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung. Dazu gehören aber auch Institutionen ohne direkten Bezug zur Terrorismusbekämpfung wie das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen oder die UNESCO.

Während die einzelnen UN-Akteure nach Verabschiedung der Strategie ihre Arbeit größtenteils unverändert fortsetzen, ist die Arbeit des Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung ausschließlich auf die Umsetzung der Strategie ausgerichtet.

Der bis heute bedeutendste Beitrag der Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Strategie ist die Einbindung der Terrorismusopfer.

gen UN-Generalsekretär Kofi Annan eingerichtet. Er soll die Zusammenarbeit der stetig wachsenden Zahl an Akteuren, die sich im UN-System mit Terrorismus befassen, koordinieren und verbessern.⁵ Der Arbeitsstab war an der Erstellung des Berichts des UN-Generalsekretärs vom April 2006 maßgeblich beteiligt, in dem die Strategie in den Grundzügen vorgestellt wird. Nach Verabschiedung der Strategie im September 2006 wurde der Arbeitsstab mit seinem nur dünn besetzten Sekretariat (fünf Mitarbeiter) zur Koordinierungsstelle der UN-Bemühungen zur Umsetzung des in der Strategie enthaltenen Aktionsplans.

Erfolge

Die Strategie ist im Grunde genommen eine Zusammenstellung bereits bestehender einschlägiger Resolutionen, Normen und Maßnahmen der Vereinten Nationen in punkto Terrorismusbekämpfung. Sie bekräftigt im Wesentlichen die bestehenden Mandate, statt neue Mandate vorzuschlagen.⁶ Aus diesem Grund werden die meisten der derzeitigen Bemühungen von UN-Akteuren, die die Umsetzung der Strategie vorantreiben und von denen viele im ersten Bericht des Generalsekretärs zu diesem Thema hervorgehoben werden, nicht notwendigerweise als solche bezeichnet.⁷

Im wichtigen Bereich des Kapazitätsaufbaus, der in Abschnitt III der Strategie behandelt wird, schließen die Aktivitäten die Arbeit des **Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus des Sicherheitsrats (Security Council's Counter-Terrorism Executive Directorate – CTED)** ein. Durch Besuche in den Ländern und anhand weiterer Instrumente bewertet das CTED, welche Kapazitäten jedem Land zur Umsetzung von Resolution 1373 zur Verfügung stehen. Ziel ist, die wichtigsten Mängel zu identifizieren und Empfehlungen an potenzielle Geber zu geben. Bis März 2009 hat das CTED, mit seinen 30 in New York ansässigen Experten, in 84 Fällen solche Empfehlungen für technische Hilfe an Geber weitergeleitet.⁸

Das **Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC)** hat durch seine **Unterabteilung Terrorismusverhütung (TPB)** seit der Einführung seines ›Weltweiten Projekts zur Stärkung der Rechtsregelung gegen Terrorismus‹ im Januar 2003 seinerseits verschiedene Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung entwickelt. Damit sollen Staaten darin unterstützt werden, den internationalen Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus (13 Übereinkommen und drei Protokolle)⁹ beizutreten und diese umzusetzen. Diese Unterstützung beinhaltet unter anderem Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzestexten oder die Ausbildung von Strafrechtsexperten. Mittels seines Personals in Wien, eines Netzwerks lokaler Berater sowie der regionalen UNODC-Repräsentanten hat die TPB

in 120 Ländern länderspezifische Hilfe geleistet und 7700 nationale Bedienstete im Bereich Strafrecht ausgebildet.¹⁰

Während die einzelnen UN-Akteure nach Verabschiedung der Strategie ihre Arbeit größtenteils unverändert fortsetzen, ist die Arbeit des CTITF ausschließlich auf die Umsetzung der Strategie innerhalb des UN-Systems ausgerichtet. Der Arbeitsstab schuf einige wichtige Initiativen, etwa den Aufbau einer Online-Datenbank, die das ›UN-Handbuch zur Terrorismusbekämpfung‹ enthält. Die Arbeitsgruppen haben Workshops veranstaltet und Berichte mit konkreten Empfehlungen für UN-Akteure, UN-Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen verfasst.¹¹

Der bis heute bedeutendste Beitrag der Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Strategie ist die Einbindung der Terrorismusopfer. Sich auf die Forderung der Strategie stützend, die Entmenschlichung von Terrorismusopfern zu beenden, hatte der UN-Generalsekretär im September 2008 das erste internationale Symposium zur Unterstützung der Opfer des Terrorismus in New York einberufen. Der Bericht dieses Treffens, auf dem 18 Opfer aus verschiedenen Regionen der Welt zusammenkamen, nennt eine Reihe praktischer Empfehlungen, um sicherzustellen, dass die Stimmen der betroffenen Personen gehört werden und ihnen geholfen wird.¹²

Der Erfolg des Symposiums verdeutlichte einen bisher nicht wahrgenommenen Vorteil der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung: Sie bieten Experten aus den verschiedenen Weltregionen ein Forum, um sich über das Wesen der gegenwärtigen Bedrohung durch den Terrorismus auszutauschen. Gleichwohl wird das Potenzial des UN-Systems auf diesem Gebiet nicht ausgeschöpft. Dies liegt zum Teil daran, dass es derzeit noch kein breit angelegtes und effektives Gremium für die Terrorismusbekämpfung gibt, um über die vielfältigen Themen, die in der Strategie angesprochen sind, zu diskutieren. Bisher haben die Vereinten Nationen beispielsweise keine Möglichkeit geschaffen, damit sich die weltweit für Terrorismusbekämpfung zuständigen Bediensteten einzelner Staaten treffen können, um sich über ihre positiven wie negativen Erfahrungen auszutauschen. Dies wäre aber notwendig, um die zunehmende gewalttätige Radikalisierung und den Extremismus, die den heutigen Terrorismus größtenteils nähren, verstehen und bekämpfen zu können.

Mit ihrer vom Arbeitsstab übertragenen Hauptaufgabe, die UN-Aktivitäten zur Terrorismusbekämpfung besser zu koordinieren, ist die **Arbeitsgruppe Integrierte Hilfe zur Terrorismusbekämpfung (Integrated Assistance for Countering Terrorism – I-ACT)** von besonderer Bedeutung.¹³ Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter verschiedener UN-Institutionen an, deren Aufgabe der Kapazitätsaufbau ist. Diese Initiative stellt einen Schritt in die richtige

Richtung dar. Die Vereinten Nationen versuchen auf diese Weise, Ländern, die an Hilfe von den Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Strategie interessiert sind, eine einzige Anlaufstelle für alle Fragen zu bieten. Die Arbeitsgruppe soll die Arbeit der UN-Institutionen, die mit dem Arbeitsstab zusammenarbeiten, ergänzen und die Bedarfsanalysen, die bereits durchgeführt wurden, einbeziehen.¹⁴

Die Zielsetzung der Arbeitsgruppe ist sicherlich richtig. Doch um sie umsetzen zu können, müssen – neben dem Problem knapper Ressourcen – einige andere Herausforderungen, denen sich der Arbeitsstab gegenüber sieht, angegangen werden.

Defizite

Eine erste Herausforderung für den Arbeitsstab besteht darin, die Arbeit des CTED sinnvoll zu unterstützen, statt sie zu verdoppeln. Beispielsweise nehmen einige Mitglieder des Arbeitsstabs bereits an Länderbesuchen des CTED teil und tragen zur Auswertung der nationalen Bemühungen bei der Umsetzung der Resolutionen 1373 und 1624 bei, wobei Letztere unter anderem die Aufstachelung zu terroristischen Handlungen verurteilt. Der CTED arbeitet außerdem bereits mit bilateralen und multilateralen Gebern zusammen, um die technische Hilfe an die Bedürfnisse der Empfänger auszurichten. Es ist jedoch unumgänglich, sich dem Problem zu stellen, dass einzelne Länder die Arbeitsgruppe nicht als die einzige, sondern als zusätzliche Anlaufstelle für Hilfe durch die Vereinten Nationen ansehen.

Eine zweite, damit einhergehende Herausforderung besteht darin, das UNDP und die UNESCO dazu zu bringen, die nötigen Informationen ihrer länderspezifischen, auf die Strategie ausgerichteten Initiativen beizusteuern, um somit eine wirklich integrierte Reaktion der UN für das entsprechende Land unter Berücksichtigung aller vier Bereiche der Strategie formulieren zu können. Beide UN-Institutionen zögerten jedoch bisher, Informationen weiterzuleiten und sich nachhaltig am CTED zu beteiligen. Dies war teilweise den Bedenken geschuldet, zu stark mit dem häufig unbeliebten, zu stark auf Sicherheit ausgerichteten Programm der Terrorismusbekämpfung des UN-Sicherheitsrats in Verbindung gebracht zu werden. Die Vorbehalte von UNDP und UNESCO gegenüber einer Kooperation mit dem Arbeitsstab tragen allerdings in keiner Weise dazu bei, dass die Arbeitsgruppe erfolgreicher sein wird als der CTED.

In kleinen Schritten hat der Arbeitsstab die Koordinierung der verschiedenen UN-Institutionen, die im Bereich Terrorismusbekämpfung tätig sind, verbessert. Doch bis heute ist er ausschließlich von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig und hat nur ein kleines Sekretariat, besetzt mit Nachwuchskräften. Bisher wurde der Arbeitsstab nicht mit den Ressourcen ausgestattet, die notwendig sind, um sei-

ne Rolle als Koordinierungsbüro effektiv auszuüben. Es fehlt den acht Arbeitsgruppen an der nötigen Unterstützung, um auch über die UN-Büros in Genf, New York und Wien hinaus, Einfluss auf die Umsetzung der Strategie auszuüben.

Im März 2009 wurde dem Arbeitsstab zwar ein Leiter in Vollzeit bewilligt und UN-Generalsekretär Ban Ki-moon gab die Zusage, dass er nach Wegen suchen werde, um dem Sekretariat finanzielle Unterstützung aus dem ordentlichen UN-Haushalt zu gewähren. Doch sind die Mittel zur Umsetzung der Strategie im Vergleich zu jenen, die für bereits bestehende UN-Anti-Terrorismus-Aktivitäten eingesetzt werden, verschwindend gering. So überragen die verwendeten personellen und finanziellen Mittel für die vom Sicherheitsrat geleiteten Aktivitäten, 40 Experten und etwa 15 Millionen US-Dollar pro Jahr, um ein Vielfaches jene, die dem Arbeitsstab und für die Strategieumsetzung zur Verfügung stehen.¹⁵ Diese Situation

Bisher wurde der Arbeitsstab nicht mit den Ressourcen ausgestattet, die notwendig sind, um seine Rolle als Koordinierungsbüro effektiv auszuüben.

5 Der CTITF setzt sich aus 23 Einrichtungen des gesamten UN-Systems sowie der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL) zusammen. Er ist in acht thematische Arbeitsgruppen unterteilt. Siehe <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml>

6 Eine Ausnahme ist die Forderung, eine einheitliche, umfassende UN-Datenbank für biologische Zwischenfälle einzurichten.

7 United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: Activities of the United Nations System in Implementing the Strategy, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/62/898 v. 7.7.2008.

8 Implementing the Global Counter-Terrorism Strategy, Fact Sheet, März 2009, S. 5, http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT_factsheet_March2009.pdf

9 Siehe <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>

10 Implementing the Global Counter-Terrorism Strategy, a.a.O. (Anm. 8).

11 Zu diesen Tätigkeitsbereichen gehören: die Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus, die Finanzierung terroristischer Handlungen, die Förderung öffentlich-privater Partnerschaften im Rahmen der Terrorismusbekämpfung sowie die Auswirkungen von Anti-Terrorismus-Maßnahmen auf den vollen Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Siehe <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce>

12 Siehe Supporting Victims of Terrorism, http://www.globalct.org/images/content/pdf/other/UN_Report_on_Supporting_Victims_of_Terrorism.pdf

13 Nähere Informationen zur Arbeitsgruppe unter: <http://www.un.org/terrorism/workgroup10.shtml>. Die Arbeitsgruppe hieß zuvor ›Working Group on Facilitating the Integrated Implementation of the UN Strategy‹ (Arbeitsgruppe zur Erleichterung der integrierten Umsetzung der UN-Strategie).

14 Die Arbeitsgruppe erhielt bisher Anfragen von zwei Ländern, Madagaskar und Nigeria. Sie wird die gegenwärtigen und geplanten Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau in beiden Ländern evaluieren.

15 Das Gleiche gilt für die Umsetzung des Mandats der Unterabteilung Terrorismusverhütung des UNODC. Sie ist mit 35 Experten und einem Jahreshaushalt von 9 bis 10 Millionen US-Dollar (der Großteil sind freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten statt Anteile des ordentlichen UN-Haushalts) ausgestattet. Ihre Aufgabe ist, Staaten bei der Ratifizierung und Umsetzung der Instrumente gegen den Terrorismus behilflich zu sein.

besteht, obwohl alle drei Expertengruppen¹⁶ des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung Mitglieder des Arbeitsstabs sind, der Sicherheitsrat eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen seinen Mechanismen zur Terrorismusbekämpfung und dem Arbeitsstab anmahnt und sogar die engen Verknüpfungen zwischen seinen Terrorismus-Resolutionen und der von der Generalversammlung verabschiedeten Strategie anerkennt.

Die UN-Akteure aus den Bereichen Entwicklung und Bildung müssen ihre Vorbehalte fallen lassen und mit dem Arbeitsstab zusammenarbeiten.

Mehr noch: obwohl dem Arbeitsstab Vertreter des UN-Systems angehören, die sich – auch wenn sie es selber nicht so nennen – auf die ›weicheren‹ Themen der Terrorismusbekämpfung konzentrieren, wie UNDP und UNESCO, zögerten diese ›nichttraditionellen‹ Anti-Terrorismus-Akteure, sich aktiv an der Arbeit dieses Gremiums zu beteiligen. Dies führte in vielen Kreisen dazu, dass der Sicherheitsrat innerhalb der Vereinten Nationen als Hauptakteur im Kampf gegen den Terrorismus wahrgenommen wird und die Bemühungen zur Umsetzung der Strategie hauptsächlich auf die Rechtsdurchsetzung und andere sicherheitsbezogene Aspekte ausgerichtet werden.

Die Strategie hat zwei Vorteile: Erstens ermöglicht sie, den Ländern umfassende Maßnahmenpakete zur Terrorismusbekämpfung anzubieten und zweitens kann sie die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Institutionen vertiefen helfen. Dies sollte sich nicht auf die traditionellen Akteure in der Terrorismusbekämpfung beschränken, sondern jene aus den Bereichen Menschenrechte, Entwicklung, Gesundheit und Sozialdienste einbeziehen.

Sobald das Mandat des CTED Ende des Jahres 2010 ausläuft, sollte ein einziges integriertes Büro zur Terrorismusbekämpfung innerhalb des UN-Sekretariats eingerichtet werden.

Den Vereinten Nationen wird es schwer fallen, Länder davon zu überzeugen und darauf hinzuarbeiten, einen die gesamte Regierung einbeziehenden Plan zur Umsetzung der Strategie zu fördern, so lange nicht zwei Missstände beseitigt sind: Erstens müssen die UN-Akteure aus den Bereichen Entwicklung und Bildung ihre Vorbehalte fallen lassen und mit dem Arbeitsstab zusammenarbeiten sowie sich im Rahmen der Strategie engagieren. Zweitens müssen die Arbeitsgruppen des Arbeitsstabs jenen Themen mehr Aufmerksamkeit schenken, die sich auf die Umstände beziehen, die dem Entstehen von Terrorismus förderlich sind, was auf viele Länder des Südens zutrifft.

Auch der Zusammenarbeit der UN-Akteure im Feld und anderenorts wurde bislang nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Die traditionellen UN-Akteure zur Terrorismusbekämpfung, die hauptsächlich in New York oder Wien angesiedelt sind, führen in unregelmäßigen Abständen kurze Länderbesuche durch. Ein Follow-up dieser Besuche, was eigentlich notwendig wäre, um konkrete Ergebnisse zu erzielen, findet meist nicht statt. Die Akteure und Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung sind meist nicht in die UN-Landesteams oder Programme integriert. Auch hier ist es so, dass sich die Mehrheit der Residierenden Koordinatoren

(die obersten Repräsentanten des UNDP auf Landesebene) sich bisher davor scheuten, eine Agenda zu übernehmen, die vielerorts als eine vom Sicherheitsrat auferlegte und damit unpopuläre Agenda empfunden wird. Gebraucht wird daher ein integrierter UN-Ansatz, der die Arbeit auf Landes- und subregionaler Ebene sowie den regelmäßigen Austausch mit Praktikern aus dem Bereich Terrorismusbekämpfung einschließt.

Generell sollten die Vereinten Nationen bei ihren Bemühungen, für jede einzelne Region die geeignetste Umsetzung der Strategie zu finden, strategischer vorgehen. Welche Instrumente könnten zum Beispiel in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land angewandt werden? Welche Aspekte der Strategie sollten in einer bestimmten Region vorrangig behandelt werden? Welche UN-Akteure sollten vor Ort die Federführung übernehmen? Welche Rolle sollten die Vereinten Nationen in einer bestimmten Region bei der Förderung der Anti-Terrorismus-Zusammenarbeit spielen?

Mögliche Verbesserungen

Angesichts des vorhandenen weitreichenden und von allen Mitgliedstaaten akzeptierten Aktionsplans müssten die bestehenden UN-Mechanismen so angepasst werden, dass die Vereinten Nationen besser dazu beitragen können, die Umsetzungsbemühungen der Strategie auf regionaler, subregionaler oder nationaler Ebene langfristig zu unterstützen.

Um zum Beispiel seiner Koordinierungsrolle dauerhaft gerecht zu werden und Bemühungen zum Kapazitätsaufbau anzustoßen, muss der Arbeitsstab von Experten aus den jeweiligen strategiebezogenen Bereichen substantiell unterstützt werden. Sie sollten den relevanten Arbeitsgruppen zuarbeiten, mit den Ländern von New York aus sowie vor Ort zusammenarbeiten und die Aktivitäten des strategiebezogenen Kapazitätsaufbaus koordinieren. Diese Art von Unterstützung ist gerade jetzt wichtig, da der Arbeitsstab, durch die Ernennung des neuen Leiters und die Unterstellung unter die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten des Sekretariats, in eine »neue operative Phase« eintritt.¹⁷

Sobald das Mandat des CTED Ende des Jahres 2010 ausläuft,¹⁸ sollte ein einziges integriertes Büro (oder eine Abteilung) zur Terrorismusbekämpfung innerhalb des UN-Sekretariats eingerichtet werden. Dies scheint aus folgenden Gründen sinnvoll:

1. Der Widerstand einiger Mitgliedstaaten, den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen zu erhöhen oder die bestehenden Finanzmittel auf die Aktivitäten zur Terrorismusbekämpfung umzuverteilen, wird nicht geringer werden;
2. Es besteht nach wie vor bei den meisten Staaten der Wunsch, die Überlappung der von der Gene-

ralversammlung initiierten Strategie mit dem Programm des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung zu minimieren und die Synergien zwischen beiden Hauptorganen zu maximieren;

3. Dem CTED stehen bei dem Versuch, Kooperationsbeziehungen mit Staaten und anderen Interessengruppen aufzubauen, zeitweilig Hindernisse im Weg.

Dieses neue Büro, das die Ressourcen des CTED erhalten würde, wäre demzufolge innerhalb des Systems der Vereinten Nationen das verantwortliche Gremium für die Umsetzung der Strategie und der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1373 und 1624 sowie für die Koordinierung und Einsetzung der strategiebezogenen Hilfe.¹⁹ Das Büro, das, wie derzeit der CTED, gleichzeitig dem Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus des Sicherheitsrats zuarbeiten würde, könnte einige Mitarbeiter in den Landes- und Regionalbüros der Vereinten Nationen stationieren, wodurch die Integration der Bemühungen zur Strategieumsetzung in die Gesamtaktivitäten der Länder- und Regionalteams erleichtert werden würde.

Diese Verlagerung der Verantwortlichkeiten würde den Vereinten Nationen die Möglichkeit bieten, der Forderung der Mitgliedstaaten, als »Eine UNO«²⁰ aufzutreten,²¹ substantiell nachzukommen. Die Einbindung der Terrorismusbekämpfung in die Gesamtaktivitäten der Vereinten Nationen im Feld würde die Kernaussage der Strategie über die Bedeutung einer die ganze Regierung einschließenden Antwort auf die Bedrohung des Terrorismus unterstreichen. So könnte dazu beigetragen werden, die nationalen Partner darin zu bestärken, die Strategie und weitere Programme zum Kapazitätsaufbau im Rahmen der Terrorismusbekämpfung »als Teil der Entwicklungshilfe für ›Frieden und Sicherheit‹ sowie ›Gute Regierungsführung‹« und somit als Teil des nationalen Entwicklungsplans des jeweiligen Landes zu behandeln.²² Dadurch könnte sich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Terrorismusbekämpfung »als eine nationale Priorität wahrgenommen wird und in den nationalen Politiken sowie Strategien Wiederhall findet.«²³

Neben einem einheitlicheren UN-Programm zur Terrorismusbekämpfung sollte der Generalsekretär einen einzigen hochrangigen UN-Bediensteten ernennen – etwa einen Hohen Kommissar für Terrorismusbekämpfung oder einen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Terrorismusbekämpfung. Er sollte nicht nur das neue Büro (oder die Abteilung) leiten, sondern auch die größtenteils inkohärenten UN-Bemühungen zur Umsetzung der Strategie koordinieren. Für die Vereinten Nationen arbeiten Hohe Kommissare oder Sonderbeauftragte des Generalsekretärs zu mehr als einem Dutzend thematischer Mandate, von denen viele eingerichtet wurden, um die Koordinierung zahlreicher relevanter UN-Programme zu verbessern sowie um sicherzustellen, dass die Botschaf-

ten, die die Vereinten Nationen in den jeweiligen Aufgabenbereichen in die Welt tragen, kohärent sind. Doch in Bezug auf ein Thema, das auf der Agenda der Weltorganisation ganz weit oben steht und welches eine ganzheitliche Reaktion auf nationaler, regionaler und globaler Ebene erfordert, zeigen die Vereinten Nationen kaum Gesicht.

Dennoch haben die Vereinten Nationen, trotz gegenwärtiger Defizite, wesentlich zur Umsetzung der Strategie beigetragen. Diese Anstrengungen können jedoch nur durch Maßnahmen verstärkt werden, die zur Rationalisierung der UN-Aktivitäten im Bereich Terrorismusbekämpfung führen. Das bedeutet auch, diesen Bemühungen mehr Gewicht beizumessen und sie mit den regionalen und nationalen Anstrengungen stärker in Einklang zu bringen. Entscheidend ist jedoch letztlich, dass die Verbindung zwischen Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Menschenrechten, wie in der Strategie verankert, gewährleistet und vor Ort ins Werk gesetzt wird.

Beim Thema Terrorismusbekämpfung zeigen die Vereinten Nationen kaum Gesicht.

16 Die drei Expertengruppen sind: der CTED, das Al-Qaida/Taliban-Überwachungsteam sowie der Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1540.

17 UN Counter-terrorism Task Force Shifts Into New Operational Phase, UN News, 4.3.2009, <http://www.un.org/news/dh/pdf/english/2009/04032009.pdf>

18 Mit UN-Dok. S/RES/1805(2008) wurde das gegenwärtige Mandat des CTED festgelegt.

19 Eine weitere Zusammenlegung der TPB mit einem oder beiden der übrig bleibenden Expertengruppen (Al-Qaida/Taliban-Überwachungsteam und Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1540) in dieses neue Büro oder die Abteilung sollte in Betracht gezogen werden.

20 Siehe den Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, Eine UNO, New York 2006, <http://www.un.org/Depts/german/reform/execsumm.pdf>

21 Siehe die im Namen der Europäischen Union abgegebene Erklärung während eines informellen Treffens des Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung zur Generalversammlung, New York, 3.3.2009, http://www.mzv.cz/un.newyork/en/czech_eu_presidency_2009/statements_by_the_czech_presidency_on/statement_on_behalf_of_the_european_16.html

22 Julian Brett/Finn Skadkaer Pedersen, Study to Identify Good Practices of Development Assistance in Support of Counter-Terrorism Capacity Building in Developing Countries, Skadkaer Consult (im Auftrag des dänischen Außenministeriums), Juli 2008, S. 2 (liegt dem Autor vor).

23 Ebd.