

## Der gemeinsame Feind

Internationale Terrorbekämpfung und die Rolle der Diplomatie

von Ilan Mor

**Islamistischer Terrorismus nimmt weltweit zu. Da er dezentral vernetzt ist und alle Möglichkeiten moderner Technologien nutzt, muss die internationale Gemeinschaft noch stärker als bisher ihre Kräfte bündeln und ihre Strategien verfeinern, um die Bedrohung einzudämmen. Die jüngste Eskalation zeigt: Staaten, die – wie der Iran und Syrien – Terroristen unterstützen, müssen konsequenter davon abgehalten werden.**

Seit langem ist der Terrorismus als ein globales Phänomen mit weitreichenden Konsequenzen anerkannt. Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 und zahlreichen Attentaten in anderen Ländern (Türkei, Spanien, Großbritannien, Irak, Indonesien, Russland, Marokko, Indien, Tunesien, Kenia, Usbekistan und Israel) ist das Thema Terrorismusbekämpfung ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die Staaten sind nun dringlicher denn je aufgefordert, ihre unterschiedlichen Auffassungen im Interesse des Gemeinwohls zu überwinden.

Im „Human Security Report“, der von den Regierungen Großbritanniens, Kanadas, Norwegens, Schwedens und der Schweiz im Jahr 2005 finanziert wurde, stellt der Politologe Andrew Mack fest, dass Kriege zwischen Staaten nur noch fünf Prozent der bewaffneten Konflikte ausmachen und die einzige Form politisch motivierter Gewalt, die sich zu verschärfen drohe, der internationale Terrorismus sei. Es gilt also, die Erkenntnis zu verinnerlichen, dass wir nun in einer Epoche leben, die durch eine globale Verbreitung des Terrorismus, durch seine Methoden und seine Ideologie geprägt ist.

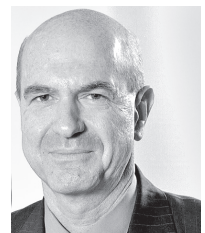
Daher ist es wichtig, die Staaten in ihrer Fähigkeit zur Terrorismusbekämpfung zu stärken und dabei auch diejenigen zu unterstützen, denen notwendige staatliche Instrumente und die entsprechende Erfahrung zur Bewältigung dieser Aufgabe fehlen. Es

herrscht weitgehendes Einvernehmen darüber, dass die internationale Gemeinschaft ihre Ressourcen, Fachkenntnisse und Programme bündeln muss: Solange es im Zusammenwirken der Staaten an enger diplomatischer Abstimmung, politischer Entschlossenheit und effizientem Aufbau von Kapazitäten mangelt, werden die Terroristen sich jede Schwäche zunutze machen können.

Die Maßnahmen Israels zur Bekämpfung des Terrorismus gründen auf der Überzeugung, dass der weltweite Krieg gegen den Terror auf sechs verschiedenen, strukturell miteinander verbundenen Säulen ruht: Diplomatie, Rechtssetzung, Sicherheit, nachrichtendienstliche Aufklärung, Rechtsdurchsetzung sowie Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Die Diplomatie spielt dabei eine wesentliche Rolle.

Eine im politischen Sinn geeinte Front bei der internationalen Bekämpfung des Terrorismus basiert auf zwei Faktoren: auf der verbalen Ablehnung jeglicher Toleranz gegenüber dem Terrorismus und auf der Zerschlagung jeder unterstützenden Infrastruktur, die Terroristen von bestimmten Staaten zur Verfügung gestellt wird.

Die größte Schwachstelle bei der Formierung dieser geeinten Front sind Regime, welche die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung terroristischer Aktivitäten in ihrem Hoheitsgebiet treffen könnten, dazu aber aus politischen Gründen nicht bereit sind.



ILAN MOR, geb. 1955, ist seit August 2004 Gesandter der Botschaft des Staates Israel in Berlin.

Der internationale Kampf gegen den Terrorismus wird ebenso durch Versuche geschwächt, bestimmte Formen terroristischer Gewalt zu rechtfertigen. Auch lässt es sich keineswegs miteinander vereinbaren, den Terrorismus zwar abzulehnen, wie es einige Länder in Europa und der Welt praktizieren, aber künstlich zwischen politischen, sozialen und gewalttätigen Aktivitäten terroristischer Gruppen zu differenzieren, als wären diese nicht Teile desselben Phänomens. In der Wahrnehmung dieser Gruppen sollte nicht selektiv verfahren werden.

Im fünften Jahr nach den Terroranschlägen vom 11. September ist die internationale Gemeinschaft immer noch damit befasst, ihre Strategie der Terrorismusbekämpfung auszuformulieren. Die bestehende Agenda – abgeleitet aus der wegweisenden Resolution 1373 vom 28. September 2001 des UN-Sicherheitsrats – umfasst bereits wesentliche Grundsätze der Terrorismusbekämpfung. Dazu zählen der verstärkte Aufbau von Kapazitäten und die Zusammenlegung von Ressourcen, die Verabschiedung und Umsetzung innerstaatlicher Gesetzgebung, besserer Informationsaustausch, stärkere Sicherheitsmaßnahmen im Land- und Seeverkehr sowie Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Die Resolution 1373 wurde inzwischen durch weitere Resolutionen des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung bekräftigt und ergänzt.

Es ist nun von entscheidender Bedeutung, die beschlossenen Maßnahmen auch praktisch umzusetzen. Die internationale Gemeinschaft muss auch in dieser Hinsicht ihre Zielsetzungen klarer formulieren. Widersprüchlich ist zum Beispiel die starke Betonung der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Geldwäsche, des illegalen Geldtransfers auf der einen Seite und auf der anderen

Seite die mangelnde Bereitschaft, gegen die finanziellen Aktivitäten so genannter „wohltätiger Organisationen“ vorzugehen, die unter anderem zur Tarnung terroristischer Gruppierungen fungieren. Leider bleiben einzelne Exekutivmaßnahmen gegen „Spendensammlervereine“, wie das im Jahr 2002 gegen Al-Aqsa e.V. in Deutschland erfolgte und im Jahr 2004 bestätigte Verbot des Vereins bisher noch Ausnahmen. Die Diplomatie kann in diesem Bereich zur internationalen Zusammenarbeit, besonders zwischen der Justiz, der Polizei, den Zollbehörden und den weltweiten Bankensystemen aufrufen, um eine breite Front gegen die Aktivitäten solcher Gruppen zu schaffen.

Es deutet immer mehr darauf hin, dass es Parallelen zwischen der Vorgehensweise von Staaten, die Massenvernichtungswaffen (MVW) besitzen oder in ihren Besitz zu gelangen suchen, und der Aktivität von Terroristen gibt, die wie die Terrororganisation Hisbollah im Südlibanon entweder staatlich gelenkt sind oder zumindest mit staatlicher Unterstützung des Iran agieren. Syrien und Iran spielen in diesem Zusammenhang seit vielen Jahren eine zentrale Rolle. Syrien unterstützt den Hamas-Führer Khaled Maschal und seine Leute politisch, logistisch und militärisch. Die Terroranschläge gegen Israel und die Kassam-Beschüsse durch die Hamas wurden und werden von Damaskus aus finanziell und operativ gesteuert. Auch bei der Entführung des israelischen Soldaten Gilat Shalit Anfang Juli wurden die Fäden im Hintergrund in Damaskus gezogen. Es ist bekannt, dass der Iran in den vergangenen Jahren Abertausende Raketen an die Hisbollah und die Hamas geliefert hat und finanzielle Unterstützung in Millionenhöhe an die beiden Terrororganisationen leistet. Dies wurde bei der Provokation Mitte Juli durch die

Die größte Schwachstelle stellen Regime dar, welche die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung terroristischer Aktivitäten auf ihrem Hoheitsgebiet treffen könnten, dazu aber nicht bereit sind.

Hamas und die Hisbollah gegenüber Israel unter Beweis gestellt – was zwangsläufig zur israelischen Reaktion im Libanon und in Gaza führte.

Sowohl Staaten, die angeblich im Besitz von MVW sind, als auch Terroristen nutzen die Schwächen anderer Staaten für ihre Zwecke aus. Sie setzen dabei neueste Technologien ein, darunter auch die Nutzung von Massenmedien. Angesichts der potenziellen Verbindung zwischen der Verbreitung von MVW und dem Terrorismus wird nun in den neueren Resolutionen des UN-Sicherheitsrats ein konstruktiver und ermutigender multidimensionaler Ansatz erkennbar. Er zielt darauf ab, auch politische Hindernisse auszuräumen, die der gleichzeitigen Bekämpfung beider Bedrohungen entgegenstehen. Der Ansatz macht eine Integration operativer Instrumente notwendig und ermöglicht ein aktiveres Vorgehen.

Als aktuellstes Beispiel für die Bildung einer koordinierten Front soll an dieser Stelle der Versuch des UN-Generalsekretärs genannt werden, in Kürze einen zusammenfassenden Entwurf für eine globale Strategie zur Terrorismusbekämpfung vorzulegen. Dieser Versuch ist ein bedeutender Schritt; allerdings muss diese Strategie präzise und umsetzungsfähig sein. Die Haltung des Generalsekretärs, mit entsprechender Härte gegen Länder vorzugehen, die Terroristen und ihre Machenschaften dulden, obgleich sie die nötigen Kapazitäten zu deren Bekämpfung besitzen, ist begrüßenswert. In diesem Rahmen sollte auch der UN-Sicherheitsrat anhand von Kapitel 7 der UN-Charta entschlossen gegen Länder wie den Iran und Syrien vorgehen, die Terroristen Schutz gewähren, sie finanziell unterstützen und zum Terror aufhetzen.

Die internationale Agenda der Terrorismusbekämpfung darf auf keinen Fall nur unvollständig in die Tat umge-

setzt werden. Im Laufe der vergangenen Jahre hat die Bedrohung der globalen Stabilität zugenommen, und wir müssen diesen Gefahren direkt und konkret entgegenwirken. Im Folgenden werden einige Beispiele dieser Gefährdungen beschrieben:

- Tragbare Flugabwehrsysteme (MANPADS): Sie verfügen über das Potenzial, eine sehr hohe Anzahl an Opfern zu verursachen (weapons of mass effect). Ihr Einsatz durch Terroristen stellt eine eindeutige und aktuelle Gefahr für die Zivilluftfahrt dar, wie etwa der Einsatz gegen ein israelisches Zivilflugzeug in Mombasa, Kenia, im November 2002 gezeigt hat. Offensichtlich sind Zivilflugzeuge durch MANPADS sehr gefährdet. Der Abschuss eines zivilen Flugzeugs durch ein solches System kann für die Zivilluftfahrt gravierende Konsequenzen haben. Da MANPADS leicht zu beschaffen sind, gibt es eine beträchtliche Anzahl von ihnen; sie stellen eine weltweite Gefahr dar. Auch hier sind gemeinsame politische, internationale Bemühungen erforderlich, um diese Bedrohung zu verringern.

Dazu gehört unter anderem die Durchsetzung einer Reihe von Kontrollmaßnahmen in Bezug auf Lagerbestände, Identität der Endnutzer, Transport- und Sicherheitsvorkehrungen sowie Maßnahmen in den Flugzeugen selbst und im Umfeld der Flughäfen. Besondere Vorsicht sollte den Lieferungen von MANPADS an Staaten gelten, die den Terrorismus unterstützen. In diesem Zusammenhang hat das israelische Außenministerium im April 2006 in Jerusalem eine internationale Tagung mit positiver Resonanz veranstaltet, um einen Beitrag zur Verringerung der Bedrohung zu leisten, die tragbare Flugabwehrsysteme für die zivile Luftfahrt darstellen.

Angesichts der potenziellen Verbindung zwischen der Verbreitung von MVW und dem Terrorismus wird in den neueren Resolutionen des UN-Sicherheitsrats ein ermutigender multidimensionaler Ansatz erkennbar.

Da die Terroristen glauben, mit dem Selbstmordterrorismus über eine einfache, leicht einsetzbare und wirksame strategische Waffe zu verfügen, muss sich die internationale Gemeinschaft der Herausforderung stellen, dem Todeskult ein Ende zu bereiten.

- **Aufhetzung zum Terrorismus:** Die Ausbreitung des globalen Terrorismus kann auch darauf zurückgeführt werden, dass auf lokaler, regionaler, staatlicher und internationaler Ebene Hass und Gewalt geschürt werden. Das geschieht häufig über die Medien oder durch das Internet. Die Staatengemeinschaft darf die zukünftige strategische Bedrohung der internationalen Sicherheit durch diese Aufhetzung nicht außer Acht lassen. Denn dies verstärkt die Fähigkeit der Terroristen, Personal für Aktivitäten zu rekrutieren, die von infrastruktureller Unterstützung bis hin zu konkreten Gewaltakten reichen können.
- **Selbstmordterrorismus:** Die Bedrohung ziviler Ziele durch Selbstmordanschläge wächst. Die internationale Gemeinschaft muss zur Abwehr dieser Gefahr Personal ausbilden, die Koordination zwischen Institutionen verstärken, die Aufmerksamkeit der Bevölkerung schärfen und die Infrastruktur des Umfelds schwächen, auf welche die Selbstmordterroristen angewiesen sind. Da sie glauben, mit dem Selbstmordterrorismus über eine einfache, leicht einsetzbare und wirksame strategische Waffe zu verfügen, muss sich die internationale Gemeinschaft insbesondere der Herausforderung stellen, dem Todeskult ein Ende zu bereiten, da er der Nährboden dieser Bedrohung ist.
- **Finanzierung des Terrorismus:** Der Erfolg der internationalen Terrorismusbekämpfung hängt in erheblichem Maße davon ab, ob den Terroristen die finanzielle Grundlage entzogen werden kann. Dazu müssen die Aktivitäten der Tarnorganisationen unterbunden und geächtet, Vermögenswerte eingefroren, die Kontrolle der formellen und informellen Geldüberweisungspraktiken verstärkt, die Zusammenarbeit zwischen den Zentralstellen für Verdachtsanzeigen (FIU = Financial Intelligence Units) verbessert und die Bemühungen um die Aufklärung der Öffentlichkeit intensiviert werden. Das internationale Recht legt eindeutig fest, dass die – direkte oder indirekte – Finanzierung von Einrichtungen, die von einer Terrororganisation kontrolliert werden, nach der UN-Resolution 1373 verboten ist. Das Verbot der Vergabe von Geldern an Terrororganisationen bezieht sich also nicht nur auf direkte Überweisungen, sondern auch auf unterstützende Infrastrukturen.
- **Kriminalität und Terrorismus:** Die Verbindung zwischen Terrorgruppen und kriminellen Aktivitäten kann ein wesentlicher Faktor für Erfolg oder Misserfolg eines Terrorakts sein, weil Terroristen immer stärker auf kriminelle Praktiken zur Geldbeschaffung zurückgreifen – Waffen- und Drogenschmuggel, Devisenverschlebung und Schleusung illegaler Einwanderer. Dieser Bedrohung kann besser begegnet werden, wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verbessert, die Kooperation zwischen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden verstärkt und kriminelle Aktivitäten, die potenziell zur Unterstützung von Terrorismus dienen können, ermittelt werden.
- **Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen:** Nuklearterrorismus und Fanatismus könnten sich zu einer konkreten Bedrohung entwickeln. Dem muss mit innerstaatlichen und internationalen Maßnahmen vorgebeugt werden. Solche Maßnahmen können die Beschränkung des Verkaufs von sensiblen Techniken für eine duale (zivile und militärische) Nutzung an Staaten sein, die den Besitz von Massenver-

nichtungswaffen anstreben. Zudem müssen stärkere Anstrengungen unternommen werden, um Terroristen den Zugang zu einschlägigen Materialien, Technologien, Fachwissen usw. zu verwehren.

Bei der Bekämpfung all dieser Bedrohungen spielt die Diplomatie eine bedeutende Rolle, insbesondere wenn es darum geht, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zu intensivieren. Ein Paradebeispiel für die Kombination der anfangs genannten sechs Säulen ist die 2003 von Präsident Bush vorgestellte „Proliferation Security Initiative“ (PSI). Zum ersten Mal bringt sie gleichgesinnte Staaten mit dem Ziel zusammen, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen endgültig zu stoppen.

Diese politische Entschlossenheit muss auch bei der Terrorismusbekämpfung praktiziert werden. Multilaterale Übereinkünfte sind der hauptsächliche Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Diplomatie internationale Kooperation bewirken kann. So können z.B. im Rahmen der UN umfassende Sanktionsmaßnahmen gegen die verschiedenen Erscheinungsformen des Terrorismus beschlossen und verhängt werden. Solche Maßnahmen hätten weitaus größere Legitimität und Wirksamkeit, als es einzelne Staaten im Alleingang erreichen können. Dieser Handlungsrahmen muss durch diplomatische Kontakte, Informationsaustausch, Verhandlungen, gegenseitige Unterstützung und nicht zuletzt durch internationale Konferenzen ergänzt werden.

Konsequenteres und entschiedeneres Handeln wird nötig sein, damit die internationale Gemeinschaft mit den sich ständig verändernden Vorgehensweisen der Terroristen Schritt halten kann. Diese wissen, dass Naivität und mangelnde Handlungsbereitschaft der internationalen Gemeinschaft ihre besten Komplizen sind. Die kommenden Jahre sollten im Zeichen einer erneuer-

ten internationalen Agenda der Terrorismusbekämpfung mit noch klareren Zielsetzungen stehen: Zwar ist in diesem Zusammenhang die Resolution 1373 nach wie vor der Wegweiser, doch ein bloßes Festhalten an ihren Leitsätzen wird nicht ausreichen. Deshalb sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, in den internationalen Foren so schnell wie möglich die folgenden praktischen Grundsätze unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten sechs Säulen voranzubringen:

- Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit für das Phänomen Terrorismus, für den auch die Bevölkerung eine gewisse Alarmbereitschaft entwickeln muss;
- Durchsetzung einer Politik des Nennens von Namen im Hinblick auf Staaten, die weiterhin Terroristen unterstützen und ihnen Unterschlupf gewähren;
- klare Benennung von Aufhetzung und Anstachelung zu Hass und Gewalt als wesentliche terroristische Praktiken, gegen die dringend international vorgegangen werden muss.
- Förderung der weiteren Verflechtung von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung mit solchen der Nichtverbreitung von MVW;
- Schärfung des Bewusstseins dafür, dass der Einsatz von tragbaren und ballistischen Raketen durch Terroristen eine Bedrohung der globalen Sicherheit darstellt.

Aufgrund der Bedrohung durch den weltweiten Terrorismus ist es an der Zeit, die bis heute verabschiedeten Deklarationen und Resolutionen in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung umzusetzen. Die internationale Gemeinschaft muss ihren Einsatz zur Verhinderung terroristischer Anschläge weiter verstärken, wobei kurzfristig die Sicherung der Stabilität und langfristig die des Friedens im Vordergrund stehen sollte.

Konsequenteres Handeln wird nötig sein, damit die internationale Gemeinschaft mit den sich ständig verändernden Vorgehensweisen der Terroristen Schritt halten kann.