



Fregattenkapitän Dirk Peters ist Grundsatzdezernent NATO/EU des Deutschen Militärischen Vertreters in Brüssel.

## DER KAMPF GEGEN DEN INTERNATIONALEN TERRORISMUS UND DIE FRAGE NACH INTERNATIONALER SICHERHEIT

### WELCHE ROLLE WIRD DIE NATO IN ZUKUNFT ÜBERNEHMEN?

*Dirk Peters*

„Die Terrorgefahr ist nicht gebannt. Die Angst kehrt nach New York zurück. Die Stadt hat unwahrscheinliches Glück gehabt – so, wie Deutschland 2006, als die Zünder der Kofferbomben in Zügen versagten.“<sup>1</sup>

Weltweit kosteten 800 terroristische Anschläge allein im April 2010 – einem statistisch gesehen durchschnittlichen Monat – knapp 1.500 Menschen das Leben. Ungefähr die Hälfte dieser Anschläge ereignete sich in den Einsatzgebieten verschiedener NATO-Bündnispartner in Afghanistan, vor der Küste Somalias und im Irak. Zudem sind beim Einsatz der internationalen Sicherheitsunterstützungskräfte in Afghanistan bis April 2010 43 Soldaten der Bundeswehr gefallen. Die Öffentlichkeit mag und will sich nicht an den Gedanken gewöhnen, dass diese Situation Normalität werden könnte. Noch unerträglicher ist es sich vorzustellen, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis es einem Terrornetzwerk gelingt, einen weiteren Großanschlag unter Einsatz so genannter schmutziger Waffen zu verüben.

All dies ist Grund genug zu fragen, wie sich die NATO künftig im Kampf gegen den internationalen Terrorismus verhalten soll. Dabei hat die Allianz dieses Problem bisher nicht gerade ignoriert. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus steht weit oben auf der Agenda

1 | *Die Zeit*, 03.05.2010.

des Bündnisses. Es dauerte keine 24 Stunden nach den Anschlägen vom 11. September 2001, bis die Allianz in ihrer Geschichte erstmalig den Bündnisfall gem. Art. 5 des NATO-Vertrages feststellte. Zwei Tage später waren bereits acht Maßnahmen<sup>2</sup> zur Unterstützung der USA beschlossen. Es folgten die ersten Anti-Terror-Operationen, der Beschluss der NATO-Außenminister in Reykjavik vom Mai 2002, die NATO – wo und wann immer notwendig – am Kampf gegen den Terrorismus zu beteiligen und das Gipfeltreffen von Prag im November 2002, bei dem der Kampf gegen den internationalen Terrorismus konzeptionell Eingang in die Ausrichtung der Allianz fand. Nur wenig später, am 6. Dezember 2002, wurde mit der MC 0472 ein militärisches Konzept zur Bekämpfung des Terrorismus durch die NATO verabschiedet. Zur Verdeutlichung der Qualität neuer Bedrohungen wurde bezeichnenderweise auf dem Gipfeltreffen in Riga 2006 erklärt, dass der Terrorismus sowie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen mit hoher Wahrscheinlichkeit die größte Bedrohung der NATO für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre sein werden.

## **TERRORISMUS: NATUR DER BEDROHUNG – BEGRIFFSBESTIMMUNG**

Was nun ist die Besonderheit an der terroristischen Bedrohung? Wie unterscheidet sie sich von bislang bekannten Herausforderungen? Der Terrorismus hat im Gegensatz zur Bedrohung durch andere Staaten, Unabhängigkeits- oder Umstürzbewegungen eine Dimension, die ihn nur schwer fassbar macht: die indiskriminierende Tötung einer möglichst großen Anzahl von Menschen stellt jedwede Staatsidee in Frage, nach der dem Staat maßgeblich der Schutz seiner Bürger obliegt, und greift die Grundwerte an, auf denen die gesellschaftliche Existenz der Bündnispartner beruht. Wer so etwas tut, leugnet den Wert des

**Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus steht weit oben auf der Agenda des Bündnisses. Es dauerte keine 24 Stunden nach den Anschlägen vom 11. September 2001, bis die Allianz in ihrer Geschichte erstmalig den Bündnisfall gem. Art. 5 des NATO-Vertrages feststellte.**

2 | Dazu gehören u.a.: Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen, Entlastung amerikanischer Streitkräfte, die zum Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt werden, erweiterte Überflugsrechte über das Bündnisgebiet, Entsendung eines Marineverbandes ins östliche Mittelmeer, Einsatz der AWACS-Flugzeuge zur Unterstützung von Anti-Terror-Operationen.

menschlichen Lebens und der gesellschaftlichen Ordnung als Friedensordnung<sup>3</sup>.

Terrorismus zielt gerade darauf ab, Furcht und Schrecken bei den möglichen Opfern zu verbreiten, eine Reaktion des Angegriffenen herauszufordern und etwaige Überreaktionen zu instrumentalisieren. Staatliche Autorität soll in ihrer Hilflosigkeit entlarvt werden, um so die Grundwerte des menschlichen Zusammenlebens sowie die Regeln staatlicher und internationaler Ordnung zu erschüttern.<sup>4</sup>

Genau hier liegt die Herausforderung für die Staatengemeinschaft: Die Reaktion auf terroristische Anschläge muss an den Grundsätzen von Legalität, Legitimität und Verhältnismäßigkeit orientiert sein und insofern auf der Grundlage einer zwischen den Nationen abgestimmten sorgfältigen Lageanalyse erfolgen, um nicht durch Überreaktionen den terroristischen Zielen zum Erfolg zu verhelfen.

Das gegenwärtig wieder aktuelle Phänomen der Seeräubererei unterscheidet sich hinsichtlich der Zielsetzung deutlich vom Terrorismus. Angewandte Gewaltmittel sind hingegen ähnlich. So ist die Seeräubererei im Gegensatz zum

Terrorismus völkergewohnheitsrechtlich als internationales Verbrechen anerkannt und in einschlägigen Übereinkommen reflektiert. Erstmals wurde dem Phänomen der Seeräubererei durch die Genfer Konvention von 1937 durch ein multinationales Abkommen begegnet.<sup>5</sup> Mit der 3. UN-Seerechtskonvention von 1982 wird die völkergewohnheitsrechtliche Verfolgung der Seeräubererei weiter kodifiziert. Deutschland hat diese Konvention 1994 ratifiziert. Leider regelt die 3.

**Der Terrorismus hat im Gegensatz zur Bedrohung durch andere Staaten, Unabhängigkeits- oder Umstürzbewegungen eine Dimension, die ihn nur schwer fassbar macht: die indiskriminierende Tötung einer möglichst großen Anzahl von Menschen stellt jedwede Staatsidee in Frage, nach der dem Staat maßgeblich der Schutz seiner Bürger obliegt, und greift die Grundwerte an, auf denen die gesellschaftliche Existenz der Bündnispartner beruht.**

UN-Seerechtskonvention neben dem Vorgehen gegen die Seeräubererei nur wenige weitere Tatbestände, wie etwa das Verbot zur Beförderung von Sklaven, den Handel mit Suchtstoffen oder, weniger relevant, das Vorgehen gegen

3 | Siehe dazu ausführlich: „Internationale Terrorismusbekämpfung als Herausforderung für das Völkerrecht“ von Prof. Dr. Dr. Chr. Tomuschat, in: *Die öffentliche Verwaltung*, Mai 2006, S. 357 ff.

4 | Siehe dazu „Asymmetrien als Herausforderung: Rahmenkonzept für eine ressortübergreifende Sicherheitspolitik“, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2007, S. 13.

5 | Tietje/Nowrot, S. 2.

nicht genehmigte Rundfunksendungen auf See.<sup>6</sup> Eine vergleichbare Anspruchsgrundlage für Operationen gegen den Handel oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder gegen den Terrorismus findet sich nicht.

Bis Anfang der neunziger Jahre zeigt sich in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus ein eher ernüchterndes Bild der internationalen Bemühungen. Alle Regelungsanstrengungen waren von der Schwierigkeit geprägt, Terrorismus von dem Recht auf Selbstbestimmung sowie der hieraus abgeleiteten Legitimation nationaler Befreiungsbewegungen abzugrenzen. Der ideologische Gegensatz zwischen Staaten der westlichen Welt, den sozialistischen Staaten sowie der Dritten Welt verhinderte überdies, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Vor diesem Hintergrund war eine Einigung auf eine allgemein gültige Definition von Terrorismus unmöglich.<sup>7</sup> Erst mit dem Ende des Kalten Krieges kam Bewegung in die Diskussion.

Dennoch bleibt ernüchternd festzustellen, dass nach wie vor eine allgemeinverbindliche und international anerkannte Definition fehlt.

Hilfsweise findet inzwischen die Formulierung eines Straftatbestandes Verwendung, wie er in dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 beschrieben wird:

*Art. 2 Abs. 1b: Eine Straftat im Sinne des Übereinkommens begeht, wer gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich [handelt], [...] um eine andere Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.<sup>8</sup>*

6 | Siehe dazu 3. UN-Seerechtskonvention, Art. 99-110.

7 | Ebenda.

8 | UN Doc. A/Res/54109 vom 09. Dezember 1999, in Kraft seit dem 10. April 2002.

Diese Formulierung fügt dem herkömmlichen Verständnis von Terrorismus weitere Charakteristika in dem Sinne zu, dass Terrorismus sich auch gegen Bevölkerungsgruppen – und nicht nur gegen staatliche Autorität – richten kann, dass er regelmäßig Unbeteiligte in Mitleidenschaft zieht und dass er grundsätzlich auf die Nötigung Dritter zielt.

Allerdings wird bei genauerem Hinsehen auch der Schwachpunkt dieser hilfswisen Definition deutlich, denn sie sieht den Terrorismus grundsätzlich im Kontext eines bewaffneten Konfliktes, was die Realität so nicht bestätigt.

### URSACHEN DES TERRORISMUS

In Bezug auf die Frage, wie dem Terrorismus zu begegnen ist, dürfte der Grundsatz unstrittig sein, dass es gewiss besser ist, Ursachen zu beheben als Symptome zu kurieren. Ein Blick auf bekannte Ursachen kann eventuell wertvolle Anknüpfungspunkte für die Ausrichtung und die Wirkmöglichkeiten der NATO liefern.

**Bis Anfang der neunziger Jahre zeigt sich in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus ein eher ernüchterndes Bild der internationalen Bemühungen. Alle Regelungsanstrengungen waren von der Schwierigkeit geprägt, Terrorismus von dem Recht auf Selbstbestimmung sowie der hieraus abgeleiteten Legitimation nationaler Befreiungsbewegungen abzugrenzen.**

Leider ist das Problem komplex – es gibt keine Monokausalitäten für die Entstehung von Terrorismus. Ähnlich wie bei einem Krebsgeschwür handelt es sich vielmehr um eine Reihe von Faktoren und Umständen, welche die Entstehung von Terrorismus begünstigen. Armut der Bevölkerung, mangelnde Bildung, Demokratiedefizite, fragile Staatlichkeit sowie

die negative Wahrnehmung der westlichen Welt und ihrer Wertegemeinschaft bedingen Perspektivlosigkeit und Hass und sind wohl abseits spezifischer Psychogramme von Einzeltätern die bekanntesten Faktoren und der Nährboden von Terrorismus.

Schon hier wird deutlich, dass ein Bündnis wie die NATO nicht das vorrangige Instrument sein kann, um etwa das Armutsproblem in bestimmten Regionen der Welt zu lösen. Ähnliches gilt für den Bereich Bildung. Auf der Grundlage von bi- oder multilateralen Abkommen oder eines Mandats durch den UN-Sicherheitsrat kann die NATO aber durchaus dazu beitragen, durch Ausbildungs- bzw. Trainingsmissionen Sicherheit und Stabilität in Staaten bzw. Regionen zu schaffen. Durch präesente Kräfte kann die NATO

beispielsweise freie Wahlen gewährleisten oder staatliche Strukturen vor Übergriffen schützen.

Legitimität und Moralität des eigenen Handelns tragen wesentlich zur Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der NATO-Aktivitäten in allen Einsatzgebieten bei. So paradox es ist, aber es sind vor allem die so oft kritisierten Medien, deren einsatzunmittelbarer Berichterstattung die Beachtung von Legitimität und Moralität im Einsatz zu verdanken ist. Diesem so genannten CNN-Faktor kommt im Medienzeitalter eine noch weiter zunehmende Bedeutung zu.

### **NATO – EIN INSTRUMENT INTERNATIONALER SICHERHEIT IM KAMPF GEGEN DEN TERRORISMUS?**

Welche Rolle aber kann die NATO in diesem Kontext spielen? Welche Möglichkeiten hat sie, eine Balance zwischen einer möglichst effektiven Gefahrenabwehr auf der einen Seite und der Beachtung der Recht- und Gesetzmäßigkeit staatlichen und vor allem militärischen Handelns auf der anderen Seite zu wahren?

Deutschland ist seit über fünfzig Jahren Mitglied der NATO – so lange, wie es die Bundeswehr gibt. Das Bündnis ist seit Mitte der fünfziger Jahre der Garant unserer Sicherheit. In Zeiten des Kalten Krieges war die NATO die transatlantische Klammer und die Rückversicherung für die Sicherheit der an der Nahtstelle des Ost-West-Konfliktes exponierten Bundesrepublik Deutschland.

**In Bezug auf die Frage, wie dem Terrorismus zu begegnen ist, dürfte der Grundsatz unstrittig sein, dass es gewiss besser ist, Ursachen zu beheben als Symptome zu kurieren.**

Im Zusammenhang mit dem Fall der Mauer war es der Einbettung in die NATO zu verdanken, dass eine Renationalisierung der deutschen Sicherheitspolitik verhindert wurde. Die NATO bleibt auch in Zukunft stärkster Anker unserer gemeinsamen Sicherheit. Sie verbindet Europa und Amerika, sie ist das Fundament für die kollektive Verteidigung und verfügt über ein einzigartiges politisches und militärisches Instrumentarium zur Wahrung und Wiederherstellung des Friedens.

Die Veränderungen in der sicherheitspolitischen Landschaft seit dem Ende des Kalten Krieges haben eine Anpassung der Ausrichtung und der Interessen des Bündnisses erforderlich gemacht. Die NATO von heute ist eine andere als

die zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes. Aus den ehemals 16 Mitgliedsstaaten sind inzwischen 28 geworden – weitere klopfen an die Tür des Bündnisses, um Mitglied zu werden oder partnerschaftlich mit der NATO zusammenzuarbeiten. Die eindimensionale Ausrichtung der Allianz auf bündnisgemeinsame Verteidigung gehört der Vergangenheit an. Heute verlangt ein mehrdimensionales Spektrum von neuen Herausforderungen und Risiken, zu denen auch der internationale Terrorismus gehört, neue Antworten. Es geht dabei um Grundsatzfragen der zukünftigen Ausrichtung der NATO, die sich vor diesem Hintergrund beim Gipfel im November in Lissabon ein neues Strategisches Konzept geben wird.

### **TERRORISMUS: INTERNATIONALE DIMENSION**

Die für das Bündnis und vor allem für die USA schmerzhafteste Zäsur in der sicherheitspolitischen Landschaft waren die Anschläge vom 11. September 2001, als die Führungsmacht der NATO nicht wie sonst an der Peripherie, sondern im Kernland selbst angegriffen wurde. Das Unvorstellbare war eingetreten, was für die USA mit der schmerzhaften Erkenntnis verbunden war, auch jenseits des Atlantiks verwundbar zu sein. Und das Bündnis sah sich mit der unabweisbaren Notwendigkeit einer Standortbestimmung

**Legitimität und Moralität des eigenen Handelns tragen wesentlich zur Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der NATO-Aktivitäten in allen Einsatzgebieten bei. So paradox es ist, aber es sind vor allem die so oft kritisierten Medien, deren einsatzunmittelbarer Berichterstattung die Beachtung von Legitimität und Moralität im Einsatz zu verdanken ist.**

konfrontiert, wie mit dieser Art der Bedrohung künftig umzugehen sei. Verheerende weitere Anschläge in Madrid 2004 und in London 2005 riefen den europäischen Verbündeten ins Gedächtnis, dass diese neue Form des Terrorismus kein ausschließlich amerikanisches Problem ist. Es wurde auch deutlich, dass kein Einzelstaat – auch nicht die Supermacht USA – allein erfolgreich

gegen internationale Terrornetzwerke vorgehen kann. So lange wie die terroristische Bedrohung einschließlich des Missbrauchs von Massenvernichtungswaffen besteht, kann die NATO dies als Organisation, die für die Sicherheit der Mitgliedstaaten Verantwortung übernimmt, nicht ignorieren. Dies gilt umso mehr, als terroristische Anschläge eine Dimension erreicht haben, die dem Ausmaß militärischer Auseinandersetzungen gleichkommt und der zumindest in großen Teilen nur mit militärischen Mitteln zu begegnen ist.

Terrorismus betrifft damit sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit. Nur die Streitkräfte verfügen über die notwendigen Mittel, um Angriffen mit Massenvernichtungswaffen, Flugzeugen und Schiffen in der Hand von Terroristen wirksam zu begegnen. Die Anschläge in den vergangenen zehn Jahren haben verdeutlicht, dass eine klare Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit oder im internationalen Rahmen zwischen *security und defense* kaum mehr durchzuhalten ist. Umstritten ist jedoch die Frage, wie weitgehend militärische Mittel im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt werden dürfen und wie das Primat der Politik dabei gewahrt bleiben soll.<sup>9</sup> In Deutschland rückte dieses Thema in den Blickpunkt der Öffentlichkeit, als ein unkontrollierbares Sportflugzeug über Frankfurt für Angst und Schrecken sorgte. Dieses Ereignis war der Ausgangspunkt für das anschließend in aller Eile verabschiedete Luftsicherheitsgesetz, dessen handwerkliche Fehler durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts offenbar wurden. Unter anderem stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass nach deutschem Verständnis der Einsatz von Streitkräften zur qualitativen Unterstützung originär zuständiger Polizeikräfte nicht zulässig ist. Dieses Problem harrt bis dato einer Lösung. Diskutiert wurde der notwendige Einsatz von Streitkräften zur Absicherung des Besuchs des US-Präsidenten Bush und des G-8-Gipfels im Juni 2007 in Heiligendamm. Zur Rechtfertigung des Einsatzes militärischer Mittel zum Schutz dieser Großveranstaltungen wurden Rechtskonstrukte und Interpretationen herangezogen, die noch heute umstritten sind. Immerhin führte der Druck der Öffentlichkeit dazu, dass ein Entscheidungsprozess in Gang gesetzt wurde. So wird es heute beispielsweise nicht mehr ohne Weiteres hingenommen, dass vor Ort operierende Seestreitkräfte sich nicht umfänglich an UN-mandatierten Anti-Piraterie-Operationen der NATO beteiligen dürfen, um für Deutschland wichtige Seeverbindungswege zu schützen, nur weil nationale Zuständigkeitsregelungen dies nicht vorsehen. Sind Fragen innerstaatlicher Zuständigkeitsregelungen schon in Deutschland eine

**Die für das Bündnis und vor allem für die USA schmerzhafteste Zäsur in der sicherheitspolitischen Landschaft waren die Anschläge vom 11. September 2001, als die Führungsmacht der NATO nicht wie sonst an der Peripherie, sondern im Kernland selbst angegriffen wurde.**

9 | „Schwierigkeiten von Demokratien im Umgang mit Terrorismus“, in: *Jahrbuch des Terrorismus 2009* von Prof. Joachim Krause, herausgegeben vom Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel.



komplexe Materie, kann man sich leicht vorstellen, um wieviel schwieriger es ist, solche Fragen im Bündnis mit 28 Mitgliedsstaaten einvernehmlich zu beantworten.

### **ANPASSUNGSFÄHIGKEIT DER NATO**

Dennoch muss es nun im Kontext der im November zu verabschiedenden neuen Strategie gelingen, die Rolle von Streitkräften im Rahmen einer vernetzten Sicherheitsarchitektur zu bestimmen und insbesondere den militärischen Beitrag für die Unterbindung des internationalen Terrorismus zu definieren. Eine wesentliche Stärke des Bündnisses war bis heute die Fähigkeit zum Wandel und zur Anpassung an sich ändernde sicherheitspolitische Lagen.

Ausgangspunkt für Weiterentwicklung und notwendige Anpassungen ist das noch gültige strategische Konzept von 1999, das die bereits in den neunziger Jahren übernommenen Aufgaben im Rahmen friedenserhaltender und friedensschaffender Maßnahmen konzeptionell untermauerte. Zu diesen Operationen zählten neben den Einsätzen im Rahmen eines Mandats des UN-Sicherheitsrats, etwa

**Dennoch muss es nun im Kontext der im November zu verabschiedenden neuen Strategie gelingen, die Rolle von Streitkräften im Rahmen einer vernetzten Sicherheitsarchitektur zu bestimmen und insbesondere den militärischen Beitrag für die Unterbindung des internationalen Terrorismus zu definieren.**

im Rahmen des Zweiten Golfkrieges gegen den Irak 1991 und verschiedener Peace-Keeping-Einsätze – ebenfalls im Rahmen eines UN-Mandats – auf dem Balkan (IFOR, SFOR, KFOR) auch nicht mandatierte Peace-Keeping-Einsätze auf Ersuchen einer Konfliktpartei in Mazedonien, etwa die Operationen Essential Harvest oder Amber Fox.

Die Operation Active Endeavour als Anti-Terror-Operation und das weitere Engagement der NATO gegen den Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001 bedürfen nun des konzeptionellen Überbaus, der mit dem neuen Strategischen Konzept von 2010 gewährleistet werden soll.

Schon das Konzept von 1999 enthält die Aussage, dass alle Maßnahmen auch außerhalb von Art. 5 Operationen „consistent with international law“ sein müssen. Diese vor allem auf Wunsch der europäischen Bündnispartner aufgenommene Formulierung setzt den Rahmen für die noch immer offene Diskussion über die Frage, welches Maß an

militärischer Gewalt nach dem Völkerrecht für die NATO zulässig ist.<sup>10</sup> Die Bereitschaft der Staatengemeinschaft, militärische Handlungsmargen kontinuierlich zu erweitern, ist dabei klar erkennbar.

## **ABSCHRECKUNG UND TERRORISMUS**

Anschläge in jüngerer Vergangenheit haben gezeigt, dass die zu Zeiten des Kalten Krieges gleichermaßen auf nuklearer und konventioneller Abschreckung sowie auf Entspannung beruhende Strategie der NATO gegenüber Terroristen nicht wirksam zu entfalten ist. Gegenüber einem Gegner, der selbst elementarste Prinzipien des Kriegsvölkerrechts, das auf der Rationalität, der „humanistischen Parität“ von Gegnern und der Anerkennung der Reziprozität militärischer Mittel beruht, durch Selbstmordattentate aushebelt, kann eine solche Strategie nicht fangen. Abschreckung setzt auf die Erkenntnis, dass der Einsatz von Gewalt angemessen vergolten werden kann. Sie bleibt eine Form politischer Macht und bedient sich vielfältiger Mittel – rechtlich und wirtschaftlich, politisch, polizeilich und militärisch. Sie bleibt als politisches Sicherheitskonzept unter Beimischung militärischer Mittel, gegenüber Terroristen, die ihrerseits keine Wertegemeinschaft vor Vergeltungsmaßnahmen schützen wollen, jedoch von nur begrenzter Wirksamkeit.<sup>11</sup>

Nun fragt sich natürlich, welchen Beitrag kann und soll das Bündnis leisten, um seinem Kernauftrag, der Gewährleistung der Sicherheit der Bündnispartner, bestmöglich gerecht zu werden? Was ist dabei angesichts einer terroristischen Bedrohung überhaupt unter dem Begriff „Sicherheit“ zu verstehen?

Welche Grenzen des internationalen Rechts sind dabei zu berücksichtigen und welche Grenzen der Legitimität sind zu beachten, um die Unterstützung der Bevölkerung und der Staatengemeinschaft für das Bündnis zu gewinnen?

**Das dem NATO-Vertrag zu Grunde liegende Verständnis von Sicherheit bezog sich ursprünglich auf die Integrität des Bündnisgebietes, den Schutz der Bündnispartner vor einem militärischen Angriff sowie die Unversehrtheit der Bürger und den Erhalt der politischen Handlungsfreiheit.**

10 | „Die NATO nach dem Kosovo Konflikt und das Völkerrecht“ von Michael Bothe, in: *SZIER* 2/2000, S. 177 f.

11 | „Die Macht der Abschreckung“ von Michael Stürmer, in: *Die Welt*, 19.04.2010

### **AUFGABE DER NATO: SICHERHEIT IM SINNE VON SCHUTZ UND FREIHEIT?**

Das dem NATO-Vertrag zu Grunde liegende Verständnis von Sicherheit bezog sich ursprünglich auf die Integrität des Bündnisgebietes, den Schutz der Bündnispartner vor einem militärischen Angriff sowie die Unversehrtheit der Bürger und den Erhalt der politischen Handlungsfreiheit. Dieser Sicherheitsbegriff hob auf die Perspektive von Staaten ab. Die internationale Ordnung, so wie sie am Ende des Zweiten Weltkrieges konzipiert worden ist, stellt eine in den Vereinten Nationen verfasste Gemeinschaft gleichgeordneter, an Souveränität gleicher Staaten dar, zu deren wesentlichen Rechten es gehört, die eigenen inneren Angelegenheiten selbst und unabhängig wahrzunehmen. Demgegenüber liegt die Aufgabe der Vereinten Nationen darin, die internationale Sicherheit zu gewährleisten.<sup>12</sup> Auch die Gewährleistung der Sicherheit durch den Sicherheitsrat bezieht sich auf eine staatliche Perspektive. Die Anwendung von polizeilicher oder militärischer Gewalt gegen den Terrorismus bleibt den souveränen Staaten als so genannte innere Angelegenheit vorbehalten.

Die Dimension zahlreicher Anschläge in jüngerer Vergangenheit hat jedoch dazu geführt, dass sich der UN-Sicherheitsrat mit dem Problem beschäftigte. Mit zahlreichen Resolutionen hat er die Anwendung militärischer Gewalt durch einzelne Staaten bzw. durch die NATO zur Terrorismusbekämpfung gestattet, indem er das Gewährenlassen von Al Qaida durch die Taliban als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bezeichnet und in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus einen wesentlichen Beitrag zu deren Wahrung sieht.<sup>13</sup> Der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan,

12 | Art 2 Abs. 1, Art 1 Abs. 1 UN-Charta. Siehe dazu: „Die zwei Seiten der Sicherheit: Internationale Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus und die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten“ von Tobias Stoll, in: *Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*, 2006.

13 | „Die zwei Seiten der Sicherheit: Internationale Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus und die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten“ von Peter-Tobias Stoll, in: *Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*, 2006.

definierte Sicherheit in einem großen Bericht<sup>14</sup> durch die „Verhütung von katastrophalem Terrorismus“ unter dem Begriff „Freiheit vor Furcht“ und forderte eine staaten- und ressortübergreifende Strategie, die auch die Verhinderung der Verbreitung von kernwaffenfähigem Material bzw. von Massenvernichtungswaffen einschloss. Hier findet sich ein Schlüssel für die derzeitige und künftige Positionierung der Allianz: Im Rahmen dessen, was in der NATO als *comprehensive approach* beschrieben wird (ohne dass eine dafür einheitliche Definition vereinbart wäre) ist eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit verschiedener Organisationen im engen Schulterschluss erforderlich. Hier gilt es für die NATO, ihren Beitrag zur Sicherheit der Bündnispartner als „Freiheit vor Furcht“ genauer zu definieren.

**Die vielschichtige Natur des Terrorismus bedingt eine Reihe von Initiativen, die sowohl politische, operative, militärische, technologische, wissenschaftliche und ökonomische Aspekte umfassen. Dazu gehört auch eine Öffentlichkeitsarbeit, die Transparenz und Akzeptanz des Handelns der Allianz in allen Bereichen sicherstellen soll.**

### **KERNFÄHIGKEITEN DES BÜNDNISSES ZUR BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS**

Nun haben nicht erst die Erfahrungen in Afghanistan und davor auf dem Balkan gelehrt, dass militärische Gewalt bei Weitem nur ein letztes, keineswegs aber das einzige Mittel ist, das die NATO nutzen kann. Die vielschichtige Natur des Terrorismus bedingt eine Reihe von Initiativen, die sowohl politische, operative, militärische, technologische, wissenschaftliche und ökonomische Aspekte umfassen. Dazu gehört auch eine Öffentlichkeitsarbeit, die Transparenz und Akzeptanz des Handelns der Allianz in allen Bereichen sicherstellen soll.

Daher umfasst der Beitrag der NATO im Kampf gegen den Terrorismus verschiedene Komponenten: Erstens bietet das Bündnis ein Forum, das es ermöglicht, Konsultationen in Entscheidungen umzusetzen. Zweitens stehen der NATO zur Umsetzung entsprechender Beschlüsse erhebliche militärische Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Verfügung. Drittens ist die NATO Teil eines Netzwerks von Partnern, das nicht nur Staaten, sondern auch internationale Organisationen umfasst.

14 | UN Doc. A/59/2005: „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle“, Bericht des Generalsekretärs vom 21.05.2005

Eine Kernfähigkeit des Bündnisses ist es, in sicherheitspolitischen Fragen ein auf Dauer eingerichtetes, permanent verfügbares Forum zur Konsultation bereitzustellen. Seit die Bekämpfung des Terrorismus mit zu den zentralen Aufgaben der NATO gehört, finden dazu kontinuierlich Gespräche zwischen den Bündnispartnern, anderen Staaten und relevanten Organisationen statt. Diese Fähigkeit stellt eine ganz wesentliche Stärke des Bündnisses dar: während die verschiedenen Sitzungsformate die Einbindung jedes relevanten Gesprächspartners ermöglichen, entwickeln die Bündnispartner am Ende eines breiten Meinungsbildungsprozesses eine abgestimmte Position. Die Bereitschaft der Bündnispartner, diese Position mitzu-

**Die NATO unterstützt Bündnispartner auf deren Wunsch bei der Absicherung von Großereignissen, wie beispielsweise anlässlich der Olympischen Spiele in Athen oder bei verschiedenen Gipfeltreffen durch Bereitstellung spezieller Fähigkeiten, etwa des fliegenden Frühwarnsystems AWACS, durch Einheiten zur Entdeckung und Abwehr von chemischen, biologischen oder radioaktiven Waffen sowie durch weitere Fähigkeiten.**

tragen, etwa den Einsatz in Afghanistan, ist das Fundament für alles Handeln der Allianz. Dieses Fundament ruht auf dem Prinzip der einstimmigen Beschlussfassung, dem so genannten Konsensprinzip. Es garantiert die Kohäsion des Bündnisses gegenüber Dritten. Natürlich laufen neben den Konsultationen bereits zahlreiche Operationen, die sich teils unmittelbar, teils mittelbar auf den Terrorismus beziehen. NATO-Seestreitkräfte überwachen seit Jahren im Rahmen der Operation Active Endeavour (OAE) das Mittelmeer auf der Suche nach Terroristen und zum Schutz der dortigen Seeverbindungswege. OAE als eine von acht Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinigten Staaten nach den Anschlägen des 11. September ermöglicht auch Nicht-NATO Staaten die Beteiligung.

## **VERSCHIEDENE EINSATZMÖGLICHKEITEN**

Seit August 2003 unterstützt die NATO-geführte International Security Assistance Force (ISAF) die afghanische Regierung bei der Stabilisierung des Landes und der Gewährleistung von Sicherheit, um zu verhindern, dass Terrornetzwerke das Land als Rückzugsraum für die Ausbildung und Planung weiterer Anschläge nutzen können. Auf dem Balkan unterstützt die NATO durch Peace-Keeping-Operationen in enger Zusammenarbeit mit lokalen Behörden die Stabilisierung der Region, auch um Finanzierungsquellen des Terrorismus durch Waffen-, Drogen- und Menschenschmuggel auszutrocknen. Die NATO unterstützt

Bündnispartner auf deren Wunsch bei der Absicherung von Großereignissen, wie beispielsweise anlässlich der Olympischen Spiele in Athen oder bei verschiedenen Gipfeltreffen durch Bereitstellung spezieller Fähigkeiten, etwa des fliegenden Frühwarnsystems AWACS, durch Einheiten zur Entdeckung und Abwehr von chemischen, biologischen oder radioaktiven Waffen sowie durch weitere Fähigkeiten. Die NATO verfügt über Möglichkeiten zur Entwicklung gemeinsamer moderner Technologie und zur Entwicklung von Fähigkeiten zum Schutz von Soldaten, Zivilisten und kritischer Infrastruktur vor terroristischen Angriffen etwa durch frühzeitige Aufdeckung von Sprengstoffanschlägen (IED), der Bedrohung von Massenvernichtungswaffen sowie zum Schutz vor Raketenangriffen durch Flugzeuge und Hubschrauber. Das Arbeitsprogramm zur Bekämpfung des Terrorismus wurde durch die Rüstungsdirektoren der NATO entwickelt und als Bestandteil des Antiterrorismus-Pakets, das beim Gipfeltreffen in Istanbul 2004 geschnürt wurde, verabschiedet. Dieses Programm konzentriert sich auf zehn verschiedene Bereiche, in denen mit Hilfe von zu entwickelnder Technologie die Folgen eines Terrorangriffs minimiert werden können. Dazu gehören u.a. der Schutz für Helikopter und Flugzeuge gegen Handwaffenbeschuss und der Schutz vor handgestützten Raketen, Maßnahmen zum Schutz gegen Sprengfallen, Schutzmaßnahmen gegen Mörserangriffe, Schutz kritischer Infrastruktur u.a. Der Schutz von Kommunikations-, Führungs- und Informationssystemen ist spätestens seit den terroristischen Angriffen gegen Estland im Frühjahr 2007 eine weitere vordringliche Aufgabe des Bündnisses. Eine umfängliche Zusammenarbeit der Nachrichtendienste dient dazu, Bedrohungen bereits dann und dort zu erkennen, wo sie entstehen. Dies soll das Bündnis in die Lage versetzen, Anschläge im Planungsstadium zu erkennen und zu vereiteln. Die Zusammenarbeit auch mit Nicht-NATO-Staaten in einem speziellen Programm ermöglicht, unter Einbeziehung der an NATO-Operationen angrenzenden Nachbarstaaten, etwa im Mittelmeerraum, sowie durch die Einbeziehung Russlands die konsequente Verfolgung terroristischer Aktivitäten über die Bündnisgrenzen hinaus.

**Eine umfängliche Zusammenarbeit der Nachrichtendienste dient dazu, Bedrohungen bereits dann und dort zu erkennen, wo sie entstehen.**

## **AUSRICHTUNG DER NATO IN VERSCHIEDENEN PHASEN DER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG**

Nur in einem ressortübergreifenden, ganzheitlichen Ansatz, bekannt unter dem Begriff *Comprehensive Approach*, kann die Friedens- und Werteordnung westlicher Demokratien gegen menschenverachtende Anschläge geschützt werden. Dieser Ansatz erfordert die Betrachtung sämtlicher für die Bedrohung durch Terrorismus relevanter Faktoren und die Anwendung dafür erforderlicher staatlicher Mittel. Die NATO verfügt dazu vor allem über militärische Mittel sowie über politische Abstimmungsinstrumente. Eine kontinuierliche Anpassung der Fähigkeiten der NATO gegenüber Bedrohungen durch Terrorismus sowie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wird in dem Strategiepapier *Comprehensive Political Guidance*, das in Riga 2006 beim Gipfeltreffen verabschiedet wurde, beschrieben. Dabei geht es weniger um den Aufbau eigener ziviler Fähigkeiten als vielmehr um die Schaffung von Schnittstellen, um zivile Fähigkeiten sinnvoll in Operationen des Bündnisses integrieren zu können.

### **PRÄVENTIVE MASSNAHMEN**

Im Bereich der präventiven Maßnahmen kommt der NATO im Sinne des *Comprehensive Approach* eine eher unterstützende Rolle zu. Abbau von Armut, Demokratisierung von Staaten und Behebung von Bildungsdefiziten sind Präventionsmaßnahmen gegen den Terrorismus, für die zivile Behörden die Federführung haben. Streitkräfte sowie auch das Bündnis können hier die für die innere Sicherheit originär zuständigen Behörden unterstützen, wo die Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmt, d.h. überall dort, wo die Fähigkeiten der Streitkräfte benötigt werden, um den Schutz der Bürger und der Staaten zu gewährleisten. Nach deutschem Rechtsverständnis wird dieses Handeln unter den Begriff Amtshilfe subsumiert. Es kann nicht im Interesse der Streitkräfte oder des Bündnisses liegen, nationale Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu Gunsten der Streitkräfte zu verschieben. Lediglich die sinnvolle Integration muss möglich sein. Im Fall Deutschlands hieße dies etwa, das Grundgesetz so um einen Art. 35a Abs. IV zu ergänzen, dass der qualifizierte Einsatz militärspezifischer Waffen, etwa von Luftabwehr-

raketen, im Rahmen der Amtshilfe ermöglicht wird. Im präventiven Bereich unterstützen NATO-Streitkräfte durch enge Abstimmung und Koordination sowie in beratender Funktion. Sinnvoll beteiligen kann sich die Allianz auch an der Früherkennung und der Aufklärung terroristischer Aktivitäten. Fliegende Frühwarnsysteme sowie Fähigkeiten zum Aufspüren biologischer, chemischer und nuklearer Waffen können dabei die Aufklärungsarbeit der Polizei unterstützen. Kooperationsprojekte mit Drittstaaten, etwa Trainings- und Ausbildungsmissionen für deren Sicherheitskräfte, sind ein weiteres Werkzeug, dessen die NATO sich im Bereich der Prävention bedienen kann.

### **MILITÄRISCHE INTERVENTION: LEGALITÄT / LEGITIMITÄT DES HANDELNS**

Im Bereich der Selbstverteidigung im Sinne des Art. 51 der UN-Charta, also zur Abwehr eines unmittelbar bevorstehenden terroristischen Anschlags, der rechtlich mit dem Angriff durch eine dritte Nation gleichzusetzen ist, kommt dem Bündnis hingegen eine führende Rolle zu. Hier geht es darum, im Konsens der in der NATO repräsentierten Nationen eine adäquate Antwort unter Einsatz militärischer Mittel zu finden, die ggf. durch Maßnahmen ziviler Behörden zu begleiten sind. Der Einsatz militärischer Gewaltmittel der NATO muss sich dabei an den Maßstäben der Legalität und der Legitimität messen lassen.

Im Anschluss an die Anschläge vom 11. September und die Auslösung des Bündnisfalls nach Art. V ist der Einsatz militärischer Gewaltmittel die erste offensichtliche Reaktion des Bündnisses gewesen. Militärische Gewalt ist ganz sicher nicht das einzige erfolgversprechende Element im Kampf gegen den Terrorismus und zur Gewährleistung internationaler Sicherheit. Es spricht jedoch viel dafür, dass Mittel und Möglichkeiten auch künftig eine prominente Rolle der Streitkräfte im Kampf gegen den internationalen Terrorismus bedingen. Militärische Gewalt steht dementsprechend im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Die Luftangriffe auf zwei entführte Tanklastzüge in Afghanistan mit zivilen Opfern haben die Aufmerksamkeit und das kritische Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Angemessenheit,

**Im Bereich der Selbstverteidigung im Sinne des Art. 51 der UN-Charta, also zur Abwehr eines unmittelbar bevorstehenden terroristischen Anschlags, der rechtlich mit dem Angriff durch eine dritte Nation gleichzusetzen ist, kommt dem Bündnis hingegen eine führende Rolle zu.**



die Legitimität und die Moralität von militärischer Gewalt auch im Kampf gegen den internationalen Terrorismus geschärft.

Zu klären ist daher, auf welcher Grundlage militärische Gewaltmittel zur Bekämpfung des Terrorismus eingesetzt werden dürfen. Die Grenze des rechtlich Zulässigen ist gleichzeitig die Grenze für das Handeln der NATO.

Die UN-Charta verwendet den Begriff Terrorismus nicht ausdrücklich, doch lassen die von der Staatengemeinschaft getragenen Interpretationen des Art. 2 Abs. 4 der UN Charta in Verbindung mit verschiedenen Sicherheitsrats-

resolutionen den Schluss zu, dass das Ziel der UN ist, den internationalen Terrorismus in allen Ausprägungen zu unterbinden. Die zunehmende Ausweitung des Begriffs der Friedensbedrohung nach Art. 39 UN-Charta und die damit verbundene Ausweitung der Eingriffsmöglichkeiten aufgrund einer Autorisierung des Sicherheitsrates als auch die fast einhellige Zustimmung der Staatengemeinschaft zum Afghanistan-Einsatz sind hinreichender Beleg dafür, dass es als vertretbar erachtet wird, gegen massive Terroranschläge auch mit militärischen Mitteln vorzugehen.<sup>15</sup>

**Für Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz festgestellt, dass ein schwerer terroristischer Angriff dem Angriff durch eine dritte Nation gleichzusetzen ist und daher den Einsatz von Streitkräften zu deren Abwehr rechtfertigt.**

Es ist jedoch ggf. durch den Sicherheitsrat für jeden Einzelfall zu klären, welche Reichweite entsprechende Maßnahmen haben dürfen. Für Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz festgestellt, dass ein schwerer terroristischer Angriff dem Angriff durch eine dritte Nation gleichzusetzen ist und daher den Einsatz von Streitkräften zu deren Abwehr rechtfertigt. Dies gilt auch dann, wenn der Angriff noch nicht erfolgt ist, sondern unmittelbar bevor steht.

Gleichwohl kommt ein terroristischer Anschlag nicht automatisch einem internationalen bewaffneten Konflikt im Sinne eines „klassischen Krieges“ zwischen Nationen gleich. Vor einer solchen Analogie ist zu warnen, denn damit würde der Einsatz militärischer Gewalt in gewisser

15 | Bothe, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2001, S. 603 (615 f.)

Weise entgrenzt.<sup>16</sup> Ausgangspunkt der Betrachtung einer völkerrechtlichen Bewertung einer Militäraktion gegen den Terrorismus ist das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff 4 der UN-Charta. Der Einsatz von NATO-Streitkräften im Rahmen eines Auslandseinsatzes gegen nichtstaatliche Gewaltakteure wie Terroristen auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten erfordert unbedingt einen völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrund.<sup>17</sup>

Eine solche Rechtfertigung kann ein militärischer Einsatz in unterschiedlichem Kontext erfahren:

In Betracht kommt das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta. Für die Anschläge vom 11. September wurde dies durch den UN-Sicherheitsrat in Bezug auf die nachfolgenden Militärschläge der USA auf Afghanistan akzeptiert.<sup>18</sup> Der Sicherheitsrat verabschiedete unmittelbar nach den Anschlägen drei Resolutionen, die die Gefahr des internationalen Terrorismus adressieren (UNSR 1368, 1373, 1377). Der Sicherheitsrat verurteilte die Anschläge als bewaffnete Angriffe auf die Vereinigten Staaten und bekräftigte das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung.<sup>19</sup> Voraussetzung dafür ist neben dem Vorliegen eines bewaffneten Angriffs dessen Zurechenbarkeit zu dem Staat, der diese Handlung aktiv unterstützt oder den Drahtziehern und Tätern ein Aufenthaltsrecht gewährt. Umstritten ist die Anwendbarkeit des Selbstverteidigungsrechts gegenüber Staaten, die den Terrorakt weder gebilligt haben noch sonst in irgendeiner Form beteiligt sind.<sup>20</sup>

**Angesichts der damit verbundenen Unsicherheit sollten militärische Aktionen des Bündnisses gegenüber territorial betroffenen failed states, die ihre Hoheitsgewalt nicht oder nur unbefriedigend ausüben können, nicht allein auf den Rechtfertigungsgrund des Selbstverteidigungsrechts gem. Art 51 UN-Charta gestützt werden.**

Angesichts der damit verbundenen Unsicherheit sollten militärische Aktionen des Bündnisses gegenüber territorial betroffenen *failed states*, die ihre Hoheitsgewalt nicht oder

16 | Siehe dazu ausführlich: „Analogies at War“ von Prof. Jens Meierheinrich, in: *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 11, 2006, S.1-40.

17 | „Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Akteure“ von Christian Schaller, in: *SWP Studie*, 2007, S. 14 ff.

18 | Siehe Tietje/Nowrot, S. 5.

19 | Siehe dazu kritisch: „Afghanistan Krieg, Bundeswehreinatz und Völkerrecht“, Prof. Dr. Norman Paech vom 12.11.2001, in: *AG Friedensforschung an der Uni Kassel*.

20 | Tietje/Nowrot, S. 11.

nur unbefriedigend ausüben können, nicht allein auf den Rechtfertigungsgrund des Selbstverteidigungsrechts gem. Art 51 UN-Charta gestützt werden.

Stattdessen kommt hier nur eine Resolution gemäß Kapitel VII der UN-Charta durch den Sicherheitsrat als Rechtfertigungsgrund in Betracht. Ohnehin ist die Bekämpfung terroristischer Gefahren in erster Linie eine Aufgabe des Sicherheitsrats, der nach dem Kapitel VII der UN-Charta ohne Weiteres berechtigt ist, Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat einzuleiten, der auf seinem Boden terroristische Aktivitäten duldet oder sie sogar unterstützt.<sup>21</sup>

Umstritten ist ferner eine Selbstmandatierung der NATO als Rechtfertigungsgrund für die Verletzung des Gewaltverbots, wie etwa anlässlich der militärischen Einsätze auf dem Balkan zur Erzwingung eines politischen Verhaltens von März bis Juni 1999. Zwar sieht das derzeit noch gültige strategische Konzept der NATO von 1999 vor, dass sowohl „out of defense, out of area“ als auch „out of UN“ agiert werden könne, falls eine schwer wiegende Beeinträchtigung von Sicherheitsinteressen der NATO-Staaten vorliegt<sup>22</sup>, doch ist dies kein Freibrief, der das

**Sowohl eine weit gedehnte Auslegung des Selbstverteidigungsrechts gem. Art. 51 UN-Charta, die von den USA zur Rechtfertigung des Irak-Krieges 2003 herangezogen wurde, als auch die Selbstmandatierung des Bündnisses zum Schutz von Sicherheitsinteressen bergen die Gefahr einer äußerst kontroversen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit oder der Spaltung der Bündnispartner.**

Gewaltmonopol des UN-Sicherheitsrats grundsätzlich in Frage stellen soll.

Sowohl eine weit gedehnte Auslegung des Selbstverteidigungsrechts gem. Art. 51 UN-Charta, die von den USA zur Rechtfertigung des Irak-Krieges 2003 herangezogen wurde, als auch die Selbstmandatierung des Bündnisses zum Schutz von Sicherheitsinteressen bergen die Gefahr einer äußerst kontroversen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit oder der Spaltung der Bündnispartner. Man mag sich an die unheilvolle Entwicklung der *coalition of the willing* erinnern, die in Folge der Nichtbeteiligung vieler Bündnispartner am Irak-Krieg 2003 die Kohäsion der NATO hätte gefährden können.

21 | Tomuschat, S. 358.

22 | „Funktionen militärischer Konfliktregelung durch die NATO“, von August Pradetto, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2002, S. 12 ff.

Deswegen ist es im Interesse des Zusammenhalts der Bündnispartner sinnvoll, die unstreitige Voraussetzung der Legalität des Einsatzes militärischer Gewalt der NATO durch verschiedene Kriterien der Legitimität zu ergänzen. Diese könnten sich etwa aus der Schwere der potenziellen Bedrohung, der angemessenen Absicht der Bündnispartner, einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und einer Abschätzung möglicher Folgen zusammensetzen.<sup>23</sup>

Neben der Bekämpfung von militärisch organisierten Terroristen oder der Abwehr von Anschlägen mit militärischen Mitteln wird hier auch in Zukunft das Krisenmanagement sowie der Schutz und die Versorgung von Opfern vorrangige Aufgabe des Bündnisses im Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Behörden sein.

### **STABILISIERUNG – WIEDERAUFBAU**

Nach einer militärischen Intervention in einem Drittstaat folgt eine Phase der Stabilisierung, deren Ziel es sein muss, Terroristen den Nährboden für die erneute Entfaltung ihrer Aktivitäten zu entziehen. In einer solchen Phase werden die Streitkräfte zu einem Akteur, der Verstöße aller Seiten gegen die Friedensvereinbarung verhindern und generell die Sicherheitsvoraussetzungen für Wiederaufbau und Entwicklung schaffen soll.<sup>24</sup> Die Bedeutung der Streitkräfte nimmt dabei mit fortschreitender Stabilisierung des Einsatzgebiets ab und entsprechende Aufgaben können zunehmend in zivile Hand übertragen werden, während die militärische Präsenz verringert wird.<sup>25</sup> In Bezug auf repressive Maßnahmen gegen den Terrorismus steht wiederum der Einsatz ziviler Behörden unter dem Aspekt der Verbrechensaufklärung im Vordergrund. NATO-Streitkräfte unterstützen hier durch geeignete Aufklärungsmittel sowie durch Bereitstellung zahlreicher anderer Fähigkeiten, die, wie die Bestandsaufnahme gezeigt hat, entweder schon vorhanden sind oder sich in der Entwicklung befinden.

**Nach einer militärischen Intervention in einem Drittstaat folgt eine Phase der Stabilisierung, deren Ziel es sein muss, Terroristen den Nährboden für die erneute Entfaltung ihrer Aktivitäten zu entziehen.**

23 | Siehe dazu ausführlich: „Völkerrecht und Vereinte Nationen: Zum Einsatz militärischer Gewalt“ von Gareth Evans, in: *Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*, 2006

24 | „Asymmetrien als Herausforderung“, S. 37.

25 | Ebenda, S. 38.

## AUSBLICK: DIE NATO ALS INTEGRALER BESTANDTEIL DER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

Solide Erfahrung in Anti-Terror-Operationen, eine ganze Bandbreite hochentwickelter Fähigkeiten, die von der Konsultation bis hin zum weltweiten militärischen Eingriff reichen, sowie Legalität und Legitimität des Handelns auf Grundlage des Beschlusses von 28 westlichen Demokratien stellen die NATO in jeder Anti-Terrorismus-Strategie der Staatengemeinschaft gut auf. Hinsichtlich bestimmter Fähigkeiten im militärischen Bereich ist die Allianz für die UN als Mandatsträger in großen Teilen der Welt alternativlos.

Für die künftige Ausrichtung besteht Handlungsbedarf in der Optimierung des kohärenten, reibungslosen Zusammenwirkens der zivilen und militärischen Akteure der Staatengemeinschaft. Dazu gehört eine intensivierte Abstimmung militärischen Handelns mit zivil geführten Präventions- und Stabilisierungsmaßnahmen.

Das Bündnis muss auch weiterhin seine Fähigkeiten und Strukturen im Sinne der Transformation so anpassen, dass dem Terrorismus effektiv begegnet werden kann. Krisenvorsorge, Aufklärung und Informationsaustausch, Entwicklung moderner Führungstechnologie, Aufklärungstechnik sowie der Schutz von kritischer Infrastruktur sind dabei zentrale Handlungsfelder. Das NATO-Rüstungsprogramm Defense against Terrorism sowie das Center of Excellence gegen Terrorismus können hier wertvolle Impulse geben.

**Eine Intensivierung des Dialogs mit Nicht-NATO-Partnerstaaten, wie sie im Rahmen laufender Operationen bereits stattfindet, sowie die Harmonisierung mit weiteren wichtigen Akteuren im Sinne des Comprehensive Approach, vorrangig mit der EU, ist wünschenswert und sollte im kommenden strategischen Konzept festgeschrieben werden.**

Eine Intensivierung des Dialogs mit Nicht-NATO-Partnerstaaten, wie sie im Rahmen laufender Operationen bereits stattfindet, sowie die Harmonisierung mit weiteren wichtigen Akteuren im Sinne des *Comprehensive Approach*, vorrangig mit der EU, ist wünschenswert und sollte im kommenden strategischen Konzept festgeschrieben werden. Auch die Zusammenarbeit mit Russland beim Thema Terrorismus sollte vertieft werden. Ein Aktionsplan bietet dazu schon erste Ansätze.

Die NATO ist zwar integraler Bestandteil im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, zuständig für die Mandatierung militärischer Einsätzen und sonstiger Zwangsmaßnahmen bleibt jedoch der UN-Sicherheitsrat als einzig legitimes Organ mit Verantwortung für die Wahrung bzw. Wiederherstellung internationaler Sicherheit und des Weltfriedens. Von einer Selbstmandatierung der NATO sollte künftig grundsätzlich abgesehen werden, weil unilaterales Vorgehen nicht nur völkerrechtlich bedenklich ist, sondern auch für die Kohäsion der Bündnispartner Risiken birgt.

Will die NATO in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus bestehen, muss ihr Handeln den höchsten Ansprüchen der Wertegemeinschaft, die sie repräsentiert, genügen. Nur so wird das Vertrauen der Staatengemeinschaft in das Bündnis weiter gestärkt. Dazu gehört neben dem Umgang mit machtvollen Instrumenten nach außen auch ein transparenter und nachvollziehbarer Entscheidungsprozess in den entsprechenden Gremien.

Eine Beteiligung der NATO an Anti-Terror-Einsätzen sollte neben anderen Akteuren immer dann erfolgen, wenn dadurch ein deutlicher Mehrwert zu erzielen ist. Fest steht: Das Bündnis ist auf einem guten Weg, notwendige Initiativen sind angestoßen und tragen erste Früchte. Hoffnungsvoll erwarten wir nun das neue Strategische Konzept, dass die vorhandenen erfolgversprechenden Ansätze an prominenter Stelle untermauern soll.

Die Sicherheit der Bündnispartner, die „Freiheit vor Furcht“, ist die dazu erforderlichen Anstrengungen wert.

Der Artikel wurde am 26. Mai 2010 abgeschlossen.