

Kennedy Graham:

The Security Council and Counterterrorism: Global and Regional Approaches to an Elusive Public Good

Terrorism and Political Violence, Bd. 17, Nr. 1–2/2005, S. 37–65

Kennedy Grahams Beitrag ist ein hervorragender Überblick über die verschiedenen Spannungsfelder in der umfassenden Terrorismusdebatte, vom Thema „Schützenswertes öffentliches Gut Frieden“ über die Auseinandersetzung mit verschiedenen Gruppen mit ihren jeweiligen Zielen bis hin zu den unterschiedlichen Terrorismusdefinitionen und Antiterrorismus-Strategien. Schwerpunkte bilden die USA und natürlich die Vereinten Nationen, da der Autor als Senior Fellow an der United Nations University in Belgien in der Peace and Governance Division arbeitet.

Graham beginnt mit einigen Überlegungen zur Frage, was ein öffentliches Gut ist. Dabei kommt er zum Schluss, dass dies etwas ist, was jeder benutzen beziehungsweise genießen kann, was zugleich aber eigentlich auch nicht aufgebraucht werden kann. Das reicht vom Verkehrszeichen bis hin zur Atemluft. Abgesehen davon gebe es auch eine Art planetarisches Interesse am Erhalt und Überleben von Natur und Menschheit, das als grundlegendes menschliches Bedürfnis gesehen werden kann. Dieser Gedanke führt zur Frage nach dem globalen Frieden, der vor allem durch das Fehlen ökonomischer Gleichheit und gleicher Grundlagen souveräner Autorität bedroht ist. Hinzu kommt, dass durch die neuen Bedrohungen die internationale Sicherheitsagenda immer stärker durch nichtstaatliche Akteure bestimmt wird. Hier ist auch der Terrorismus angesiedelt.

Im Versuch, eine Terrorismusdefinition zu formulieren, geht Kennedy sehr weit in die Geschichte zurück und präsentiert anhand einiger Beispiele verschiedene Akteure des Terrorismus im Sinne der Verbreitung von Angst, Furcht und Schrecken. Im Zuge dieser Argumentation kommt er zum ersten Spannungsfeld, nämlich jenem zwischen Terrorismus und legitimer Gewaltanwendung. Der Unterschied besteht darin, dass Terrorismus von Zivilisten getragen wird, denen die Legitimität eines Kombattanten fehlt.

Nach einem kurzen Ausflug zum Staatsterrorismus kommt Graham zur Unterscheidung von Terrorismus und nationalen Befreiungsbewegungen, sezessionistischen Bewegungen, Gruppen, die einen Regimewechsel anstreben, und Gruppen, die den Rückzug einer Supermacht erkämpfen wollen.

Was die nationalen Befreiungsbewegungen betrifft geht Graham verstärkt auf die verschiedenen palästinensischen Gruppen im Nahost-Konflikt und auf die zwei möglichen Perspektiven in der derzeitigen Irak-Problematik ein. So könnte man die bombenlegenden Gruppen im Irak einerseits als Befreiungsbewegung verstehen, wenn man die US-Invasion als illegitim ansieht, oder man wertet sie als terroristischen Angriff, sofern man von der Legitimität der Operation ausgeht. In der Eigensicht verstehen sich diese Gruppen als eine Mischung aus Befreiungsbewegung und islamischer Zurückweisung der US-Militärpräsenz in der Region.

Die Sezessionsbewegungen etwa in Nordspanien oder Nordirland und Regimewechselgruppen wie die FARC oder der Leuchtende Pfad werden nur kurz behandelt. Klar ist hier, dass Sezessionisten Terroristen werden, wenn sie ihre Gewalt gegen Zivilisten richten. Allerdings stellt sich auch hier die Frage, ob sich eine Gruppe gegen einen etablierten Staat mit Waffengewalt erheben darf. Bei den Revolutionären herrscht ein ambivalentes Bild vor, wie das Beispiel des ANC in Südafrika beweist.

Am interessantesten erscheinen dann die Ausführungen zu den Hegemonic Resistance Groups. Erwähnenswert ist vor allem die in diesem Beitrag zitierte Studie der Universität Chicago, die belegt, dass die Selbstmordanschläge nicht durch religiösen Fundamentalismus motiviert sind, sondern eher einer säkularen strategischen Logik entspringen, denn schließlich geht es zumeist um die Erzwingung eines Rückzuges aus einem bestimmten Territorium. Drei grundlegende Muster können festgestellt werden:

1. Fast alle dokumentierten Anschläge sind Teil einer organisierten Kampagne.
2. Liberale Demokratien sind einzigartig verletzlich.
3. Ziel solcher Kampagnen ist die politische Eigenständigkeit.

Zudem führt der Autor historische Beispiele als Beleg für die Erfolgchance einer solchen Strategie an, etwa den Rückzug der USA und Frankreichs aus dem Libanon.

Ausgehend vom Staatsterrorismus und dem Spannungsfeld zur extensiven Anwendung von Gewalt führt Graham zur Frage, ob „Counterterrorism“ ein Instrument des öffentlichen Gutes sei. Er erklärt dann anhand der Begriffe Prävention, Schutz und Verfolgung sehr ausführlich, wie sich die Strategie der Vereinten Nationen entwickelt hat. Graham schildert die Geschichte der Terrorismusbekämpfung der Vereinten Nationen vom Ad Hoc Committee on International Terrorism über diverse Deklarationen bis zum heutigen Mangel an einer einheitlichen Definition von Terrorismus sowie an einer taxativen Terroristen- beziehungsweise Terrorgruppenliste.

Der Autor schlägt auch vor, die Tatbestände der Internationalen Strafgerichtsbarkeit wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf Terroristen anzuwenden, sofern diese vor ein internationales Tribunal kommen sollten.

Schließlich stellt Graham noch die diversen regionalen Antiterrorismusstrategien und deren unterschiedliche Definitionen vor. Nachdem er die Entwicklungen auf dem Gebiet kurz skizziert, geht er auf die Ambivalenz eines Regional Approach ein. Einerseits sei sich die Internationale Gemeinschaft zwar einig, welche Instrumente zum Zuge kommen sollen, andererseits gebe es noch immer eine Diskussion darüber, gegen welche Gruppen man sie anwenden soll. Dieser Streit offenbare die unterschiedlichen Politiken vor allem im Vergleich zwischen dem Westen und Asien, Afrika sowie der arabischen Welt.

Anschließend geht Graham im Bereich der Antiterrorismusstrategien noch auf die spezielle US-Strategie mit ihren verschiedenen Definitionen für Terrorismus, internationalen Terrorismus, ausländische terroristische Organisation und Inlandsterrorismus ein. Zudem kommt dann kurz die völkerrechtliche Lage der 600 Gefangenen in Guantanamo Bay zur Sprache, denen durch die Schaffung der neuen Kategorie „enemy combatant“ seitens der USA, die völkerrechtlich nicht existiert, keinerlei Schutz durch die internationalen Abkommen zuteil wird.

Zuletzt bringt Graham in seinen Schlussfolgerungen einige wichtige Erkenntnisse auf den Punkt: So sei es von grundlegender Bedeutung, eine gemeinsame Sicherheitsagenda der Internationalen Gemeinschaft auszuarbeiten, die sich mit den verschiedensten Bedrohungen auseinandersetzt – sei es mit dem Terrorismus im Norden oder mit der Bedrohung durch Seuchen und Armut im Süden.

Hinter dem Terrorismus stehe kein Kampf zwischen Gut und Böse, wie es ein manichäisches Weltbild verlangen würde. Es handle sich indes um eine globale Krankheit, die nicht durch Unterdrückung, sondern durch Beseitigung der Ursachen zu bekämpfen sei. Außerdem sei eine echte Antiterrorismusstrategie kein Krieg, da in diesem Bereich nicht gewonnen werden könne. Viel eher sollte man auf einen Dialog der Zivilisationen setzen. Graham kritisiert hier auch, dass unterschiedliche Definitionen von Terrorismus eine unnötige Divergenz in den Sicherheitsperzeptionen bewirken, die man vermeiden könnte, indem man sich innerhalb der Vereinten Nationen auf eine Definition einigt.

Graham formuliert zwei Empfehlungen: Erstens sollte Terrorismus in Verbindung mit den Tatbeständen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gebracht werden und vor dem Internationalen Strafgerichtshof geahndet werden können. Zweitens sollte es endlich eine globale Liste der Terrorgruppen geben.

An historischen Beispielen und interessanten Details über die Rolle diverser Ländergruppen im Laufe der Geschichte gelingt es Graham, den Terrorismus neu aufzuarbeiten und in der Geschichte zu platzieren, ohne ihm einerseits seine Bedeutung zu nehmen und ohne ihn andererseits überzudramatisieren.

Nieves-Erzsébet Kautny