

# Terrorismusbekämpfung zwischen Souveränität und Kooperation

Autor(en): **Rüthemann, Christoph**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **183 (2017)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-681573>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Terrorismusbekämpfung zwischen Souveränität und Kooperation

**Terrorismus macht nicht Halt vor Landesgrenzen. Um transnationale Terrornetzwerke in Europa wirkungsvoll zu bekämpfen, sind koordinierte Massnahmen eine wichtige Voraussetzung. Dabei stellen sich Fragen nach den Zuständigkeiten einzelner Sicherheitsbehörden sowie der Aufgabenteilung zwischen nationaler und internationaler Ebene.**

Christoph Rüthemann

Die jüngsten Attentate inmitten von europäischen Grossstädten unterstreichen, dass die terroristische Bedrohungslage als hoch eingestuft werden muss. Europa erlebte in den letzten Jahren eine regelrechte Anschlagsserie, welche die Öffentlichkeit verunsichert, die politischen Entscheidungsträger zum Beschluss und die Sicherheitsbehörden zur Umsetzung von Gegenmassnahmen zwingt.

Die Anschläge vom 13. November 2015 in Paris verdeutlichen exemplarisch zwei zentrale Aspekte der Vorgehensweise von Terroristen, auf welche die europäischen Staaten künftig Antworten finden müssen. Erstens benutzen Attentäter die Flüchtlingsströme aus Nordafrika und dem Nahen Osten, um unerkannt nach Europa einreisen zu können. Zweitens agieren terroristische Netzwerke über Staaten hinweg und waren wiederholt in der Lage, die innereuropäischen Grenzen unerkannt zu passieren. Nicht nur die Einreise- und Grenzkontrollen erfordern zwischenstaatliche Kooperation, sondern auch der nachrichtendienstliche Informationsaustausch, die operative Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden und die Unterbindung der Terrorismusfinanzierung.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hatte die internationale Gemeinschaft zahlreiche Abkommen und Strategien zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet sowie eigene Organe zur Koordination und Umsetzung geschaffen. Dieser Artikel gibt einen Überblick über die wichtigsten Massnahmen ausgewählter Organisationen und geht auf die Schranken multilateraler Kooperation ein.

## Komplexe Bedrohung und koordinierte Bekämpfung

Durch den internationalen Terrorismus wird die bisherige Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit fundamental infrage gestellt. Während nach dem traditionellen Verständnis die zivilen Behörden für die innere Sicherheit zuständig sind, obliegt die Gewährleistung der äusseren Sicherheit den Streitkräften. Diese Grenze wird durch die Aktivitäten terroristischer Organisationen stark verwischt. Kennzeichnend dafür stehen die Streitkräfteeinsätze im Innern, die sowohl in Frankreich als auch in Belgien notwendig waren, um die an die Grenze ihrer Durchhaltefähigkeit gelangten Polizeikörper zu unterstützen. Eine koordinierte Antwort aller staatlichen Sicherheitsbehörden drängt sich auf.

Darüber hinaus veranlassen die transnationalen terroristischen Strukturen die Staaten zur internationalen Abstimmung ihrer Bekämpfungsmassnahmen. Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit von französischen und belgischen Polizeibehörden führte nach den Paris-Anschlägen vom November 2015 zur Verhaftung der Verdächtigen in Brüssel. Mit grenzüberschreitender Kooperation soll neben der Strafverfolgung auch verhindert werden, dass Terroristen Rückzugsgebiete beziehen, um ihre Logistik aufzubauen und Attentate vorzubereiten.

## Bedrohungsorientierte Terrorismusstrategien

Terroristische Anschläge sind kein neuartiges Phänomen. Seit dem 11. September 2001 sind Staaten jedoch vermehrt dazu übergegangen, die Terrorismusbekämpfung als eigenständigen Aufgabenbereich zu entwickeln. Grossbritannien nimmt mit der «Contest Strategy» aus dem Jahr 2006 eine Vorreiterrolle des umfassenden Ansatzes («comprehensive approach») ein. Auch der 2014 veröffentlichte französische «Plan Vigipirate» und die «Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung» aus dem Jahr 2015 folgen dieser Ausrichtung.

Die Kernaufgabe einer bedrohungsorientierten Terrorismusstrategie liegt in der Definition von Zielen, Mitteln und Methoden. Zu den Zielen gehören primär die Verhinderung und Bewältigung von Attentaten sowie die Bekämpfung terroristischer Netzwerke. Weitere Ziele sind die Abwehr der Bedrohung, die von Dschihad-Rückkehrern ausgeht, sowie die Deradikalisierung von dschihadistischen Sympathisanten. Während zur operativen Terrorismusbekämpfung militärische, polizeiliche und nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden,

### Forschungsprojekt und MILAK-Herbsttagung 2017: Einsätze von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung

Im Rahmen eines Forschungsprojekts untersucht die Dozentur Strategische Studien der Militärakademie an der ETH Zürich die Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte.

Mit einer vergleichende Fallstudie europäischer Staaten wird die Fragestellung geprüft, inwiefern die Armeen zur Bekämpfung des Terrorismus eingesetzt

werden und wie sich solche Einsätze auf deren Entwicklung auswirken.

Die Thematik ist gleichzeitig Gegenstand der MILAK-Herbsttagung vom 9. September 2017. Experten aus dem In- und Ausland werden sich mit der Frage beschäftigen, wie europäische Streitkräfte die zivilen Behörden bei der Terrorismusbekämpfung unterstützen.

richten sich die Radikalisierungsprävention und ausgewählte sozialstaatliche Massnahmen gegen die strukturellen Ursachen des Terrorismus. Durch die Festlegung von Führungsprozessen, Bildung von Task Forces und behördenübergreifende Zusammenarbeit kann der Komplexität terroristischer Bedrohung begegnet werden.

### Sicherheit versus Souveränität – ein Dilemma?

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit gehört zu den fundamentalen Aufgaben jedes Nationalstaates. Internationale Kooperationsvereinbarungen verpflichten die Staaten zur Übernahme von Bestimmungen und schränken ihre Handlungsfreiheit ein. Der Nutzen internationaler Kooperation muss den Souveränitätsverlust überwiegen, damit Staaten gemeinschaftlich zusammenarbeiten. Eine multilaterale Terrorismusstrategie setzt eine geteilte Lagebeurteilung und kongruente Zielvorstellungen voraus. Bei der Umsetzung müssen sich die partizipierenden Staaten ausserdem über die einzusetzenden Mittel und Methoden einigen können. Gegenseitiges Vertrauen zwischen den Vertragspartnern und deren vertragsgemässe Pflichterfüllung sind eine zwingende Grundvoraussetzung. Internationale Organisationen nehmen hierbei eine Schlüsselrolle ein, indem sie Rahmenbedingungen festlegen, Vertrauen schaffen und die Umsetzung kontrollieren. Die Beschlüsse können von Deklarationen über gemeinsame Aktionspläne bis hin zur operativen Zusammenarbeit von Behörden reichen. Entscheidend für das Ausmass an Kooperation sind neben den Kompetenzen vor allem die Ressourcen der internationalen Organisationen. Unabhängig von der inhaltlichen Tiefe und dem Umfang der Vereinbarungen bleibt die multilaterale Terrorismusbekämpfung stets subsidiär zu den nationalstaatlichen Massnahmen.

### Globale und europäische Terrorismusbekämpfung

Die Generalversammlung und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen legen wichtige Grundsätze der globalen Terrorismusbekämpfung fest. Diverse Gremien und Organe beschäftigen sich zudem mit der Umsetzung der Antiterror-Massnahmen. Nach dem 11. September 2001 erliess der Sicherheitsrat die

Resolution 1373, welche die Mitgliedstaaten zum Kampf gegen den Terrorismus verpflichtet und durch das «Counter-Terrorism Committee» (CTC) überwacht wird. Im Jahr 2006 verabschiedete die Generalversammlung die «globale Strategie gegen den Terrorismus». Diese wurde im Juni 2016 überarbeitet und bildet die Grundlage für die meisten Ansätze der nationalen und internationalen Terrorismusbekämpfung. 30 Gründungsstaaten schufen 2011 das «Global Counterterrorism Forum» (GCTF), welches sich mit der Implementierung der UNO-Strategie befasst. Auch wenn die UNO-Beschlüsse eine hohe Reichweite und Symbolkraft besitzen, so bleiben sie inhaltlich abstrakt und in der Praxis nur schwer durchzusetzen.

### «Der Nutzen internationaler Kooperation muss den Souveränitätsverlust überwiegen, damit Staaten gemeinschaftlich zusammenarbeiten.»

Als militärisches Verteidigungsbündnis beschäftigt sich auch die NATO mit der Terrorismusbekämpfung. Vom strategischen Konzept 2010 ausgehend, werden die militärische Zusammenarbeit sowie die Entwicklung und Ausbildung von Antiterror-Einheiten als offensive Aufgaben aufgeführt, als defensive Aufgabe wird der Schutz von Truppen, Bürgern und Infrastruktur genannt. Heute leistet die NATO mit der 2015 eingeführten «Resolute Support Mission» in Afghanistan und der seit Oktober 2016 laufenden «Operation Sea Guardian» im Mittelmeer militärische Terrorismusbekämpfung. In ihrer aktuellen Strategieentwicklung setzt die NATO zunehmend auf die inländische Terrorabwehr mit Massnahmen in den Bereichen Führung, Aufklärung und Informationsaustausch. Da die Mitgliedstaaten jedoch souverän über ihre militärischen Verteidigungsmittel verfügen, bleibt auch der Einfluss der NATO relativ gering.

Seit dem Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2001 besitzt die Europäische Union eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Schaffung des EU-Koordinators zur Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen von Madrid im Jahr 2004 und die im Folgejahr beschlossene EU-Strategie stärken die supranationalen Kompetenzen der EU. Durch die Solidaritätsklausel, welche 2007 mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, verpflichten sich die Mitgliedstaaten zum gegenseitigen Beistand im Angriffsfall. Nach den Paris-Attentaten 2015 blieb die Ausrufung der Beistandspflicht allerdings ohne grosse Wirkung. Die EU verfügt heute über zahlreiche Arbeitsgruppen zur operativen und strukturellen Bekämpfung des Terrorismus. Mit dem verbesserten nachrichtendienstlichen Datenaustausch und der Polizeizusammenarbeit durch Europol nimmt ihre Handlungsfähigkeit weiter zu.

Schranken der internationalen Kooperation

### Schranken der internationalen Kooperation

Die geringen Kapazitäten und die hohe Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten vermindern den Einfluss internationaler Organisationen bei der Terrorismusbekämpfung stark. Nur die Organisationen mit einem exklusiven Adressatenkreis, homogenen Zielvorstellungen und supranationalen Kompetenzen vermögen weitreichende Beschlüsse zu treffen. Berücksichtigt man diese Kriterien, so ist der EU eine Schlüsselrolle zuzuschreiben. Die fortgeschrittene europäische Sicherheitspolitik, die EU-Institutionen und die Solidaritätsklausel bieten eine breite Grundlage zur Kooperation. Daneben haben auch nationale Politikmerkmale einen Einfluss auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Das Machtverhältnis zwischen Regierung und Parlament, die Verfassungsbestimmungen und die Volksrechte bestimmen über die Grenzen internationaler Kooperation.

Zusammenfassend können internationale Organisationen mit Strategiefindung und Koordination günstige Voraussetzungen schaffen, die Terrorismusbekämpfung bleibt allerdings primär eine Aufgabe nationaler Sicherheitspolitik. ■



Hauptmann  
Christoph Rüthemann  
MA, Projektmitarbeiter  
Doz. Strategische Studien  
MILAK an der ETHZ  
8903 Birmensdorf