

Christopher Michaelsen

Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus¹

Einführung

Die Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) spielen nicht nur bei der Konfliktprävention eine wichtige Rolle. Auch zur Verhütung des Terrorismus können sie einen entscheidenden Beitrag leisten. In zahlreichen internationalen Dokumenten wurde wiederholt unterstrichen, dass die Zivilgesellschaft und NGOs in umfassende und multidimensionale Strategien gegen die terroristische Bedrohung eingebunden werden müssen. In ihrer Resolution vom 8. September 2006, mit der die weltweite Strategie der Vereinten Nationen (VN) zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet wurde, bekräftigte die Generalversammlung der VN erneut die Entschlossenheit ihrer Mitgliedstaaten, „nichtstaatliche Organisationen und die Zivilgesellschaft weiter zu ermutigen, sich gegebenenfalls damit zu befassen, wie die Anstrengungen zur Umsetzung der Strategie verstärkt werden können“.² Die weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus wurde formal am 19. September 2006 auf den Weg gebracht. Sie baut auf einer Vielzahl von Elementen auf, die der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Bericht „Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus“ vom April 2006 vorgeschlagen hatte.³ In dem Bericht wird durchgängig die Rolle hervorgehoben, die die Zivilgesellschaft bei der Förderung einer wirklich weltweiten Strategie gegen den Terrorismus übernehmen kann.

Nicht nur die VN haben in verschiedenen Dokumenten die Bedeutung von Zivilgesellschaft und NGOs bei der wirksamen Verhütung des Terrorismus unterstrichen. Auch die OSZE hat diesen Punkt in mehrere Erklärungen und Dokumente, die sich auf den Terrorismus beziehen, aufgenommen. So fordert sie etwa im Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus von 2001 das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf, auch weiterhin Projekte zur Förderung demokratischer Institutionen, der Zivilgesellschaft und verantwortungsvoller Staatsführung aus-

1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht notwendigerweise mit denjenigen des BDIMR übereinstimmen müssen.

2 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 60/288, Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus. Verabschiedet auf der 99. Plenarsitzung am 8. September 2006, A/RES/60/288, Artikel 3 (e), unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-60/band3/ar60288.pdf>.

3 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus. Bericht des Generalsekretärs, A/60/825, 27. April 2006, unter: http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a60-825.pdf.

zuarbeiten.⁴ Auch im Bischkeker Aktionsplan zur Stärkung umfassender Bemühungen bei der Terrorismusbekämpfung von 2001 wurde darauf hingewiesen, wie wichtig es im Kampf gegen den Terrorismus sei, die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft zu fördern.⁵ In ähnlicher Weise erkennt auch die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus von 2002 die Notwendigkeit an, die Zivilgesellschaft in die Suche nach gemeinsamen politischen Lösungen von Konflikten einzubinden und Menschenrechte und Toleranz als wesentliche Bestandteile der Prävention von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus zu fördern.⁶

Die OSZE und insbesondere das BDIMR haben seither immer wieder im Rahmen verschiedener Aktivitäten versucht, die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus auszuloten und zu fördern. Das BDIMR richtete beispielsweise im Juli 2005 ein Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension aus, das sich mit dem Thema „Menschenrechte und der Kampf gegen den Terrorismus“ befasste. Auf diesem Treffen konzentrierte sich eine von drei Sitzungen speziell auf die Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen den Terrorismus.⁷ Das BDIMR griff die Ergebnisse des Zusätzliches Treffens auf und führte darauf aufbauend im März 2007 in Barcelona gemeinsam mit dem dort ansässigen Forschungsinstitut *Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo* (CIDOB) ein informelles Arbeitstreffen zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Terrorismusprävention durch.⁸ Anfang Juni folgte dann auf Initiative des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE sowie der Vereinigten Staaten und

-
- 4 Vgl. Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, hier: S. 439-448, S. 442; im Internet verfügbar unter: <http://www.core-hamburg.de/documents/jahrbuch/02/Anhang.pdf> sowie unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2001/12/4173_de.pdf.
- 5 Vgl. OSCE/UNODC, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, 13.-14. Dezember 2001, Aktionsprogramm, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2001/12/677_en.pdf.
- 6 Vgl. OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 463-467, S. 466; im Internet verfügbar unter: <http://www.core-hamburg.de/documents/jahrbuch/03/Anhang.pdf> sowie unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2002/12/4174_de.pdf.
- 7 Vgl. OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, „Human Rights and the Fight against Terrorism“, Final Report, Wien, 14.-15. Juli 2005, S. 15-17, unter: http://www.osce.org/documents/odihhr/2005/09/16203_en.pdf.
- 8 Vgl. OSCE ODIHR in co-operation with Fundació CIDOB, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo, The Role of Civil Society in Preventing Terrorism, Informal Working Level Meeting, 14-16 March 2007, Barcelona, Spain, Report, ODIHR.GAL/34/07, 16. Mai 2007, unter: http://www.osce.org/documents/odihhr/2007/05/24495_en.pdf.

Russlands eine politische Konferenz in Wien zum Thema öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) im Kampf gegen den Terrorismus.⁹

Im vorliegenden Beitrag sollen einige der zentralen Ergebnisse dieser Treffen und Sitzungen vorgestellt und diskutiert werden. Zunächst wird der Frage nachgegangen, ob Zivilgesellschaft und NGOs tatsächlich einen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung leisten können und wenn ja, in welchem Umfang. Im Anschluss daran werden einige der Schwierigkeiten und Herausforderungen erörtert, denen die Zivilgesellschaft gegenübersteht, wenn sie sich mit Fragen des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfung befasst.

Terrorismusprävention – welche Rolle kann die Zivilgesellschaft spielen?

Sowohl auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension 2005 in Wien als auch auf dem informellen Arbeitstreffen 2007 in Barcelona wurde deutlich, dass die Zivilgesellschaft und NGOs erheblich zur Verhütung des Terrorismus beitragen können. Dabei ist jedoch vorauszuschicken, dass jede Form der Mitwirkung in diesem Bereich absolut freiwillig erfolgen muss. Die Verantwortung für die Terrorismusbekämpfung sowie für den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten liegt allein bei den Staaten. Es leuchtet ebenfalls ein, dass das Ausmaß der Beteiligung von Zivilgesellschaft und NGOs an der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus immer auch von den Umständen und politischen Realitäten in den jeweiligen OSZE-Teilnehmerstaaten abhängt. Insofern sind die Chancen, dass die Zivilgesellschaft zum Partner der Regierung werden kann, dort relativ begrenzt, wo die zivilgesellschaftlichen Strukturen nur schwach oder gar nicht ausgebildet sind.

Ebenfalls deutlich wurde auf den beiden Treffen, dass die Zivilgesellschaft und NGOs ein Gefühl von Eigenverantwortung in Bezug auf die Probleme und Prozesse entwickeln müssen, die mit der Verhütung von Terrorismus verbunden sind. Nur so können sie einen sinnvollen Beitrag dazu leisten. In nicht wenigen Fällen sind Partnerschaften zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Institutionen bzw. NGOs jedoch unausgewogen und einseitig. Die Zivilgesellschaft wird häufig nicht als gleichwertiger und kompetenter Partner bei der Bearbeitung gemeinsamer Sicherheitsprobleme behandelt. Die ÖPP-Konferenz der OSZE war dafür leider selbst ein Beispiel: Obwohl es eines der Ziele der Konferenz war, sich mit dem Thema Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft auseinanderzusetzen, wurden NGOs nicht als eigenständige Teilnehmergruppe eingeladen, sondern lediglich als Mitglieder nationaler Delegationen. Einige Teilnehmerstaaten äußerten daraufhin bereits im Vorfeld der Konferenz in einer interpretativen Erklärung zum Beschluss Nr.

⁹ Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 791, Tagesordnung, Zeitplan und organisatorische Modalitäten der politischen Konferenz der OSZE über die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor bei der Terrorismusbekämpfung, PC.DEC/791, 2. April 2007, unter: http://www.osce.org/documents/pc/2007/04/24195_de.pdf.

791 (2007) des Ständigen Rates¹⁰ erhebliche Bedenken gegen die Teilnahmebedingungen, was jedoch nicht dazu führte, dass die Modalitäten wesentlich verändert wurden. In der Folge blieben die meisten, wenn nicht sogar alle großen NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen der Konferenz fern.¹¹

Sehr viel erfolgreicher war in diesem Punkt das vom BDIMR im März 2007 durchgeführte Arbeitstreffen in Barcelona. Hier trafen sich etwa 30 Teilnehmer aus der Zivilgesellschaft – darunter Vertreter führender NGOs – mit Vertretern des BDIMR, des Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), der im OSZE-Sekretariat eingerichteten Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) und des spanischen Außenministeriums, um mögliche Aufgaben für die Zivilgesellschaft und NGOs bei der Terrorismusprävention zu diskutieren und zu identifizieren. Die dabei ermittelten möglichen Einsatzfelder hängen eng miteinander zusammen und umfassen folgendes Aufgabenspektrum:

- Beratung und Aufklärung,
- Bürgernähe/Arbeit in den Gemeinden,
- Interessenvertretung und Forschung sowie
- Rechtsangelegenheiten.

Zivilgesellschaftliche und nichtstaatliche Organisationen können eine wichtige Rolle im Bereich Beratung und Aufklärung spielen. Zum Beispiel können sie der Politik praktische Empfehlungen geben und Expertenwissen zu bestimmten Aspekten der Terrorismusverhütung vermitteln, das innerhalb der Regierungen selbst oft nicht zur Verfügung steht. Eine ebenso wichtige Funktion könnte für Experten aus den Reihen der Zivilgesellschaft und NGOs darin bestehen, Staatsbeamten angemessene sprachliche und terminologische Alternativen für die Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit Terrorismus und Sicherheit aufzuzeigen.

Um die Zusammenarbeit mit den Regierungen zu verbessern, könnten Zivilgesellschaft und NGOs ihrerseits versuchen, positive Schritte oder Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden und der Regierung dort, wo sie unternommen wurden, anzuerkennen. Zivilgesellschaft und NGOs könnten darüber hinaus eine konstruktive beratende Rolle spielen, indem sie den Regierungen konkrete Alternativen zu bisherigen Strategien und Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, die sie selbst für unangemessen halten, aufzeigen. Verständlicherweise müssen nichtstaatlichen Akteuren hierzu immer auch relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden, da sie sonst weder

10 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 Absatz 6 der OSZE-Geschäftsordnung, ebenda, Beilage 1.

11 Darunter zum Beispiel Amnesty International, Human Rights Watch, die Internationale, Human Rights First und Liberty.

das wahre Ausmaß der Bedrohung erkennen noch adäquate Vorschläge, wie auf diese Bedrohung zu reagieren sei, machen können.¹²

In ihrer Rolle als Aufklärer sollten zivilgesellschaftliche Akteure und NGOs stets deutlich machen, dass die Menschenrechte für die Entwicklung wirksamer Strategien der Terrorismusbekämpfung nützlich sind und keineswegs ein Hindernis darstellen. Konkret könnten hier Informationen für Schüler, Jugendarbeiter sowie für Polizeibeamte und Beamte anderer Strafverfolgungsbehörden bereitgestellt werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen und NGOs könnten Partnerschaften mit Strafverfolgungsorganen eingehen und mit ihnen gemeinsam gezielte Kooperationsprogramme entwickeln. Solche Programme könnten zum Beispiel darauf ausgerichtet sein, das Bewusstsein und das Verständnis für die Vielfalt in Gemeinden zu stärken. Ein gelungenes Beispiel für eine solche Zusammenarbeit findet sich in den Vereinigten Staaten: Hier haben das Arabisch-Amerikanische Antidiskriminierungskomitee und das Büro für Bürgerrechte und Bürgerfreiheiten beim US-Ministerium für Heimatschutz gemeinsam eine DVD für die Schulung von Beamten der Bundesstrafverfolgungsbehörden hergestellt.¹³ Die DVD wurde entwickelt, um den Bedarf der Beamten und anderer Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden an ausführlicheren Informationen über unterschiedliche Kulturen und Gemeinschaften zu decken. Die DVD informiert über die Grundlagen der Kultur, die religiösen Bräuche und die Traditionen der muslimischen Gemeinden sowie über deren historische und geographische Wurzeln.

Es erklärt sich fast von selbst, dass zivilgesellschaftliche Einrichtungen und NGOs ebenfalls wertvolle Aufgaben bei der Arbeit in den Gemeinden übernehmen können. Sie üben damit die für den Aufbau starker und lebendiger Gemeinschaften so wichtige Funktion als Katalysatoren bei der Meinungsbildung und der Entwicklung innovativer Ideen aus. Zivilgesellschaftliche Einrichtungen und NGOs schaffen Schutzräume, in denen abweichende Meinungen Platz finden, bieten Foren für den persönlichen Erfahrungsaustausch und tragen auf diese Weise dazu bei, Risse und Spannungen in einer Gemeinschaft zu überwinden. Sie könnten sich überdies stärker an die Öffentlichkeit wenden und bei der Suche nach den Ursachen von Terrorismus initiativ werden. Besonders wertvoll wären hier solche Aktivitäten, durch die Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden. Die Förderung und der Schutz dieser zwei Säulen der Demokratie tragen zur Bildung starker Gemeinschaften bei, in denen die Bürger in ihrem Bedürfnis nach politischer Partizipation frei sind und ihre Rechte auch wahrnehmen können. Es ist daher ebenso notwendig, diejenigen wirksam zu unterstützen, die die Menschenrechte aktiv verteidigen.

12 Siehe hierzu auch Rachel Briggs/Catherine Fieschi/Hannah Lownbrough, *Bringing it Home – Community-based Approaches to Counter-Terrorism*, London 2006, S. 58-90.

13 Vgl. Arab-American Anti-Discrimination Committee, *DVD to reach over 200,000 federal law enforcement officials, will significantly increase awareness of Arabs and Muslims*, Press Release, 25. Januar 2007, unter: <http://www.adc.org/index.php?id=3040>.

Ein weiterer Punkt, der in Betracht gezogen werden sollte, ist die Frage, ob die Zivilgesellschaft und NGOs mit denjenigen – Individuen oder Gruppen – den Dialog suchen sollten, die in Gewalt- und „Terrorakte“ verstrickt sind oder solche selbst begangen haben. Aus verschiedenen Gründen ist es für die Zivilgesellschaft und NGOs einfacher einen solchen Dialog aufzunehmen als für Regierungen. Trotz allem bleibt ein menschenrechtsspezifischer Ansatz hier unverzichtbar. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen klar Position beziehen und deutlich machen, dass der Dialog in keiner Weise Gewalttaten legitimiert. Wertvolle Lehren können hier etwa aus den positiven Erfahrungen gezogen werden, die im Zuge des nordirischen Friedensprozesses gemacht wurden.

Einen wichtigen Part können die Zivilgesellschaft und NGOs bei der Vertretung bestimmter Interessengruppen sowie in der Forschung leisten. Grundsätzlich sollten zivilgesellschaftliche Akteure alle Gewaltakte gegen Zivilisten verurteilen, ungeachtet der Motive und Beweggründe, die hinter den Taten stehen mögen. Positive Maßnahmen, die im Rahmen der Interessenvertretung in Betracht gezogen werden könnten, sind zum Beispiel das Verfassen offener Briefe und Erklärungen an bewaffnete Gruppen, in denen Terrorakte verurteilt und dabei ganz deutlich das Primat der Menschenrechte und die Anwendung entsprechender Standards vertreten werden. Das heißt aber auch, dass diese Standards sowohl für die Täter als auch für die Opfer von Gewalt gelten müssen. Eine weitere Rolle für die Zivilgesellschaft und NGOs könnte darin bestehen, die emotionalen und psychischen Folgen von Terrorismus zu mildern. Zivilgesellschaftliche Akteure könnten sich konkret in solchen Aktivitäten engagieren, die sowohl den Opfern von Terrorismus als auch denjenigen eine Stimme geben, die durch rechtswidrig durchgeführte Anti-Terror-Operationen geschädigt wurden.

Um die öffentliche Debatte zum Thema Terrorismus mitgestalten zu können, müsste die Rolle zivilgesellschaftlicher Institutionen als Interessenvertreter auch den Dialog mit den Medien einschließen. Für die Zivilgesellschaft und NGOs ist es daher von besonderer Bedeutung, konstruktive Beziehungen zu den Medien und zur Unterhaltungsindustrie aufzubauen. Nur so können verlässliche Informationen weitergegeben, unausgewogene Darstellungen von Teilen der Gemeinschaft in Frage gestellt und eine öffentliche Debatte über Sicherheit und Menschenrechte in Gang gesetzt werden. Gleichzeitig erscheint es notwendig, im Medienbetrieb selbst eine Debatte über das Bild, das dort über Minderheitengruppen im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus verbreitet wird, anzuregen und Journalisten an ihre Verantwortung zu erinnern, keine Vorurteile bzw. Stereotypen zu übernehmen und keine ungenauen oder unvollständigen Informationen zu verbreiten.

Genauso wichtig ist der Beitrag der Zivilgesellschaft und von NGOs zur qualitativ anspruchsvollen Forschung in den Bereichen Terrorismus und politische Gewalt sowie über die Bedingungen, unter denen die Ausbreitung des Terrorismus begünstigt wird. Seriöse Studien sind notwendig, da sie, wenn

sie in die Arbeit zivilgesellschaftlicher Institutionen in ihrer Rolle als Interessenvertretung und in ihre Bemühungen um die Verhütung von Terrorismus einfließen, diese wirksamer und glaubhafter machen. Studien und Erhebungen zur Wirkung von Antiterrormaßnahmen oder zu der komplexen Frage nach den Gründen, aus denen Individuen sich extremistischen Ideen und Ideologien verschreiben und zur Gewalt greifen, könnten hier einen wertvollen Beitrag leisten. Verstärkte Anstrengungen, in diesem Bereich statistische Daten zu erheben und entsprechende Entwicklungen wissenschaftlich zu begleiten, könnten auch den Prozess der Annäherung zwischen Zivilgesellschaft und Regierung im Rahmen eines offenen und faktenbasierten Dialogs über die Wirksamkeit von Antiterrormaßnahmen erleichtern. Hieran müsste sich aber auch eine offene und ehrliche Debatte über die finanziellen Mittel, die in die „Terrorismusbekämpfung“ fließen, anschließen.

Schließlich spielen die Zivilgesellschaft und NGOs eine wichtige Rolle in Bezug auf die rechtliche Dimension von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung. Ihr Beitrag zu allen rechtlichen Fragen bezüglich des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfung ist weiterhin unerlässlich, insbesondere, wenn es um die Stärkung internationaler und nationaler rechtlicher Rahmenwerke für die Bekämpfung des Terrorismus im Allgemeinen und um die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit im Besonderen geht. Speziell in Bezug auf die folgenden Punkte besteht ein Bedarf, die Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs auszu dehnen:

- Entwicklung einer einheitlichen Definition von „Terrorismus“,
- Klärung des Anwendungsbereichs nationalen Rechts, bi- und multilateralen Abkommen sowie anderer auf Terrorismus bezogener Rechtsinstrumente,
- Klärung von Fragen der Schuld und Verantwortung von Straftätern sowie der Entschädigung von Opfern von Terroranschlägen und rechtswidrig durchgeführten Anti-Terror-Operationen, sowohl in Bezug auf nationales als auch auf internationales Recht,
- Schulungen für Entscheidungsträger zu Fragen der Komplementarität und Kompatibilität unterschiedlicher Rechtsrahmen, einschließlich des humanitären Völkerrechts, des internationalen Menschenrechtsschutzes und des nationalen Straf- und Zivilrechts, sowie
- Übersetzung komplexer Rechtsinhalte, um eine breitere Öffentlichkeit zu mobilisieren.

Terrorismusbekämpfung: Herausforderungen für die Zivilgesellschaft und für NGOs

Sowohl auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension 2005 als auch auf dem Treffen in Barcelona 2007 wurde klar, dass die Hindernisse und Herausforderungen, auf die Zivilgesellschaft und NGOs bei der Auseinandersetzung mit terrorismusrelevanten Fragen stoßen, sich auch direkt auf ihre Möglichkeiten auswirken, präventiv tätig zu werden. So ist es zum Beispiel in denjenigen OSZE-Teilnehmerstaaten besonders schwierig eine konstruktive Rolle einzunehmen, in denen nur wenig politischer Pluralismus herrscht und zivilgesellschaftliche Strukturen nur schwach ausgebildet sind oder gar nicht existieren. Mehr noch: Gerade der Mangel an politischem Pluralismus selbst schafft ein Klima, das die Anwerbung von Terroristen begünstigt. Die Tatsache, dass in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten grundlegende Veränderungen des politischen Systems unter dem Rubrum größerer Sicherheit und effektiverer Terrorismusbekämpfung vorgenommen werden, muss hier zu denken geben.

Eine weitere große Herausforderung für die Zivilgesellschaft und für NGOs ergibt sich aus der Tatsache, dass im Rahmen der Debatte über den Terrorismus Prinzipien und Standards in Frage gestellt werden, die bislang als unantastbar galten. Besonders betroffen ist hier zum Beispiel das weltweit gültige absolute Folterverbot. Die NGO-Gemeinschaft ist hier auf eine harte Probe gestellt, weil der Wert und die Bedeutung ihrer bisherigen Bemühungen im Bereich Interessenvertretung und Forschung hierdurch *de facto* in Frage gestellt werden. Außerdem wirken sich Antiterrorstrategien auf die demokratische Streitkultur aus – insbesondere, weil sie die Arbeit von NGOs und von Massenmedien beeinflussen. Dies macht es zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs besonders schwer, konstruktiv mit Regierungen und lokalen Gemeinschaften zusammenzuarbeiten.

In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Problem zu nennen, nämlich die Wahrnehmung, dass zivilgesellschaftliche Institutionen und NGOs die Regierungen bei ihrem Kampf gegen den Terrorismus behindern. Bemühungen um die Achtung der Menschenrechte und die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit werden nicht unbedingt als förderlich für eine wirksame Terrorismusbekämpfung angesehen, sondern vielmehr als ein Moment, das den Terroristen in die Hände spielt. Hierunter sind auch Vorwürfe gegenüber NGOs in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten zu zählen, sie stünden im Dienste ausländischer Interessen und nicht lokaler Gemeinden. In einigen Fällen wurden zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs von den Regierungen die Mittel gekürzt, weil angenommen wurde, dass sie Verbindungen zu „Terroristen“ unterhielten. Wenn das Einwerben öffentlicher Mittel nicht mehr möglich ist, könnte sich dies negativ auf den Einzelnen in einer Gemeinschaft auswirken, da er sich möglicherweise nicht mehr als vollwertiger Bürger behandelt fühlt. Letztlich haben solche Maßnahmen eine verheerende Wirkung.

Besorgniserregend sind des Weiteren die Schikanie und Verfolgung von Menschenrechtsaktivisten im Namen der Terrorismusbekämpfung, wie wir sie in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten beobachten können. Bisweilen gehen solche Schikanierungen sogar so weit, dass Leib und Leben dieser Menschen bedroht werden. Wenn Menschenrechtsaktivisten physischen Bedrohungen ausgesetzt sind, wird es für sie schwierig, sich weiterhin zu engagieren und sich mit der internationalen Gemeinschaft über Möglichkeiten der Hilfe und Unterstützung von außen zu verständigen.

Genauso problematisch ist die Tatsache, dass Regierungen mitunter zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs unterstellen, die Untersuchung und Thematisierung der Ursachen von Terrorismus dienten lediglich zu dessen „Rechtfertigung“. Eine solche Darstellung untergräbt natürlich die Chance, eine glaubhafte Debatte über Verhütung und Ursachen von Terrorismus zu führen. Zudem ist es für zivilgesellschaftliche Gruppen und NGOs schwierig, über Terrorismus zu forschen, wenn der Kontakt zu „terroristischen Vereinigungen“ unter Strafe gestellt wird. Schließlich erschwert eine weit verbreitete Geheimhaltungspolitik in Bezug auf alles, was mit Sicherheit zu tun hat, die Möglichkeit, solch eine Debatte überhaupt erst zu führen.

Ebenfalls problematisch sind erst kürzlich in mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten in Kraft getretene Gesetze, in denen die Tatbestände „Terrorismus“ und „Extremismus“ sehr breit definiert werden. Dies hatte verheerende Auswirkungen auf die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Einrichtungen und von NGOs, gerade auch auf jene, die der Terrorismusprävention dienen. Die Tatsache, dass Antiterrorismugesetze einen sehr großen Ermessensspielraum erlauben, wirkt sich ausgesprochen nachteilig aus und macht es zivilgesellschaftlichen Akteuren und NGOs fast unmöglich, ihre Aktivitäten innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens durchzuführen. Besorgniserregend sind auch die restriktiven NGO-Gesetze, die in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedet wurden. Solche Gesetze sind nicht nur nutzlos, sondern auch gefährlich. Sie schränken die Rolle der Zivilgesellschaft und von NGOs bei der Terrorismusprävention ein und kriminalisieren legitime Formen der politischen Meinungsäußerung und der Vereinigung. Dies kann möglicherweise einen Nährboden für Konflikte oder sogar für terroristische Anschläge bilden. Schließlich stehen zivilgesellschaftliche Institutionen und NGOs vor großen Herausforderungen, wenn es darum geht, sich an der öffentlichen Meinungsbildung zu beteiligen bzw. die öffentliche Meinung zu mobilisieren. Dazu gehört ein immenses Informationsdefizit im Bereich Terrorismus und Terrorismusbekämpfung: Große Teile der Gesellschaft haben entweder keinen Zugang zu relevanten Informationen oder können sie nicht verstehen. Daher ist es wichtig, dass zivilgesellschaftliche Institutionen und NGOs auf die Qualität ihrer Informationen aufmerksam machen und die Möglichkeiten der Verbreitung ihrer Studien und Arbeiten optimieren. Es scheint außerdem notwendig, eine breite gemeinsame politische Front aufzubauen und Koalitionen zu unterstützen, die für demokratische Werte und Menschenrechte eintreten.

Dies ist umso wichtiger vor dem Hintergrund, dass auch etwas gegen die Politikverdrossenheit unter Jugendlichen getan werden muss.

Schlussfolgerung

Die Zivilgesellschaft und NGOs können eine Reihe wichtiger Aufgaben bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus übernehmen, ihre Einbindung in entsprechende Bemühungen ist daher unerlässlich. Die Teilnehmerstaaten der OSZE müssen jedoch auch bereit sein, sich auf eine echte Partnerschaft mit den NGOs einzulassen, ohne dabei die Zivilgesellschaft um des politischen Nutzens willen oder zum Zwecke der geheimdienstlichen Informationsbeschaffung zu instrumentalisieren. Ob und in welchem Umfang eine solche Partnerschaft zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Institutionen zustande kommt, hängt vor allem von den jeweiligen Bedingungen und politischen Realitäten ab, die in jedem einzelnen OSZE-Teilnehmerstaat anzutreffen sind. Ein Mangel an politischem Pluralismus sowie das Fehlen von Kanälen für den Informationsaustausch und von unabhängigen Medien gehören zu den Faktoren, die es in der Diskussion und bei der Sondierung der Rolle der Zivilgesellschaft und von NGOs im Bereich der Terrorismusverhütung im OSZE-Raum zu berücksichtigen gilt. Für die Zivilgesellschaft und für NGOs ist es schlicht kaum möglich, eine konstruktive und sinnvolle Rolle bei der Terrorismusverhütung und Terrorismusbekämpfung zu spielen, wenn die Umstände es erfordern, dass die vorhandenen Ressourcen zur Verteidigung ihrer eigenen Rechte oder gar zum Schutz ihrer Existenz, einschließlich ihrer physischen Integrität, verwendet werden müssen.

Die OSZE als Ganzes und das BDIMR im Besonderen sollten sich öfter und intensiver mit der Zivilgesellschaft und mit NGOs über Fragen verständigen, die mit Terrorismus, Terrorismusbekämpfung, gewalttätigem Extremismus und Prävention zusammenhängen. Was mögliche Formen des Dialogs angeht, so könnte die OSZE ein Forum für die Zivilgesellschaft und für NGOs anbieten, in dessen Rahmen sie gemeinsam mit den OSZE-Teilnehmerstaaten Menschenrechtsprobleme und Fragen des Terrorismus bzw. der Terrorismusbekämpfung diskutieren können. Das BDIMR könnte darüber nachdenken, regelmäßige Arbeitstreffen auszurichten. Hier könnten Vertreter der Zivilgesellschaft aus dem gesamten OSZE-Raum zusammenkommen und konkrete Fragen und Herausforderungen im Zusammenhang mit Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Verhütung des Terrorismus diskutieren. Weitere Treffen könnten Menschenrechtsfragen rund um die Definition von „Terrorismus“ und „Extremismus“ auf nationaler und internationaler Ebene zum Gegenstand haben. Schließlich sollte sich das BDIMR auch weiterhin dafür einsetzen, dass Zivilgesellschaft und NGOs an den politischen Treffen der OSZE teilnehmen und auch andere Plattformen zum Gedankenaustausch mit den OSZE-Teilnehmerstaaten nutzen können. Wichtig ist die Schaffung einer

„Schutzzone“ für den offenen Dialog zwischen den Regierungen und der Zivilgesellschaft über Fragen, die mit Menschenrechten und Terrorismus bzw. Terrorismusbekämpfung im Zusammenhang stehen.

Das informelle Arbeitstreffen, das im März 2007 in Barcelona stattfand, war ein Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt zu hoffen, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten, die OSZE, das BDIMR und die Zivilgesellschaft selbst die Empfehlungen, die auf diesem Treffen angenommen wurden, sorgfältig prüfen. Wie auch die weltweite Strategie der VN zur Bekämpfung des Terrorismus betont: Jede erfolgreiche Kampagne gegen den Terrorismus benötigt die Unterstützung der Zivilgesellschaft und muss auf der vollen Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten gründen.