

Der Rat der Arabischen Innenminister: das effektivste Unterkomitee der Arabischen Liga

Hanspeter Mattes

Am 16./17. März 2010 trat in Tunis der *Rat der Arabischen Innenminister* (RAIM) zu seiner 27. Jahrestagung zusammen. Der RAIM, das auf die Gewährleistung der inneren Sicherheit spezialisierte ministerielle Unterkomitee der Arabischen Liga, hat sich seit seiner Konstituierung 1982 zum effektivsten Organ innerhalb der Arabischen Liga entwickelt. Im Unterschied zu den Differenzen, die häufig das außenpolitische Zusammenwirken der Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga untereinander kennzeichnen, hat die länderübergreifende Bekämpfung transnational agierender krimineller und terroristischer Gruppen schnell den Konsens der arabischen Innenminister gefunden, weil damit unmittelbar die nationalen Sicherheitsbelange jeder Staatsführung gestützt werden.

Analyse

Die innere Sicherheit der nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten wird insbesondere durch terroristische Aktivitäten organisierter islamistischer Gruppen, Kriminalität und soziale Proteste herausgefordert. Alle drei Sicherheitsgefährdungen verlangen unterschiedliche Ansätze zu ihrer Bekämpfung; während im Bereich sozialer Proteste und Alltagskriminalität eher entwicklungspolitische Maßnahmen gefragt sind, stehen bei der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Terrorismus gesetzgeberische und polizeiliche Gegenmaßnahmen im Mittelpunkt. Die in diesem Zusammenhang vom RAIM beschlossenen Maßnahmen und Aktivitäten sind vielfältig:

- Die verabschiedeten arabischen Konventionen zur Bekämpfung des Drogenhandels und des Terrorismus stellen Referenztexte für die Modifikation der nationalen Gesetzgebung dar; weitere Konventionen sind in Vorbereitung.
- Die Gründung von fünf gesamtarabischen Büros zur Wahrnehmung spezieller Sicherheitsaufgaben und die Umsetzung von arabischen Sicherheitsplänen haben die Standards der (nationalen) Kriminalitätsbekämpfung erhöht und zur Einführung neuer kriminologischer Methoden und Techniken geführt.
- Die Kooperation der arabischen Innenminister hat zu einer Enttabuisierung des Sicherheitsbereichs und zu mehr Akzeptanz internationaler Sicherheitskooperation (mit Interpol, UN/UNODC) geführt.

Schlagwörter: Arabische Liga, innere Sicherheit, Organisierte Kriminalität, Terrorismus, Sicherheitskooperation

1. Defizite der inneren Sicherheit

In der Regel weisen die jährlichen Polizeistatistiken der arabischen Staaten seit Jahren zunehmende Kriminalitätsraten auf, wobei die Ursachen hierfür in der sich verschlechternden sozialen Lage und ungenügenden Präventionsmaßnahmen zu suchen sind. Dabei stellt sich für die Polizeibehörden nicht die unorganisierte (Klein-)Kriminalität (Diebstähle, Einbrüche, Raubüberfälle) am problematischsten dar – selbst wenn diese wegen ihrer Dimension durchaus eine gesellschaftliche Herausforderung bedeutet –, sondern jene Straftaten, die aufgrund ihrer Komplexität für ihre Ausführung Gruppenstrukturen erfordern und oftmals auf transnationale Netzwerke zurückgreifen (Faath 2001). Dies gilt sowohl für terroristische Aktivitäten als auch für diejenigen Delikte, die der Organisierten Kriminalität¹ zugerechnet werden müssen. Besonders erschwert wird deren Bekämpfung durch die zunehmende Vermischung von terroristischen und kriminellen Strukturen, die z.B. in Algerien oder im Jemen erkennbar ist. Die arabischen Sicherheitsbehörden sprechen seit den 1990er Jahren von der „Globalisierung des Verbrechens“ (el-Alfi 1998). Als Hauptgefährdungspotentiale für die innere Sicherheit nennen sie in diesem Kontext den Terrorismus, den illegalen Drogenhandel und den Menschenhandel.² Trotz dieser für die arabischen Staaten insgesamt gültigen Deliktanalyse ist die kriminelle und terroristische Sicherheitsproblematik in den arabischen Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt,³ und stellt dementsprechend die nationalen Polizei-/Sicherheitsbehörden auch vor differenzierte Herausforderungen. Alle nationalen

1 Zu den Deliktformen der Organisierten Kriminalität zählen seit den 1995 erarbeiteten Richtlinien des 4. UN Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 18 Kategorien transnationaler Kriminalität, darunter Geldwäsche, illegaler Drogen- und Waffenhandel, Menschenhandel, illegaler Organhandel, Korruption/Bestechung von Staatsangestellten, Computerkriminalität, Diebstahl intellektuellen Eigentums (Produktpiraterie), Piraterie, Entführungen und Diebstahl/Schmuggel von Kultur-/Kunstobjekten.

2 Vgl. Magharebia, 27.1.2010 (Une conférence à Rabat parle des défis sécuritaires).

3 Hinsichtlich terroristischer Akte ist gegenwärtig neben dem Irak vor allem Algerien und Ägypten gefährdet; im Bereich der Kriminalität ist nach Delikten zu unterscheiden: Drogenhandel ist z.B. ein dominantes Problem in Marokko, im Libanon und in Iran, wengleich auch die anderen Staaten vom Handel und Konsum nicht ausgenommen sind; Produktpiraterie ist vor allem ein Problem in Algerien, Ägypten, Libanon; Antiquitätenschmuggel hingegen auf Ägypten, Syrien, Irak und Libyen konzentriert.

arabischen Sicherheitsbehörden haben jedoch in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen unternommen, sowohl durch neue gesetzgeberische Maßnahmen, Polizeireformen und technische Modernisierung als auch durch eine Verstärkung der Kooperation auf regionaler Ebene – primär zwischen den Innen- und Justizministern sowie den Polizeibehörden – die terroristische und kriminelle Unsicherheit einzudämmen. Eine zentrale Rolle spielte hierbei der RAIM, der nicht nur der Vereinheitlichung der arabischen Polizeiarbeit und ihrer Effizienzsteigerung wichtige Impulse verlieh, sondern auch im Verein mit dem Rat der arabischen Justizminister die Homogenisierung der Strafgesetze vorantrieb.

2. Die Institutionalisierung des RAIM

Die Gründung des RAIM geht auf das Jahr 1977 zurück, als die arabischen Innenminister erstmals in Kairo zu einer Konferenz zusammenkamen. Unter dem Zwang der Ereignisse (Zunahme von Kriminalität und terroristischer Gewalt) sprachen sie bereits auf ihrer dritten Konferenz (Ta'if, 28.8.1980) den Wunsch aus, ihre Treffen zu institutionalisieren. Auf einer außerordentlichen Innenministerkonferenz in Riad wurde daraufhin – nach notwendigen administrativen Vorarbeiten unter der Ägide des saudischen Innenministers Prinz Naif Ibn Abd al-Aziz⁴ – am 22. Februar 1982 der RAIM begründet und die entsprechende Gründungscharta verabschiedet; die erste reguläre Jahrestagung fand im Dezember 1982 in Casablanca statt.⁵ Entsprechend seines Statuts ist der RAIM jene Einrichtung der Arabischen Liga (AL), welche „die kollektiven arabischen Anstrengungen im Bereich innerer Sicherheit und Verbrechensverhütung entwickeln, intensivieren und koordinieren soll“. Im Rahmen dieser Aufgabenstellung ist der Rat für sieben Hauptaufgaben verantwortlich (die teilweise zur Umsetzung an das Generalsekretariat delegiert wurden): 1. die Ausarbeitung von Aktionsplänen zur Verbesserung der inneren Sicherheit in den AL-Mitgliedsstaaten, 2. die Gründung notwendi-

4 Prinz Naif, seit 1975 saudischer Innenminister, war treibende Kraft zur Gründung des RAIM und ist deshalb dessen Ehrenpräsident; zugleich war er auch maßgeblich an der Ausarbeitung der arabischen Sicherheitsstrategie 1983 und der arabischen Strategie zur Drogenbekämpfung beteiligt; vgl. <www.the-saudi.net/al-saud/naief.htm> (Zugriff: 7.3.2010).

5 Der Rat der Arabischen Liga hat mit Resolution Nr. 4218 vom 23. September 1982 die Gründung des RAIM gebilligt und seine Charta (Statut) ratifiziert.

ger Spezialbüros (s.u.), um die Ziele des RAIM optimal umzusetzen, 3. die Abhaltung von Jahressitzungen zur Verabschiedung notwendiger Sicherheitsmaßnahmen sowie die Diskussion von Monitoring-Berichten des Generalsekretariats, inwieweit Resolutionen des Rats in den Mitgliedsstaaten umgesetzt wurden, 4. die Erstellung der jährlichen Arbeitsprogramme und des Haushalts,⁶ 5. die Annahme des Tätigkeitsberichts der Naif-Universität für Sicherheitsstudien (s.u.), 6. die Modifizierung der Organisations- und Finanzstruktur des RAIM (wenn nötig) und 7. die gezielte Unterstützung jener arabischen Sicherheitseinrichtungen, die signifikante Mängel aufweisen.⁷

Die inhaltliche Profilierung des RAIM und seine Impulse zur Verbesserung der inneren Sicherheit in den arabischen Staaten lassen sich am besten dem Verlauf und den Ergebnissen der bisherigen 27 Jahrestagungen entnehmen.

Die RAIM-Jahrestagungen

Die bislang unbeirrt von politischen Entwicklungen im arabischen Raum (u.a. Irakisch-iranischer Krieg; Golfkrieg 1991; Irakkrieg 2003; Gazakrieg 2009)⁸ stattfindenden jährlichen Tagungen des RAIM⁹ sind ein Spiegelbild der internen Bedrohungswahrnehmung. Trotz der Schwierigkeiten wegen der politischen Isolation Ägyptens nach dessen Friedensschluss mit Israel 1979 hat der RAIM bereits auf seiner 2. Tagung 1983 in Bagdad die erste Arabische Sicherheitsstrategie für die Jahre 1983-1986 und erste gemeinsame Maßnahmen zum Kampf gegen den Drogenmissbrauch verabschiedet. Die Bekämpfung des zunehmenden Drogenkonsums dominierte auch die folgenden Tagungen (u.a. Standardisierung der Antidrogenrichtlinien 1986

und Verabschiedung einer arabischen Strategie zum Kampf gegen Drogen auf der 6. Tagung in Tunis im Dezember 1987), bevor sich gegen Ende der 1980er Jahre immer stärker der Kampf gegen den Terrorismus islamistischer Gruppen in den Vordergrund schob. Allerdings offenbarten sich hier sowohl hinsichtlich der Definition (Abgrenzung des Terrorismus von „legitimem Widerstand“), als auch im Hinblick auf die vorgeschlagenen Gegenmaßnahmen zunächst deutliche Differenzen zwischen den Maghrebstaaten und den Golfstaaten; letztere verfolgten gegenüber den islamistischen Gruppen insgesamt eine wesentlich konziliantere Linie. Erst auf der 10. Tagung im Januar 1993 gab es eine von der arabischen Presse als Durchbruch gewertete Annäherung (Vereinbarung gegenseitiger Konsultation und von Datenaustausch),¹⁰ die sich in den folgenden fünf Jahren angesichts der auch von Saudi-Arabien stärker wahrgenommenen Terrorbedrohung intensivierete („Der militante Islamismus ist unser gemeinsamer Feind“/RAIM 1995) und stets den Hauptdiskussionspunkt der 12.-15. Tagung (jeweils im Januar 1995, 1996, 1997 und 1998 in Tunis) darstellte. Bis zur Tagung 1998 hatten sich alle arabischen Staaten auf eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus auf der Basis einer Arabischen Antiterrorismuskonvention geeinigt. Letztere wurde am 22. April 1998 in Kairo von den arabischen Innen- und Justizministern gemeinsam verabschiedet und damit der Ratifizierungsprozess durch die Staaten der AL eingeleitet. Auch wenn seither der Kampf gegen den Terrorismus, insbesondere die Frage der operativen Umsetzung und des Grades der Antiterrorismuskoope-ration mit den USA nach den Anschlägen vom 11. September 2001, nicht von der Tagesordnung der RAIM-Tagungen verschwunden ist, so sind doch andere Deliktformen und die Intensivierung der internationalen Kooperation stärker in den Fokus der gemeinsamen Beratungen gerückt. Bereits die 17. Tagung in Algier im Januar 2000 stand im Zeichen des Kampfes gegen die Organisierte Kriminalität unter dem Motto „Kooperation ohne Grenzen“ und konzentrierte sich angesichts der „Kriminalität als der Hauptherausforderung des 3. Jahrtausends“ auf die Formulierung einer „Gemeinsamen arabischen Sicherheitsstrategie“.¹¹

⁶ Das Budget des RAIM wurde im Unterschied zu anderen Budgets der AL von den Mitgliedsstaaten in der Regel mit hoher Zahlungsmoral ohne Verzögerungen bereitgestellt.

⁷ So rief der RAIM z.B. anlässlich seiner 24. Tagung im Januar 2007 zur Unterstützung der Polizeien in Libanon und Irak auf.

⁸ Dies zeigt den hohen Willen zur Kooperation im Bereich der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und der Kriminalitätsbekämpfung angesichts der sicherheitspolitischen Gefährdungslage in allen arabischen Staaten.

⁹ Tagungsort war bisher in der Regel Tunis; Ausnahmen waren die 1. Tagung im Dezember 1982 (Tagungsort: Casablanca), die 2. Tagung 1983 (Bagdad), die 16. Tagung im Januar 1999 (Amman), die 17. Tagung im Januar 2000 (Algier), die 19. Tagung im Januar 2002 und die 26. Tagung im März 2009, die beide in Beirut stattfanden.

¹⁰ Al-Ahram Weekly, Kairo, 7.1.1993 (Arabs coordinate security arrangements).

¹¹ Zu den Details vgl. El Moudjahid, Algier, 28.1.2000 (Chorus contre la criminalité).

Hierzu gehörte auch die Diskussion über nationale Polizeireformen (Tagung 2001: „Neues Jahrtausend, neue Polizeien“; befürwortet wird eine größere Bürgernähe), über die Intensivierung der Bekämpfung von Geldwäsche und über Möglichkeiten zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, da jährlich Tausende von Toten durch Verkehrsunfälle zu beklagen sind. Seit 2004/2005 steht neben der Terrorbekämpfung eindeutig der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität und die Wahrung der inneren Sicherheit und Stabilität im Mittelpunkt der RAIM-Agenda.¹²

Das RAIM-Generalsekretariat

Das Generalsekretariat, das seinen Sitz seit der Gründung des RAIM in Tunis¹³ hat, bereitet die regulären jährlichen Sitzungen des RAIM (und weitere rund 20 Fachkonferenzen pro Jahr zu Sicherheitsthemen) vor, ist aber als Exekutivorgan des RAIM auch für die operative Umsetzung aller Ministerbeschlüsse zuständig. Der vom RAIM alle drei Jahre gewählte Generalsekretär (1982-1991: Dr. Akram Nasha'at Ibrahim; 1992-2001: Dr. Ahmad Ibn Muhammad al-Salim; seit 30.1.2001 der saudische Kriminologe Prof. Muhammad Ibn Ali Kuman; vgl. Mattes 2001) und sein Arbeitsstab sind laut Statut – analog zum Gesamtziel des RAIM – primär für den Ausbau der Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden der arabischen Staaten und die verstärkte Koordination im Bereich der inneren Sicherheit und der Kriminalitätsbekämpfung zuständig.

Die spezifischen RAIM-Unterorgane

Der RAIM hat zur Erfüllung seiner Aufgaben seit den 1980er Jahren sukzessive fünf Unterorgane/Spezialbüros¹⁴ gegründet (oder bereits bestehende in seinen Rahmen integriert), denen die Ausarbeitung von entsprechenden Plänen zur Koordinierung der Polizeiarbeit und der übertra-

genen Sicherheitsaufgaben obliegt. Diese verwal- tungsmäßig dem Generalsekretariat zugeordneten Spezialbüros sind:

1. Das *Arabische Büro zur Verbrechensbekämpfung* (al-maktab al-arabi li-mukafahat al-jarima): dieses Büro ist eine der älteren Einrichtungen der Arabischen Liga und wurde bereits 1965 mit Sitz in Bagdad¹⁵ als Teil der 1960 begründeten *Arab Organization for Social Defence against Crime* eingerichtet und 1982 dem Generalsekretariat des RAIM zugeordnet. Nach der entsprechenden Billigung dieser Regelung durch die AL-Mitgliedsstaaten nahm das Büro zum 1. April 1984 seine Arbeit auf. Das Büro ist laut Statut für die regelmäßige Organisation von Arbeitskonferenzen a) der Präsidenten der arabischen Migrations- und Passbehörden, b) der Präsidenten der Grenzsicherungsorgane, c) der Präsidenten der Strafvollzugsanstalten und Resozialisierungszentren und d) der Touristenpolizeien zuständig. Die Resolutionen und Empfehlungen dieser Konferenzen sollen über das RAIM-Generalsekretariat an die Regierungen der arabischen Staaten weitergeleitet werden, damit sie in die nationale Gesetzgebung und operativen Sicherheitspläne integriert werden. Zugleich ist das derzeit von General Jasim Aidi al-Kanani geleitete Büro gehalten, in einem jährlichen Bericht die Erfolge dieser Homogenisierungsaufgabe zu erfassen.
2. Das *Arabische Büro für Drogenangelegenheiten* (al-maktab al-arabi li-shu'un al-mukhaddirat) ist die älteste Einrichtung zur Kriminalitätsbekämpfung innerhalb der AL und wurde bereits 1950 ins Leben gerufen, 1960 der *Arab Organization for Social Defence against Crime* und 1983 dem Generalsekretariat des RAIM zugeordnet. Sitz des Büros war ursprünglich Kairo, seit Juli 1979 liegt er in Amman. Die Aufgaben des gegenwärtig von General Bashir Fallah al-Majali geleiteten Büros sind vielfältig und reichen von der Zusammenarbeit mit dem *International Narcotic Control Board* über die Zusammenstellung eines Kompendiums der arabischen Drogengesetze (mit dem Ziel zu deren Vereinheitlichung) bis hin zur Aufbereitung der Kriminalstatistik des Drogenhandels/-konsums. Das Büro stellt keine in der Drogenbekämpfung

¹² Vgl. Jordan Times, 5.1.2004 (Arab Interior Ministers meet on organized crime, terrorism) oder The Peninsula, Qatar, 23.3.2009 (Collective security efforts to combat crime urged).

¹³ Das Generalsekretariat hat im Januar 2003 einen modernen, hauptsächlich von Saudi-Arabien und Qatar finanzierten Komplex im Quartier Berges du Lac zwischen Tunis und dem Vorort Tunis-Carthage bezogen.

¹⁴ Hierzu gehört ergänzend auch die *Arabische Polizeisportunion* (al-ittihad al-riyadi al-arabi lil-shurta), auf die hier aber nicht weiter eingegangen wird.

¹⁵ Der Sitz in Bagdad hat seit 2003 die Arbeit erschwert; da die Arbeitskonferenzen in der Regel aber in anderen arabischen Staaten stattfinden, hält sich die Beeinträchtigung in Grenzen.

polizeilich operative Einheit dar (dies obliegt weiterhin den nationalen Polizeien), sondern ist ganz auf die Koordinierung der Antidrogenpolitik in arabischen Staaten ausgerichtet; Indiz für die erfolgreiche Koordinierungsarbeit ist die 1994 verabschiedete arabische Konvention (s.u.).

3. Das *Arabische Büro für Zivilschutz und Rettung* (al-maktab al-arabi lil-himaya al-madaniya wal-inqadh), das vom RAIM 1983 etabliert wurde und von seinem Sitz in Casablanca aus den Zivilschutz und die Strukturen der Katastrophenhilfe (insbesondere im Falle von Erdbeben) optimieren und koordinieren soll. Auch hier ist auf der Basis der divergierenden nationalen Regelungen die Harmonisierung des Zivilschutzes die Hauptaufgabe des Büros, ergänzt um Bemühungen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit in Notfällen.
4. Das *Arabische Büro für Kriminalpolizei* (al-maktab al-arabi lil-shurta al-jina'iyā) mit Sitz in Damaskus (derzeitiger Leiter: General Jamal al-Satm). Das Büro wurde bereits 1965 gegründet und war bis zur Eingliederung in das Generalsekretariat des RAIM 1982 Teil der *Arab Organization for Social Defence against Crime*. Hauptaufgabe des Büros ist die Koordination und der Ausbau der Kooperation der arabischen Kriminalpolizeien untereinander; zugleich ist das Büro u.a. damit befasst, die Umsetzung der verabschiedeten Antiterrorismuskonvention zu überwachen, die (jährliche) Konferenz der arabischen Polizei- und Sicherheitschefs zu organisieren und die „arabische Sicherheitsstrategie“ (Dokument für einen mehrjährigen Zeitraum) auszuarbeiten und dem RAIM vorzulegen.
5. Das *Arabische Büro für Sicherheitsinformation* (al-maktab al-arabi lil-i'lam al-amni): dieses Büro wurde auf Empfehlung der 10. RAIM-Konferenz im Januar 1992 beschlossen und im Juli 1993 in Kairo eröffnet (derzeitiger Präsident: General Wasfi Muhammad). Die Wahl des Standortes Kairo erfolgte in Anerkennung der ägyptischen Bemühungen zur Verbesserung des Datenaustauschs, die ihrerseits eine Reaktion auf die besonders Anfang der 1990er Jahre virulenten transnationalen Aktivitäten der islamistischen Terrorgruppen al-Jama'a al-islamiya und Islamischer Jihad waren. Die Hauptaufgaben des Büros sind zum einen die Förderung des Datenaustauschs unter den Sicherheitsbehörden und zum anderen die Information der Bevölkerung über kriminelle Gefahren und mögliche

Vorbeugemaßnahmen; hierzu werden regelmäßig Informationswochen und der „Tag der arabischen Polizei“ (jeweils am 18. Dezember) durchgeführt.

Zu den Unterorganen gehört auch die *Arabische Naif-Universität für Sicherheitswissenschaften* (jami'at nayyif al-arabiya lil-ulum al-amniya) mit Sitz in Riad, (derzeit administrativ geleitet von Prof. Abd al-Aziz Ibn Saqr al-Ghamidi), die allerdings nicht dem Generalsekretariat zugeordnet ist, sondern direkt dem RAIM untersteht, der das jährliche Arbeitsprogramm billigt. Die Gründung der Universität¹⁶ geht auf eine Empfehlung der ersten Konferenz der arabischen Polizei- und Sicherheitschefs (VAE Dezember 1972) zurück. Auf Initiative des saudischen Innenministers Prinz Naif Ibn Abd al-Aziz wurde das in Riad befindliche (nationale) Trainingsinstitut zur Kriminalitätsbekämpfung zu einem panarabischen Institut ausgebaut und im Januar 2004 als Naif-Universität für Sicherheitsstudien offiziell konstituiert. Hauptaufgabe der Einrichtung ist die Ausbildung von arabischen Kriminologen u.a. am universitätseigenen *Center of Forensic Sciences* und die Erstellung von Studien zu allen Sicherheitsbereichen; hierbei besteht eine enge Kooperation u.a. mit UNODC und UNICRI (Mattes 2009).

3. Die zentralen Aktionsfelder des RAIM

Die zentralen Arbeitsfelder des RAIM waren und sind den Tagesordnungen der Jahreskonferenzen zufolge eindeutig der Kampf gegen den Drogenhandel und den Terrorismus, gefolgt vom Kampf gegen die Organisierte Kriminalität mit Schwerpunkt auf den Deliktformen Geldwäsche, Menschenschmuggel und Korruption. Die Ergebnisse der Beratungen des RAIM waren zum einen die Verabschiedung von in der Regel fünfjährigen arabischen Sicherheitsplänen (1982-1986, 1987-1991, 1992-1997, 1998-2002 ff.) mit der Bestimmung von Sicherheitsdefiziten, die es zu schließen galt,¹⁷ sowie von spezifischen Sicherheitsplänen u.a. zur vereinten Bekämpfung des Drogenhandels und des Terrorismus. Zum anderen war der RAIM bestrebt,

¹⁶Details unter <www.nauss.edu.sa> (Creation and development).

¹⁷Defizite wurden z.B. beim Ausbildungsstand und der Fortbildung oder der transnationalen Polizeikooperation festgestellt; in den Aktionsplänen wurden die Gegenmaßnahmen festgeschrieben.

mit der Verabschiedung arabischer Konventionen zu einzelnen Deliktformen einen juristischen Referenzrahmen zur Homogenisierung der nationalen arabischen Gesetzgebung zu schaffen. Im Einzelnen hat der RAIM folgende Bekämpfungsmaßnahmen beschlossen:

Kampf gegen illegalen Drogenhandel: Dieser lukrativen und prosperierenden Deliktform galten bisher mehrere vom RAIM verabschiedete Antidrogenpläne. Die Basis hierfür bildeten die 1986 verabschiedeten standardisierten *Vereinigten Antidrogenrichtlinien*, die im Januar 1994 vom RAIM auf seiner 11. Tagung für alle arabischen Staaten verbindlich als *Arab Convention against the Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* verabschiedet wurden. Daneben hat das Arabische Büro zur Drogenbekämpfung seinerseits auf seinen regelmäßigen jährlichen Treffen seit 1983 zahlreiche Bekämpfungs- und Präventionsmaßnahmen beschlossen. Trotz der ergriffenen Gegenmaßnahmen ist jedoch nach wie vor in den meisten arabischen Staaten sowohl der Drogenhandel als auch Drogenkonsum¹⁸ aus den unterschiedlichsten Gründen akut; an der Bewertung des saudischen Vizeinnenministers al-Awaji von 1990: „Drugs – a cause of major concern“ (Arab News, 14.1.1990) hat sich wenig geändert.

Kampf gegen Terrorismus: Seit dem zweiten arabischen Sicherheitsplan 1987-1991 stand die Vereinheitlichung der nationalen arabischen Antiterrorismusstrategien im Mittelpunkt der Arbeit des RAIM und fand mit der Verabschiedung der Arabischen Antiterrorkonvention 1998 (seit 7. Mai 1999 in Kraft) einen erfolgreichen Abschluss. Aber auch im operativen Bereich gab es seit 1987 unter der Aufsicht des Generalsekretariats eine sich intensivierende Kooperation der mit der Terrorismusbekämpfung befassten Sicherheitsbehörden. Die Antiterrorkonvention wurde insbesondere von *Amnesty International* (2002) in einem 68-seitigen Dokument heftig kritisiert, weil der zugrunde gelegte Terrorismusbegriff so vage sei, dass damit Missbrauch begünstigt werde und das Vorgehen der Staatsführungen gegen unliebsame politische Opposition legitimiert werden kann.

Kampf gegen Organisierte Kriminalität: Innerhalb dieses Bereichs ist das Arabische Büro zur Verbrechensbekämpfung vor allem mit dem Kampf

gegen Geldwäsche, organisierte illegale Migration (Schleuseraktivitäten), Waffenschmuggel und Korruption befasst. Bei allen genannten Deliktformen gibt es inzwischen eine enge erfolgreiche Kooperation der nationalen Polizeibehörden untereinander, der die Ausarbeitung einer harmonisierten, in allen AL-Mitgliedsstaaten gültigen gesetzlichen Grundlage aber noch fehlt. Allerdings ist seit dem Jahr 2000 ein arabisches Geldwäschegesetz in Diskussion und im Bereich Korruptionsbekämpfung wird seit 2005 zusammen mit dem Rat der arabischen Justizminister an einer Arabischen Antikorruptionskonvention gearbeitet.¹⁹

4. Die komplementäre Sicherheitsstruktur

Der RAIM ist lediglich ein Teil der arabischen Sicherheitsarchitektur, die sich seit den 1980er Jahren herausgebildet hat. In enger Abstimmung mit dem RAIM hat auch der Rat der arabischen Justizminister auf seinen bislang 25 Jahresitzungen (zuletzt Kairo, 20.11.2009) wesentlich mit seinen Gesetzentwürfen zur Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung beigetragen und zudem dem Kampf gegen andere Deliktformen Impulse verliehen. Sicherheitspolitisch bedeutsamer als die Ministerkooperation ist jedoch die in den letzten dreißig Jahren zustande gekommene Zusammenarbeit der arabischen Polizei- und Sicherheitschefs sowie spezialisierter Dienste (Behörden zur Bekämpfung von Drogen und Terrorismus; Grenz-/Flughafenpolizeien). So fand im Dezember 2009 in Tunis bereits die 33. Konferenz der arabischen Polizeichefs statt, wobei stets akute Deliktformen (2009: die Cyberkriminalität) im Mittelpunkt der Beratungen und der formulierten Gegenstrategien stehen. Die Resolutionen der Polizeichefs werden in der Regel vom RAIM-Generalsekretariat bzw. dem RAIM gebilligt. Die Gründung einer panarabischen Polizeiorganisation („Arabpol“) analog zu Europol ist in Diskussion.

Verändert hat sich schließlich auch das Kooperationsverhalten. War noch in den 1960er und 1970er Jahren der jeweilige nationale Sicherheitssektor ein Tabubereich, so hat sich unter dem Druck des Faktischen sowohl die bilate-

¹⁸ Zu dessen Eindämmung bedarf es natürlich mehr entwicklungspolitische denn polizeiliche Maßnahmen.

¹⁹ Vgl. MENA, 26.6.2005 (Arab League to discuss example bill on combating corruption).

rale und innerarabische Sicherheitskooperation deutlich verbessert, als auch die Bereitschaft zur internationalen Kooperation – trotz aller fortbestehenden Souveränitätsbedenken – zugenommen. Das Kooperationsabkommen des RAIM-Generalsekretariats mit Interpol vom September 1999²⁰ oder die enge Zusammenarbeit mit UNODC sind hierfür ein Indiz.

5. Fazit

Die Bewertung der Arbeit des RAIM fällt ambivalent aus: Auf der einen Seite ist die autoritäre Struktur aller arabischen Staaten im Auge zu behalten; die ausgeprägte Kontrollobsession aller Staatsführungen zur Sicherung der Herrschaft begünstigt den Ausbau der Sicherheitsorgane (politische Polizeien/Inlandsgeheimdienste), deren Zielrichtung die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit im Sinne des Machterhalts der bestehenden Regime ist. In diesen Bereich fällt auch die Bekämpfung terroristischer (islamistischer) Gruppen, die die Regime mit religiös motivierter Ideologie und der Bereitschaft zum Gewalteininsatz herausfordern. Auf der anderen Seite profitieren auch die regulären Polizeien einschließlich der mit der Bekämpfung krimineller Gruppen beauftragten Sondereinheiten vom gesteigerten Sicherheitsbewusstsein und der technischen und personellen Aufrüstung. Gegenstand von Modernisierungsmaßnahmen und administrativen Reformen sind aber nicht nur bestehende Polizeistrukturen. Kennzeichen der gegenwärtigen Polizeiarbeit ist ebenso die flexible Reaktion auf neue oder drastisch ansteigende Deliktformen wie Umweltkriminalität, Entführungen oder Geldwäsche. In beide Bereiche ist der RAIM seit seiner Gründung direkt involviert, weil er als entsprechendes Unterkomitee der Arabischen Liga nicht nur zum Ausbau und zur Optimierung der (panarabischen) Sicherheitsarchitektur beigetragen, sondern auch wesentliche Impulse zur einheitlichen Definition von Deliktformen und zur Homogenisierung der Bekämpfungsstrategien gegeben hat. Über die kontinuierlich abgehaltenen Jahrestagungen des RAIM hinaus haben die am Sitz des RAIM veranstalteten Seminare zur Entwicklung der Kriminalität/Organisierten Kriminalität in den arabischen Staaten und die

vom RAIM unterstützten separaten Arbeitstreffen der Polizei-/Sicherheitschefs die regionale Vernetzung maßgeblich gefördert. In diesem Sinn ist der RAIM als das effizienteste Unterkomitee der Arabischen Liga zu bezeichnen. Noch wünschenswerter wäre allerdings, wenn es solche gesamtarabischen Fortschritte nicht nur im sicherheitspolitischen Bereich, sondern auch in den Bereichen Menschenrechte, industrielle Entwicklung oder Wissenschaftsförderung geben würde. Ein vom RAIM nicht zu lösendes Problem besteht schließlich auch in der unterschiedlichen Anwendung der harmonisierten Gesetzgebung/Konventionen durch die entsprechenden Institutionen der arabischen Nationalstaaten. So hat z.B. die Korruptionsbekämpfung jenseits aller gesetzlichen Regelungen mit systemimmanenten Blockaden zu rechnen, die für die nur selektive Anwendung der Gesetze verantwortlich sind.

Literatur

- El-Alfi, Ramadan (1998), *Globalisation and Security: Negative and Positive Repercussions*, Kairo: Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies (Kurasat Istratijija 72).
- Amnesty International (2002), *The Arab Convention for the Suppression of Terrorism: A Serious Threat to Human Rights*, 9. Januar 2002, online: <www.amnesty.org/en/library/asset/IOR51/001/2002/en/d032efbb-d8a7-11dd-ad8c-f3d4445c118e/ior510012002en.html> (Zugriff: 18.2.2010).
- Faath, Sigrid (2001), Probleme der inneren Sicherheit in Nordafrika/Nahost, in: Mattes/Koszinowski (Hrsg.): *Nahostjahrbuch 2000*, Opladen, 213-218.
- The League of Arab States* (1998), *The Arab Convention For The Suppression Of Terrorism, April 1998*, online: <www.ciaonet.org/cbr/cbr00/video/cbr_ctd/cbr_ctd_27.html> (Zugriff: 18.2.2010).
- Mattes, Hanspeter (2001), Kurzbiographie Muhammad Ali Kuman, in: *Orient*, 42, 4, 573-577.
- Mattes, Hanspeter (2009), *Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*, GIGA Focus Global, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.
- <www.aim-council.org> (Council of Arab Interior Ministers), bislang nur in arabischer Sprache.
- <www.nauss.edu.sa> (Naif Arab University for Security Studies).
- <www.unodc.org> (UN Office on Drugs and Crime).

20 Text des Abkommens unter <http://www.interpol.int/public/ICPO/LegalMaterials/cooperation/agreements/Arabministercouncil1999.asp> (Zugriff: 8.3.2010)

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des GIGA Institut für Nahost-Studien in Hamburg. Spezialgebiete: Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, wirtschaftliche Transformationsprozesse, *soft security*-Probleme.

E-Mail: mattes@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/mattes>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ beschäftigt sich im Rahmen seiner Forschungsteams mit unterschiedlichen Aspekten der öffentlichen Sicherheit; 2009/2010 wird u.a. von Dr. Hanspeter Mattes das Projekt „Defizite der inneren Sicherheit in Nordafrika: Ursachen, Dimensionen und staatliche Gegenstrategien“ durchgeführt.

■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Basedau, Matthias, Hanspeter Mattes und Anika Oettler (Hrsg.) (2005), *Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika*, Hamburg, GIGA

Huhn, Sebastian (2009), *The Culture of Fear and Control in Costa Rica (I): Crime Statistics and Law Enforcement*, GIGA Working Paper, 104, Hamburg, online: www.giga-hamburg.de/workingpapers.

Mattes, Hanspeter (2006), *Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten*, GIGA Focus Nahost, 9, Hamburg, online: www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost.

Mattes, Hanspeter (2009), *Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*, GIGA Focus Global, 12, Hamburg, online: www.giga-hamburg.de/giga-focus/global.

Peeetz, Peter (2008), *Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Youth, Crime, and the Responses of the State*, GIGA Working Paper, 80, Hamburg, online: www.giga-hamburg.de/giga-workingpapers.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA Focus Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Henner Fürtig; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Bert Hoffmann; Lektorat: Silvia Bücke
Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg