

Der internationale Terrorismus

– Ein Definitionsversuch –

Es bedurfte nicht erst der blutigen Bombenanschlägen auf die US-Botschaften in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) am 7. August 1998, um der Staatengemeinschaft den internationalen Kooperationsbedarf bei der Bekämpfung von weltweit operierenden Terroristen vor Augen zu führen. Zum Zeitpunkt der Attentate waren bereits eine Vielzahl von universellen¹ und regionalen² Abkommen in Kraft, die zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus die Vertragsstaaten zu konkreten Verhaltensformen verpflichteten. Ebenso zahlreich sind die Resolutionen der UN-Organe, die aus gegebenen Anlässen entweder generell auf das Phänomen oder speziell auf die Aktivitäten der Terroristen Bezug nehmen. Dabei zeichnen sich die internationalen Debatten, die unverbindlichen und verbindlichen UN-Resolutionen und die völkerrechtlichen Verträge durch eine Gemeinsamkeit aus: Der Begriff des internationalen Terrorismus wird nicht

1 (1) »Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft« vom 14. September 1963, BGBl 1969 II S. 121; (2) »Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft« vom 16. Dezember 1970, BGBl 1972 II S. 1505; (3) »Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation« vom 23. September 1971, BGBl 1977 II S. 1229; (4) »Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents« vom 17. Dezember 1973, BGBl 1976 II S. 1746; (5) »International Convention against the taking of Hostages« vom 19. Dezember 1979, BGBl 1980 II S. 1361; (6) »Convention on the Physical Protection of Nuclear Material« vom 3. März 1980, UNTS 1456, S. 101 ff.; (7) »Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation« zusammen mit dem »Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Aviation« vom 24. Februar 1988, BGBl 1993 II S. 866 und 1994 II S. 620; (8) »Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation« vom 10. März 1988, BGBl 1990 II S. 474; (9) »Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf« vom 10. März 1988, BGBl 1990 II S. 474; (10) »Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection« vom 1. März 1991, ILM 30 (1991), S. 726 ff.

2 (1) Organization of American States (OAS): »Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortions that are of International Significance« vom 2. Februar 1971, UNTS Vol. 1438, I-24381; (2) »European Convention on the Suppression of Terrorism« vom 27. Januar 1977, BGBl 1978 II S. 321; (3) South Asian Association for Regional Cooperation's »Regional Convention on the Suppression of Terrorism« vom 4. November 1987 (noch nicht in der UNTS veröffentlicht).

explizit definiert. Das verwundert umso mehr, als zum Teil an seine Existenz konkrete Rechtsfolgen geknüpft werden. Der Grund für diese Zurückhaltung bei der Begriffsbestimmung liegt in der Unfähigkeit der Staatengemeinschaft, sich auf eine allgemein anerkannte Definition des Terrorismus zu verständigen. Vor allem die Forderung, per definitionem den Terrorismus von nationalen Freiheitsbewegungen und Maßnahmen zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts abzugrenzen (Guerilla- und Partisanenkämpfe, Aufstand, Revolution etc.),³ ist bis heute umstritten.⁴ Denn letztlich ist des einen Terrorist des anderen Freiheitskämpfer.⁵

Freilich mussten sich Staaten bei der Ausarbeitung ihrer Anti-Terror-Abkommen nicht immer zwingend auf den Begriff des internationalen Terrorismus einigen. Gerade die universellen Übereinkünfte knüpfen ihre Rechtsfolgen an die Erfüllung spezieller Delikte (z. B. Flugzeugentführung; Geiselnahme) oder an die Schädigung bestimmter Personenkreise (z. B. Diplomaten) an und begründen damit Vertragspflichten, ohne dass es im Einzelfall auf die Qualifizierung als terroristischer Akt ankäme. Im Übrigen funktionieren diejenigen Verträge und UN-Resolutionen, die sich generell mit dem Phänomen des internationalen Terrorismus beschäftigen, nach der Maxime: Wir erkennen es, wenn wir es sehen.⁶

Gleichwohl schafft das beschriebene begriffliche Niemandsland eine rechtlich kaum vertretbare Situation. Denn wie kann die Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene effektiviert werden, wenn die Erfüllung des Tatbestandes der beliebigen Definition jedes einzelnen Staates anheim gestellt wird? Im Folgenden soll deshalb der Versuch unternommen werden, den Begriff des internationalen Terrorismus auf den Bereich einzugrenzen, der derzeit international wohl den größten Konsens auf sich vereinigen kann. Ausgangspunkt der Untersuchung ist dabei die Resolution 49/60 der Generalversammlung »Measures to Eliminate International Terrorism« vom 17. Februar 1995,⁷ die erkennbar Richtlinien für künftige universelle Anti-Terrorismus-Konventionen vorgeben soll. Sie verdeutlicht, dass sich der Terrorismusbegriff aus objektiven (I.) wie subjektiven (II.) Elementen kumulativ zusammensetzt.

I. Objektive Elemente

In objektiver Hinsicht geht die Resolution 49/60 grundsätzlich von einem weiten Begriffsverständnis aus. So kommt es für die Qualifizierung als Terrorakt nicht auf die Ge-

3 Vgl. Opening Debate of the Draft Convention for Suppression of Nuclear Terrorism, Sixth Committee, Press Release GA/L/3093 vom 1. November 1998, 25th meeting (AM), S. 9f. (Vertreter Pakistans und Qatar); s. auch Sixth Committee, 33rd meeting (Mr. Obeid, Syrian Arab Republic), in: GAOR, 52nd Sess. (A/C.652/SR.33), S. 6.

4 An dem Definitionsproblem scheiterte die Einigung der Staaten, den Terrorismus als internationales Verbrechen anzuerkennen, das unter die Jurisdiktionsgewalt des neu zu gründenden Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) fallen kann.

5 R. Friedlander, in: Encyclopedia of Public International Law Bd. 9, 1986, Stichwort: Terrorism, S. 372.

6 Diese Maxime hatte ein amerikanischer Richter am Obersten Gerichtshof angesichts der Begriffsschwierigkeiten beim Umgang mit der Pornographie aufgestellt.

7 UN Doc. A/Res/49/60 vom 17. Februar 1995, in: Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during the first Part of its 49th sess., Press Release GA/8860 vom 31. Januar 1995, S. 551 ff.

meingefährlichkeit des eingesetzten Mittels an [»(...) all acts, methods and practices of terrorism (...)«].⁸ Das weite Begriffsverständnis der Resolution setzt sich bei der Umschreibung des Täterkreises fort, der nicht nur privat handelnde Individuen umfasst, sondern auch solche Personen, deren Verhalten einem Staat unmittelbar zuzurechnen ist [»(...) acts of international terrorism, including those in which states are directly or indirectly involved, (...)«].⁹¹⁰ Wenn also nach den international anerkannten Regeln der Staatenverantwortlichkeit die Handlung eines Individuums als »act of a state« zu qualifizieren ist, weil z. B. der Auftrag zur Ausführung der konkreten Tat von Staatsorganen erteilt wurde, bleibt dennoch der Tatbestand des internationalen Terrorismus erfüllt. Auf diese Weise bindet die Resolution 49/60 den sog. Staatsterrorismus in ihren Maßnahmenkatalog ein und konkretisiert so unter der Überschrift »Terrorismus« die ohnehin bestehenden Verhaltenspflichten der Staaten aus dem Intervention- und Gewaltverbot der UN-Charta.

Aber gerade bei der Bestimmung des Täterkreises darf nicht übersehen werden, dass der Terrorismusbegriff im Rahmen von rechtlich verbindlichen Anti-Terror-Konventionen andere Konturen erhält, als sie die Resolution 49/60 aufzeigt. Selbst in jüngster Zeit hatte das Bemühen eines Teils der Staatengemeinschaft Erfolg, zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege systematisch in einen anderen Zusammenhang zu stellen. Dahinter stehen konkrete politische Interessen, aber auch die rechtliche Überlegung, tatbestandliche Überschneidungen unterschiedlicher völkerrechtlicher Verhaltenskodizes zu vermeiden. So endet der Anwendungsbereich des Internationalen Übereinkommens gegen die Geiselnahme vom 18. Dezember 1979 dort, wo die Genfer Abkommen von 1949 und ihre Zusatzprotokolle von 1977 einschlägig werden (Art. 12).¹¹ Noch weitgehender heißt es in Art. 19 Abs. 2 der Anfang 1998 von der UN-Generalversammlung angenommen, aber noch nicht in Kraft getretenen »Terrorist-Bombings-Convention«:¹² »*The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention, and activities undertaken by military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.*« Die Konvention nimmt also zwei Erscheinungsformen der »armed forces« aus ihrem Anwendungsbereich: Generalklauselartig schließt Art. 19 Abs. 2 1. Alt. alle bewaffneten Streitkräfte aus, die in den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts fallen, also in denjenigen der

8 UN Doc. A/Res/49/60 (Fn. 7), S. 4, Annex, Ziff. 1.

9 UN Doc. A/Res/49/60 (Fn. 7), S. 5, Annex, 8. Erwägungsgrund.

10 UN Doc. A/Res/49/60 (Fn. 7), S. 3, Annex, 8. Erwägungsgrund; s. auch die Stellungnahmen bei den Vorarbeiten der International Law Commission zur »Convention for Suppression of Nuclear Terrorism«: A. Kamal (Pakistan): »Terrorist activities of military forces of the State or State terrorism should not be excluded from the scope of any convention«, Press Release GA/L/3093, 25th Meeting (AM) vom 11. November 1998, s. S. 9. s. auch den Vertreter Chinas *Goa Feng* »We are against any terrorist acts of violation by any State, organization group or individual in contravention of recognized norms of international law«, ebenda S. 11.

11 BGBl 1980 II S. 1361 (1367).

12 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, am 9. Januar 1998 von der Generalversammlung angenommen, seit dem 12. Januar 1998 zur Unterzeichnung freigegeben: ILM 37 (1998), S. 249 ff.

Haager-Landkriegsordnung von 1907 sowie der vier Genfer Abkommen von 1949 und ihrer beiden Zusatzprotokolle von 1977. Die sprachliche Abgrenzung zu den »military forces of a State« in der 2. Alt. des Art. 19 Abs. 2 zeigt, dass die 1. Alt. vor allem bei bewaffneten Volksgruppen Wirkung entfaltet, die nach Art. 1 Abs. 4 des 1. Zusatzprotokolls zum Genfer Abkommen gegen »(...) Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, (...)«.¹³ Hinzu treten nach Art. 1 Abs. 1 des 2. Zusatzprotokolls¹⁴ abtrünnige staatliche Streitkräfte oder andere organisierte bewaffnete Gruppen in Bürgerkriegen, die unter einer verantwortlichen Führung Kontrolle über einen Teil des staatlichen Hoheitsgebietes ausüben und anhaltende koordinierte Kampfhandlungen durchführen.

Art. 19 Abs. 2 2. Alt. der »Terrorist-Bombings-Convention« nimmt sodann die organisierten Streitkräfte der Vertragsstaaten aus dem Anwendungsbereich des Vertrages. Wie in Art. 1 der Konvention definiert, handelt es sich bei den »Military forces of a State« um bewaffnete Streitkräfte eines Staates, die unter dessen nationalem Recht zum Zwecke der nationalen Verteidigung oder Sicherheit organisiert, trainiert und ausgerüstet sind. Ausweislich der Vorarbeiten zur Konvention fallen unter diesen Begriff auch Polizisten und Sicherheitskräfte eines Staates.¹⁵ Auch Personen, die diese Armee unterstützen, sind von der Konvention ausgenommen, soweit sie unter dem offiziellen Kommando, der Kontrolle und der Verantwortung des Staates handeln (Art. 1 Ziff. 4). Mit anderen Worten soll das Abkommen für alle jene Personen nicht gelten, die kraft innerstaatlichen Rechts die offizielle Befugnis zur Ausübung einer öffentlichen Funktion im Bereich der nationalen Sicherheit haben. Jede bloße faktische Wahrnehmung dieser öffentlichen Funktion durch Individuen, sei es, dass ein Staat sie als Hilfskräfte bzw. Freiwillige anheuert und instruiert, ohne sie zugleich in den Staatsapparat einzubinden, sei es, dass der Staat ihr offizielles Auftreten duldet, kann damit grundsätzlich als Terrorismus i.S.d. »Terrorist-Bombings-Convention« qualifiziert werden. Dies gilt, obwohl das fragliche Verhalten nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit dem Staat unmittelbar zuzurechnen ist (vgl. Art. 8 des ILC-Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit¹⁶).

Die aufgezeigte Tendenz der Staatengemeinschaft, tatbestandlich zwischen humanitärem Völkerrecht und Anti-Terror-Konventionen zu unterscheiden, lässt allerdings nur begrenzt Rückschlüsse auf den derzeit völkerrechtlich anerkannten Begriff des Terrorismus zu. Letztlich basiert der Kompromiss der Staatengemeinschaft, Ausnahmeklauseln der dargestellten Art in völkerrechtliche Verträge einzufügen, nun einmal – unter anderem – auf der noch ungelösten Definitionsfrage. Der Dissens der Staatengemeinschaft in Bezug auf die Einordnung von Partisanen in Bürgerkriegen engt jedenfalls zurzeit noch nicht den international gebräuchlichen Terrorismusbegriff ein. So heißt es beispielsweise in Ziff. 10 der Sicherheitsratsresolution 1203 vom 24. Oktober 1998 zum Kosovo-Konflikt in der Bundesrepublik Jugoslawien: »Insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all *terrorist actions*, demands that such actions cease immediately and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their

13 BGBl 1990 II S. 1551 f.

14 BGBl 1990 II S. 1637 ff.

15 Vgl. die niederländische Delegation zu ihrem wortgleichen Entwurf, in: GAOR, 52nd sess., Suppl. No. 37 (A/52/37), Ziff. 18, S. 39.

16 YILC, 1974 Vol. II/1, S. 283.

goals by peaceful means only; (...).«¹⁷ Anders beurteilt der UN-Sicherheitsrat hingegen zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte, selbst wenn einer der involvierten Staaten als Aggressor gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstößt. Keine Sicherheitsratsresolution zum Irak-Kuwait-Konflikt von 1990/91 bezeichnet die reguläre Kriegsführung des Iraks bei der Annexion Kuwaits als terroristischen Akt. Allein in der Waffenstillstands-Resolution 687 heißt es im Hinblick auf drohende Nachkriegsaktivitäten mit anderen Mitteln: »Deploring threats made by Iraq during the recent conflict to make use of *terrorism* against targets outside Iraq (...).«¹⁸

Die genannten Beispiele lassen folgende Regel erkennen: Entscheidender Anknüpfungspunkt für die Qualifizierung als terroristischer Akt ist die Strafbarkeit des Täters nach nationalem Recht. Entsprechend formuliert Art. 2 der Terrorist-Bombings-Convention: »Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person *unlawfully* and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal device (...).«¹⁹ Der Terrorist ist auch nach internationalem Verständnis grundsätzlich ein Straftäter nach nationalem Recht. Folgerichtig fallen alle jene Personen nicht unter den Begriff des »Terroristen«, die aufgrund ihrer gesetzlich festgelegten Funktion (Armeeingehöriger, Sicherheitskraft etc.) nach Rechtsüberzeugung aller Staaten strafrechtlich ohne Konsequenzen in bewaffneten Auseinandersetzungen Handlungen vornehmen müssen oder können. Etwas anderes muss allerdings dann gelten, wenn diese Individuen für ihre Taten ausnahmsweise unmittelbar nach internationalem Recht verantwortlich sind. Denn dann ist ihr Verhalten ebenfalls – unabhängig von der nationalen Rechtslage – »unlawfully«.²⁰

II. Subjektive Elemente

Weit weniger Probleme bereitet die subjektive Seite des Terrorismusbegriffs. Unbestreitbar liegt es gerade im Wesen des Terroristen, durch eine besondere politische Motivation zur Tat animiert zu werden. Aus diesem Grunde bestimmt das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus von 1978 zur Sicherung der Auslieferung des Täters, dass keine in Art. 1 lit. a bis f genannten Straftaten als politische Straftat, als eine mit einer politischen Straftat zusammenhängende oder als eine auf politischen Beweggründen beruhende Straftat angesehen wird (Art. 1 Satz 1).²¹ Die Resolution 49/60 der UN-Generalversammlung sieht ein weiteres charakteristisches Merkmal des Ter-

17 S/Res/1203 vom 24. Oktober 1998, Ziff. 10 (Hervorhebung durch Verf.); so bereits in S/Res/1199 vom 23. September 1998: »Condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by *groups or individuals* (...).« (Hervorhebung durch Verf.).

18 S/Res/689 vom 3. April 1991, in: SCOR 46th year, Resolutions and Decisions 1991 (S/INF/47) (Hervorhebungen durch Verf.).

19 S. Fn. 12 (Hervorhebung durch Verf.).

20 Vgl. die Debatte um den Begriff »unlawfully« in Art. 2 der Terrorist-Bombings-Convention, in: GAOR 52nd sess., Suppl. Nr. 37 (A/52/37), S. 40.

21 S. z. B. auch Art. 2 der »Convention to Prevent and Punish the Acts of Terrorism Taking the Forms of Crimes against Persons and Related Extortions that are of International Significance«, UNTS Vol. 1438, I-24381.

rorismus in der vom Täter angestrebten Wirkung, nämlich in der Einschüchterung des Gegners bzw. der unter seinem Schutz stehenden Personen: »Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons *for political purposes* are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them; (...)«.²² Im Hinblick auf die Strafbarkeit nach nationalem Recht verdeutlicht die Resolution, dass politisch motivierten Straftaten nur ein von der Staatengemeinschaft anerkannter nationaler Rechtfertigungsgrund zur Seite stehen darf.

III. Ergebnis

Aus den genannten objektiven und subjektiven Elementen lässt sich folgende im Völkerrecht geltende Terrorismus-Definition ableiten, die zweifellos in ihrer tatbestandlichen Weite die Uneinigkeit der Staatengemeinschaft im Detail widerspiegelt: Terrorismus ist jedes nach innerstaatlichem Recht und Völkerrecht rechtswidrige kriminelle Verhalten von Individuen bzw. einer Gruppe von Individuen, das subjektiv darauf gerichtet ist, mit dem Mittel der Angstverbreitung (gesellschafts-) politische Ziele bzw. Veränderungen zu erreichen.²³ Von »internationalem Terrorismus« kann immer dann gesprochen werden, wenn der Tatort, die Staatsangehörigkeiten von Tätern und/oder Opfern bzw. die Staatszugehörigkeit von Einrichtungen sowie der Aufenthaltsort der Täter vor, während oder nach dem Attentat die internationalen Beziehungen berührt (vgl. Art. 3 »Terrorist-Bombings-Convention«).

STATUTEN DES IAGT TERRORISMUS

22 A.A. M. Kilian, Zur völkerrechtlichen Verantwortung des Staates bei Akten des Internationalen Terrorismus, NZWehrr 1982, 121 (125).

23 S. aber auch die Definitionsversuche von G. Langguth, Ursprung und Ziel des Terrorismus in Europa, Außenpolitik, 1986 (37), S. 162 (163); T. Oppermann, Der Beitrag des Internationalen Rechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: FS Schlochauer, 1981, S. 495 (503); H. Rumpf, Völkerrechtliche Probleme des Terrorismus, Außenpolitik 36 (1985), S. 383 ff.; H. v. Weber, Terrorismus, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, S. 439.

1 AG Potsdam, 79 Ds 172/94.