



Elisa Hoven, Berlin

## **Ist Terror (be-) strafbar?\***

### ***Eine Analyse aus der Perspektive völkerrechtlicher Strafgerichtsbarkeit***

*Die Problematik der (Be-)Strafbarkeit des internationalen Terrorismus wirft die Frage nach einer theoretischen Notwendigkeit und praktischen Möglichkeit der Sanktionierung terroristischer Gewaltakte auf völkerrechtlicher Ebene auf. Ausgehend von der Prämisse, dass allein die Instrumentarien des Rechts eine glaubhafte und effektive Auseinandersetzung mit den Herausforderungen des modernen Terrorismus garantieren können, untersucht der vorliegende Beitrag die Reichweite völkerrechtlicher Strafbarkeiten.*

*Die Bedrohung des weltweiten Friedens durch terroristische Akte erfordert eine repräsentative Reaktion der Staatengemeinschaft durch ein umfassend legitimes Verfahren im Rahmen eines Systems gegenseitiger Kontrolle. Nach einer Diskussion verschiedener institutioneller Modelle werden die Straftatbestände des Internationalen Strafgerichtshofs im Hinblick auf ihre Eignung zur Erfassung terroristischen Unrechts geprüft.*

*Eine Analyse der bestehenden Normen des Völkerstrafrechts zeigt, dass bislang nur bestimmte Formen des internationalen Terrorismus die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Struktur völkerrechtlicher Delikte an der grundsätzlichen Konzeption staatlicher Kriminalität orientiert.*

*Um der Bedrohung durch terroristische Gewalttaten wirksam zu begegnen, muss der Fokus des internationalen Strafrechts auf die Handlungen privater Akteure erweitert und spezifische Maßstäbe für die Sanktionierung des modernen Terrorismus entwickelt werden.*

S. 211

- HFR 18/2008 S. 1 -

### **1 I. Strafbarkeit und Bestrafbarkeit des internationalen Terrorismus**

"A 'war against terrorism' is an impracticable conception if it means fighting terrorism with terrorism."<sup>1</sup>

- Die staatlichen Reaktionen auf Gewalttaten des internationalen Terrorismus<sup>2</sup> haben in den vergangenen Jahren erhebliche Kritik am Vorgehen der nationalen Behörden ausgelöst. Guantanamo, der große Lauschangriff oder Onlinedurchsuchungen sind Schlagworte, die beispielhaft für die Skepsis an den bisherigen Mitteln der Terrorismusbekämpfung stehen. Hintergrund der Bedenken ist die Sorge um die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit, deren Grenzen durch die weitreichenden Maßnahmen auf präventiver und repressiver Ebene zu verwischen drohen. Die plakativ formulierte Aussage, Terror könne nicht mit Terror bekämpft werden, zeigt die Schranken der internationalen Kriminalitätsbekämpfung auf und verdeutlicht die Notwendigkeit klarer rechtlicher Maßstäbe.

\* Der Aufsatz wurde im Rahmen des 7. Beitrageswettbewerbes „Recht in Zeiten des Terrors“ mit dem dritten Preis ausgezeichnet.

<sup>1</sup> Zitat des amerikanischen Autors John Mortimer, *Where There's a Will..*

<sup>2</sup> Der Begriff des Terrors soll im Folgenden als systematische Verbreitung von Angst und Schrecken durch ausgeübte oder angedrohte Gewalt verstanden werden. „An ideologically-motivated strategy of internationally proscribed violence designed to inspire terror within a particular segment of a given society in order to achieve a power-outcome or to propagandize a claim or grievance.“, M. Cherif Bassiouni, *International Terrorism, in: International Criminal Law, Vol. I, 1999, S. 765, 779.*

- 3 Da Gewaltakte terroristischer Gruppierungen als gravierende Rechtsbrüche zu werten sind, stellt sich die Frage nach ihrem Anspruch auf Einhaltung rechtlicher Garantien. Der Gedanke eines allgemeinen Primats des Rechts liegt der Strafzwecktheorie Hegels zugrunde, die Unrecht als Negation des Rechts und die Anwendung rechtlicher Sanktionen als Wiederherstellung der rechtlichen Vorrangstellung begreift.<sup>3</sup> Was Hegel als „Negation der Negation“ bezeichnet, meint letztlich die Behauptung des Rechtssystems durch die strikte Anwendung der eigenen Grundsätze. Wird im Rahmen der Terrorismusbekämpfung auf die Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien verzichtet, erreicht der internationale Terrorismus seine Ziele ungleich effektiver. Der Angriff auf bestehende Norm- und Gesellschaftsordnungen verwirklicht sich bedeutend wirkungsvoller, geben die Staaten aufgrund terroristischer Bedrohungen ihre Rechtsüberzeugungen zunehmend auf. Eine klare Distanzierung staatlicher Eingriffe zu terroristischen Gewalttaten kann nicht durch die divergierenden Zielvorstellungen, sondern allein durch die unterschiedliche Wahl ihrer Mittel erfolgen. Der Terrorismus diskreditiert sich nicht primär durch seine Ideologien, sondern durch den Einsatz rechtswidriger Methoden zu ihrer Umsetzung. Um terroristischen Akten glaubwürdig zu begegnen, müssen staatliche und internationale Reaktionen nach strengen rechtlichen Vorgaben erfolgen. Es erscheint paradox, sollten Rechtsverletzungen mit weiteren Rechtsverletzungen beantwortet werden. Folglich kann legitimer Richter über Normverstöße nur sein, wer selbst rechtsstaatliche Anforderungen ausnahmslos beachtet.

**S. 212**

- HFR 18/2008 S. 2 -

- 4 Die Frage, ob eine normative Reaktion auf Terrorismus vorstellbar ist, kann somit klar beantwortet werden. Die Instrumentarien des Rechts sind nicht nur Möglichkeiten, sondern zwingende Voraussetzungen für eine glaubhafte und effektive Auseinandersetzung mit den Herausforderungen des internationalen Terrorismus.
- 5 Um terroristischen Anschlägen mit rechtlichen Mitteln zu begegnen, kann auf präventive oder repressive Weise angesetzt werden. Während vorbeugende Maßnahmen aufgrund von Datenschutz und allgemeinen Persönlichkeitsrechten im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen, werden die strafrechtlichen Folgen terroristischer Akte nur selten thematisiert. Dabei wirft die Frage nach Strafbarkeit und Bestrafbarkeit des internationalen Terrorismus entscheidende Probleme hinsichtlich der Reichweite normativer Maßnahmen auf.
- 6 Ist Terror strafbar? Diese Problematik impliziert die Frage, ob rechtliche Strafnormen grundsätzlich geeignete Instrumente zur effektiven Sanktionierung des internationalen Terrorismus darstellen können. Erweist sich das Strafrecht als wirksames Mittel zur Erfassung terroristischer Handlungen, müssen bestehende Möglichkeiten ihrer Verurteilung überprüft werden – ist Terror also strafbar?
- 7 Die grundlegende Frage nach der Bestrafbarkeit des internationalen Terrorismus beruht auf einem gewandelten Verständnis der herrschenden Strafzwecklehren. Nach einem Paradigmenwechsel in der Konzeption strafrechtlicher Begründungstheorien wird eine Strafbarkeit nicht länger durch repressive, sondern präventive Zwecke gerechtfertigt.<sup>4</sup> Der idealistisch-politische Hintergrund des internationalen Terrorismus und der zunehmend suizidale Charakter terroristischer Anschläge lassen eine effektive Abschreckungswirkung durch vorbeugende Strafandrohung jedoch fraglich erscheinen.<sup>5</sup>
- 8 Wengleich der Strafzweck im Rahmen terroristischer Gewaltakte somit primär repressiv zu bestimmen ist, ermöglicht ein grundsätzliches Bekenntnis zum Recht die öffentliche Stigmatisierung des Terrors. Zugleich stellt sich eine internationale Strafgerichtsbarkeit als denkbare Alternative zu den bislang umstrittenen Verfahren nationaler Behörden dar. Der Fall Guantánamos verdeutlicht, dass auch auf repressiver Ebene eindeutige Rechtsmaßstäbe für den Umgang mit mutmaßlichen Terroristen erforderlich

<sup>3</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821, §§82, 104.

<sup>4</sup> Regina Ogorek, Wie wehrhaft ist der Staat, in: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, 2007, S. 203, 213.

<sup>5</sup> Regina Ogorek, Wie wehrhaft ist der Staat, in: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, 2007, S. 203, 211.

sind.

- 9 Die Auswirkungen des modernen Terrorismus überschreiten nationale Grenzen und gefährden durch die Bedrohung des weltweiten Friedens völkerrechtliche Schutzgüter. Angesichts der globalen Folgen terroristischer Akte kann ihre strafrechtliche Sanktionierung nicht mehr allein nach staatlichem Recht erfolgen, sondern bedarf eines einheitlichen Vorgehens der internationalen Staatengemeinschaft.

**S. 213**

- HFR 18/2008 S. 3 -

- 10 Ein international besetztes Gericht, das nach den Vorgaben des Völkerrechts urteilt, setzt sich weit weniger dem Vorwurf der Siegerjustiz und der politischen Parteilichkeit aus. Der Prozess gegen Saddam Hussein verdeutlicht beispielhaft die geringe Akzeptanz nationaler Gerichtsverfahren im Rahmen zwischenstaatlicher Konflikte. Die Verfolgung nationaler Interessen und der politische Hintergrund des Verfahrens werfen Zweifel an der Neutralität eines staatlichen Gerichtes auf. Es besteht die Gefahr, dass Urteile nationaler Justizorgane nicht als das Ergebnis einer gerechten und objektiven Wahrheitsfindung, sondern als politische Akte der Verurteilung gegnerischer Regime gewertet werden.
- 11 Das Völkerstrafrecht eröffnet folglich die Möglichkeit eines objektiven Verfahrens im Rahmen eines Systems gegenseitiger Kontrolle und erhöhter Legitimation. Aufgrund der effizienten Wirkungsweise rechtlicher Straftatbestände ist der internationale Terrorismus somit als grundsätzlich „bestrafbar“ anzusehen.
- 12 Ausgehend von der prinzipiellen Möglichkeit einer Bestrafbarkeit terroristischer Akte muss im Folgenden ihre tatsächliche Strafbarkeit auf Grundlage völkerrechtlicher Normen erörtert werden. Da Regelungen des Völkerrechts ihrem Ursprung nach primär auf Staaten zugeschnitten sind, stellt sich die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit dem strafrechtlichen Prinzip der Individualschuld.
- 13 Nach der historisch begründeten staatszentrierten Sichtweise des Völkerrechts konnten ausschließlich Staaten als alleinige Völkerrechtssubjekte Adressaten internationaler Rechte und Pflichten sein. Mit der Erfahrung des Zweiten Weltkrieges wurde die Völkerrechtsgemeinschaft jedoch vor neue Herausforderungen gestellt und die Bedeutung eines internationalen Menschenrechtsschutzes aufgezeigt.<sup>6</sup> Die Überzeugung von der Notwendigkeit völkerrechtlicher Schutzmechanismen und die Entstehung menschenrechtlicher Verträge prägten das Bild des modernen Völkerrechts. War das internationale Recht bislang primär ein Recht der Staaten, so entwickelte es sich im Laufe des 20. Jahrhunderts zunehmend zu einem tatsächlichen „Recht der Völker“. Vor dem Hintergrund der veränderten Prämissen des Völkerrechts trat die Bedeutung staatlicher Souveränität hinter dem Bedürfnis des effektiven Menschenrechtsschutzes zurück und eröffnet nunmehr die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Bestrafung internationaler Verbrechen.
- 14 Der folgende Beitrag soll sich daher der bislang wenig diskutierten Frage nach der völkerstrafrechtlichen Sanktionierung des internationalen Terrorismus widmen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung dieses Rechtsgebietes erscheint eine Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen und Folgen internationaler Straftatbestände erforderlich.

**S. 214**

- HFR 18/2008 S. 4 -

- 15 **II. Völkerstrafrechtliche Gerichtsbarkeit zur Sanktionierung des internationalen Terrorismus**

Die Frage nach der völkerrechtlichen Strafbarkeit des internationalen Terrorismus setzt zunächst die Existenz einer geeigneten Instanz zur Entscheidung über mögliche Sanktionierungen voraus. Eine materielle Strafbarkeit ohne effiziente judikative oder administrative Rahmenbedingungen könnte terroristische Akte zwar als völkerrechtswidrig

<sup>6</sup> Antonio Cassese, International Criminal Law, 2. Auflage 2008, S. 40

klassifizieren, jedoch keine verbindlichen Folgen an den Rechtsverstoß knüpfen. Um Terror wirksam zu begegnen, braucht es somit nicht allein materielle Strafnormen, sondern zugleich eine intakte Gerichtsbarkeit zur Durchsetzung bestehender Verbote.

- 16 Auf der Ebene des Völkerstrafrechts bieten sich hierbei zwei Wege zur Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens an. Neben der Einsetzung von speziellen Tribunalen zur Aburteilung terroristischer Verbrechen kommt die Übertragung an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag (IStGH) in Betracht.

17 **1) Einsetzung von ad hoc Tribunalen**

Die Errichtung gesonderter ad hoc Tribunale für terroristische Akte kann sowohl auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages als auch auf Basis einer Resolution des Sicherheitsrates erfolgen.

- 18 Nach dem Vorbild des Sondergerichtshofs für Sierra Leone und den Außerordentlichen Kammern in Kambodscha könnte eine vertragliche Gründung zwischen den Vereinten Nationen und einem betroffenen Staat beschlossen werden. In diesem Fall überträgt der an sich zuständige Staat seine Kompetenzen auf ein internationales Gericht, das die Jurisdiktion nach nationalen und völkerrechtlichen Rechtsvorgaben ausübt. Nachteilig an einer vertraglichen Einrichtung sind die fehlende Kooperationspflicht von Drittstaaten und die notwendig konsensuale Basis, die nicht in allen Fällen des internationalen Terrorismus vorhanden sein wird.

- 19 Als Alternative zu einer vertraglichen Gründung stellt sich die Errichtung eines ad hoc Tribunals durch Resolution des Sicherheitsrates dar. Entsprechend seiner Vorgehensweise für Ruanda und Jugoslawien kann der Sicherheitsrat ein Gericht als Nebenorgan gemäß Art. 41 UN- Charta schaffen. Voraussetzung für die Wahrnehmung seiner Befugnisse ist nach Art. 39 UN- Charta das Bestehen einer internationalen Krise, die eine Bedrohung des Weltfriedens oder der globalen Sicherheit begründet. In Anbetracht des möglichen Ausmaßes terroristischer Anschläge erscheint eine internationale Gefährdung durch Gewaltakte weltweit agierender Terroristen denkbar. Folgerichtig hat der Sicherheitsrat die Verbrechen vom 11. September 2001 als internationale Krise im Sinne des Art. 39 UN- Charta qualifiziert und hierdurch die grundsätzliche Anwendbarkeit seiner Kompetenzen im Rahmen terroristischer Bedrohungen festgestellt.<sup>7</sup>

**S. 215**

- HFR 18/2008 S. 5 -

- 20 Der Vorteil einer durch Sicherheitsratsresolution fundierten Gerichtsbarkeit läge in der Vorrangstellung des Tribunals und der Kooperationspflicht aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aus Art. 25 UN- Charta.
- 21 Gleichwohl erscheint die Errichtung eines ad hoc Tribunals zur Verhandlung terroristischer Straftaten fraglich. Entsprechend ihrem Selbstverständnis als zweckgebundenes Rechtsprechungsorgan erfassen sie lediglich einen klar definierten und zeitlich umrissenen Sachverhalt. Eine solche Kompetenzbeschränkung kann jedoch der Problematik des internationalen Terrorismus nicht gerecht werden, da terroristische Anschläge nicht als abgeschlossene Situationen, sondern konstante Phänomene verstanden werden müssen.
- 22 Die Strukturen des modernen Terrorismus erfordern eine zentrale Justizinstanz, die zeitnah und flexibel auf Gewaltakte reagieren kann. Somit stellt sich die Frage, ob der Sicherheitsrat zur Einsetzung eines permanenten Gerichtshofs zur Aburteilung terroristischer Straftaten legitimiert wäre.
- 23 An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass bereits die Gründungen der ad hoc Tribunale für Jugoslawien und Ruanda zu erheblicher Kritik am Vorgehen des Sicherheitsrates geführt hatten.<sup>8</sup> Die mögliche Verletzung staatlicher Souveränität sowie

<sup>7</sup> Vgl. Resolution S/Res/1368 (2001) v. 12.9.2001 und Resolution S/Res/1373 (2001) v. 28.9.2001.

<sup>8</sup> Vergleiche beispielsweise Graefrath, Jugoslawientribunal, S. 436.

der Vorwurf einer fehlenden Befugnis des Sicherheitsrates zur Einsetzung von Judikativorganen begründeten Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit. Die Verfolgung von Verbrechen in souveränen Staaten durch eine völkerrechtliche Instanz stellte eine bedeutende Neuerung im System der Vereinten Nationen dar, die nach Ansicht der Kritiker nur im Wege eines vertraglichen Konsenses legitimiert werden konnte. Zugleich wurde argumentiert, dass der primär exekutiv organisierte Sicherheitsrat gemäß dem Grundsatz „nemo plus iuris transferre potest, quam ipse habet“ keine judikativen Kompetenzen übertragen könne, ohne selbst zum Erlass strafrechtlicher Urteile befugt zu sein. Wenngleich das Jugoslawientribunal (ICTY) in seinem Urteil zum Fall Tadic die Legitimität des Tribunals bestätigte, erscheint die Errichtung eines permanenten Gerichts auf der schwachen rechtlichen Grundlage der UN-Charta fraglich. Die Gründung eines Tribunals mit fortdauernden Kompetenzen übersteigt die Befugnisse des Sicherheitsrates und bedürfte der Bestätigung durch die Staatengemeinschaft.

- 24 Als permanentes Gericht, wie es zur Gewährleistung einer effektiven Sanktionierung und Aufarbeitung terroristischer Gewaltakte erforderlich ist, könnte der Internationale Strafgerichtshof angerufen werden.

**S. 216**

- HFR 18/2008 S. 6 -

25 **2) Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs**

Der Internationale Strafgerichtshof könnte als beständiges Organ der völkerrechtlichen Gerichtsbarkeit zur Verhandlung terroristischer Gewalttaten angerufen werden.

- 26 Die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs wurde auf der Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen im Juli 1998 mit der Annahme des Römischen Statutes beschlossen. Nachdem das Statut aufgrund ausreichender Ratifikationen am 1. Juli 2002 in Kraft getreten war, konnte der IStGH seine Arbeit aufnehmen. Die Schwierigkeit, einen Konsens zwischen den 160 vertretenen Staaten herzustellen, hatte zuvor weitgehende Kompromisse und wechselseitige Zugeständnisse notwendig gemacht. Ein wesentlicher Diskussionspunkt war die Frage nach Umfang und Reichweite der Strafbefugnis des IStGH. Die Staatenvertreter verständigten sich auf die Anwendung des Territorialitäts- und aktiven Personalitätsprinzips als Grundlage einer originären Zuständigkeit des Gerichtshofes. Sofern nicht der Sicherheitsrat eine Situation auf Grundlage von Kapitel VII UN Charta an den IStGH überwiesen hat, unterfallen seiner Jurisdiktion Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, Kriegsverbrechen sowie Aggressionsverbrechen, die auf dem Gebiet oder von Staatsangehörigen der Vertragsstaaten begangen wurden.<sup>9</sup>

- 27 Wenngleich terroristische Akte somit grundsätzlich der Jurisdiktion des Gerichts unterstehen können, gestaltet sich ihre effektive Sanktionierung mit Blick auf den Grundsatz der Komplementarität als problematisch. Das Römische Statut räumt den nationalen Gerichten eine Vorrangstellung bei der Aburteilung von Verbrechen ein und verweist den IStGH auf Fälle, in denen der Staat zur Durchführung eines Verfahrens nicht willens oder nicht fähig ist.<sup>10</sup> Die grundsätzliche Priorität nationaler Gerichtsbarkeit ist ebenso der Suche nach Kompromissen geschuldet, wie der Verzicht auf eine universelle Kompetenz des IStGH und stellt einen Schwachpunkt im System internationaler Gerichtsbarkeit dar.<sup>11</sup>

**S. 217**

- HFR 18/2008 S. 7 -

- 28 Gleichwohl wächst durch die zunehmende Präsenz des IStGH der internationale Druck

<sup>9</sup> Gleiches gilt, wenn ein Staat die Gerichtsbarkeit des ICC anerkannt hat ohne selbst Vertragspartei zu werden.

<sup>10</sup> Nach dem in Art. 17 ICC-Statut festgelegten Grundsatz der Komplementarität ist der ICC nicht zuständig, wenn der Staat in der Sache bereits ermittelt, angesichts der Untersuchungsergebnisse auf eine Verfolgung verzichtet hat oder eine Verurteilung erwirkt wurde. Eine Ausnahme ist allein dann möglich, wenn der Staat selbst nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Straftaten effektiv zu verfolgen.

<sup>11</sup> Werle, Völkerstrafrecht, 2007, Rn. 63.

zur Kooperation staatlicher Stellen mit dem Gerichtshof. Mit der Gründung des IStGH wurde eine zentrale Rechtsprechungsinstanz geschaffen, die aufgrund ihrer internationalen Prägung als objektives Organ zur Verhandlung terroristischer Gewaltakte angesehen werden kann. Vor dem Hintergrund seiner Entwicklung zum primären Justizorgan des Völkerstrafrechts muss die Kompetenz des IStGH eine Strafbarkeit des internationalen Terrorismus erfassen. Somit stellt sich die Frage, ob terroristische Verbrechen vom Kanon der materiellen Straftatbestände des Statuts einbezogen werden. Lassen sich die Folgen des internationalen Terrorismus nicht unter die bestehenden Normen subsumieren, muss eine Erweiterung der Strafbarkeiten thematisiert werden. Art. 121 IStGH- Statut sieht nach Ablauf von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages eine Revisionskonferenz zur Klärung aufgetretener Probleme vor. Da die Versammlung bereits im kommenden Jahr zusammentreten wird, muss alsbald eine völkerstrafrechtliche Bewertung des internationalen Terrorismus vorgenommen werden. Im Folgenden sollen daher die Möglichkeiten einer Bestrafung nach den existierenden Rechtsvorgaben überprüft und Vorschläge für tatbestandliche Änderungen entwickelt werden.

### 29 **III. Völkerrechtliche Strafbarkeit des internationalen Terrorismus**

Die Tatbestände des IStGH- Statuts erfassen Völkermord, Kriegsverbrechen, Aggressionsverbrechen sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Präzisiert werden die Deliktsvoraussetzungen durch die „Verbrechenselemente“ (Elements of crime), die gemäß Art. 9 IStGH- Statut von den Vertragsstaaten zur näheren Ausgestaltung der Tatbestandsmerkmale erlassen werden.

- 30 Als vergleichsweise junges Phänomen wurde der internationale Terrorismus im Völkerstrafrecht bislang nicht eigenständig normiert. Eine Analyse der bestehenden Strafbarkeiten wird daher zu zeigen haben, ob terroristische Gewalttaten bereits heute die Voraussetzungen existierender Verbrechenstatbestände erfüllen und somit völkerrechtlich wirksam sanktioniert werden können. Hierdurch kann eine Antwort auf die Frage gefunden werden, ob der internationale Terrorismus nach völkerrechtlichen Maßstäben strafbar ist oder ob eine grundlegende Modifikation der Deliktsgesetze erforderlich erscheint.
- 31 Im Rahmen der nachfolgenden Darstellung soll besonderes Augenmerk auf die völkerrechtliche Strafbarkeit der Anschläge vom 11. September 2001 gerichtet werden, die Gefahren und Ausmaße des internationalen Terrorismus exemplarisch ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gerückt haben.

S. 218

- HFR 18/2008 S. 8 -

### 32 **1) Internationaler Terrorismus als Völkermord, Art. 6 IStGH- Statut**

Art. 6 IStGH- Statut:

Im Sinne dieses Statuts bedeutet "Völkermord" jede der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören:

- a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe;
- b) Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe;
- c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen;
- d) Verhängung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind;
- e) gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.

- 33 Zunächst gilt es zu überlegen, ob Gewaltakte des internationalen Terrorismus unter den Tatbestand des Völkermordes nach Art. 6 IStGH- Statut subsumiert werden können. Die Begehung eines Völkermordes setzt voraus, dass eine der in den Nr. a-e normierten Handlungen mit der Intention begangen wird, eine bestimmte Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören.

34 **a) Problemfelder im objektiven Tatbestand des Völkermordes**

Im Rahmen terroristischer Anschläge privater Akteure kommen als mögliche Tatbestandsalternativen allein Art. 6 Nr. a und b IStGH- Statut in Betracht. Nach umstrittener, aber wohl herrschender Meinung genügt insoweit bereits die Tötung eines einzelnen Menschen zur Verwirklichung des Tatbestandes.<sup>12</sup>

- 35 Eine erste Einschränkung der Strafbarkeit ergibt sich aus dem Erfordernis einer Gruppenzugehörigkeit der Opfer. Ein terroristischer Gewaltakt kann nur dann als Völkermord qualifiziert werden, wenn Mitglieder einer nationalen, ethnischen, rassistischen oder religiösen Gruppe Ziel des Attentates werden. Anschlägen gegen die Zivilbevölkerung ohne Anbindung an gemeinsame Merkmale im Sinne von Art. 6 IStGH- Statut fehlt somit der kollektiv geprägte Charakter des Genozides. Die Bezugnahme auf das Gruppenelement kennzeichnet die Deliktsstruktur des Tatbestandes, dessen Schutzzweck auf die physische und soziale Existenz einer Gruppe ausgerichtet ist.<sup>13</sup> Um der besonderen Schwere völkerstrafrechtlicher Verbrechen gerecht zu werden, muss ihr Bestand durch die Tat grundsätzlich in Frage gestellt werden.

**S. 219**

- HFR 18/2008 S. 9 -

- 36 Kritik an der Einschränkung des Tatbestandes macht sich somit nicht an dem Erfordernis einer Gruppenzugehörigkeit fest, sondern manifestiert sich in der Restriktion auf die in Art. 6 IStGH- Statut bestimmten Merkmale.<sup>14</sup> Die normierten Gruppeneigenschaften zeichnen sich durch einen weitgehend permanenten und stabilen Charakter aus, der regelmäßig mit Geburt vorgegeben wird.<sup>15</sup> Politische oder soziale Gruppen, die oftmals Zielpunkte terroristischer Gewalttaten werden, scheiden hiernach aus dem Tatbestand des Völkermordes aus. Die Strafbarkeit des internationalen Terrorismus nach Art. 6 IStGH- Statut beruht folglich entscheidend auf der Wahl des Anschlagsobjekts.
- 37 An dieser Stelle erscheint die Forderung nach einer Erweiterung der tatbestandlichen Voraussetzungen am Vorbild nationaler Strafbarkeit sinnvoll.<sup>16</sup> Ausgehend vom französischen Genozidmodell, das allein das Bestehen einer Gruppe vorsieht,<sup>17</sup> sollten zur besseren Sanktionsmöglichkeit des internationalen Terrorismus keine Anforderung an die Qualität der konstituierenden Merkmale gestellt werden.
- 38 Die Begrenzung relevanter Gruppen nach den Kriterien von „Homogenität, Unfreiwilligkeit der Zugehörigkeit und Dauerhaftigkeit“<sup>18</sup> kann aus rechtlicher wie politischer Sicht nicht überzeugen. Der Tatbestand des Völkermordes bezweckt den Schutz bestehender Einheiten gegen Angriffe auf ihr Existenzrecht. Auf rechtlicher Ebene können die Gründe für den Zusammenschluss als Kollektiv somit keine Differenzierung rechtfertigen, da sie nicht Ansatzpunkte für den Schutzzweck der Norm und die Beurteilung der Verbrechenqualität sind.
- 39 Zudem entspricht die Ausdehnung der Genozidstrafbarkeit auf politische und gesellschaftliche Gruppen der sozialen Rechtsanschauung, wie es die öffentliche Bewertung der Verbrechen in Kambodscha exemplarisch verdeutlicht hat.<sup>19</sup> Um eine Diskrepanz

<sup>12</sup> Muvunyi- Entscheidung, RStGH, Urt. v. 12. September 2006, para. 486.

<sup>13</sup> Kai Ambos, Internationales Strafrecht, 2006, §7 Rn. 129.

<sup>14</sup> Larissa van den Herik, The Schism between the Legal and the Social Concept of Genocide in Light of the Responsibility to Protect, in: The Criminal Law of Genocide, Henham/Behrens, 2007, S. 75, 79.

<sup>15</sup> Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 2007, Rn. 666.

<sup>16</sup> Larissa van den Herik, The Schism between the Legal and the Social Concept of Genocide in Light of the Responsibility to Protect, in: The Criminal Law of Genocide, Henham/Behrens, 2007, S. 75, 79.

<sup>17</sup> Art. 211 – 1 des französischen Code Pénal : »[D]’un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire «.

<sup>18</sup> Matthew Lippmann, Genocide, in: Bassiouni (Hrsg.), International Criminal Law, 2. Auflage (1999), S. 589, 597.

<sup>19</sup> Die Verbrechen der Roten Khmer in Kambodscha wurden in der Öffentlichkeit als Völkermord verurteilt. Da sie sich jedoch primär gegen eine soziale Gruppe richteten, können sie nicht unter den Tatbestand subsumiert werden. Siehe hierzu: Wilhelm Schabas, Cambodia: was it really genocide?, Human Rights Quarterly 23, S. 470-477.

zwischen dem allgemeinen Strafverständnis und den bestehenden normativen Vorgaben zu vermeiden, muss der Tatbestand des Völkermordes auf einen generellen Schutz von Minderheiten erweitert werden.

- 40 Bis zu einer entsprechenden Änderung des Art. 6 IStGH- Statut setzt die Verurteilung terroristischer Gewalttaten weiterhin die Zuordnung der Opfer zu einer tatbestandlichen Gruppe voraus. Insbesondere politisch motivierte Anschläge gegen Anhänger konträrer Positionen unterfallen bereits hiernach nicht dem objektiven Tatbestand.

S. 220

- HFR 18/2008 S. 10 -

41 **b) Problemfelder im subjektiven Tatbestand des Völkermordes**

In subjektiver Hinsicht setzt der Tatbestand des Völkermordes einen voluntativen Zusammenhang zwischen der konkreten Gewalthandlung und der Zerstörung einer bestimmten Gruppe voraus.<sup>20</sup> Die Tatbegehung muss von dem zielgerichteten Willen geleitet sein, die Existenz der Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten. Bezugspunkt der Verbrechen darf nicht das Opfer in seiner Individualität, sondern allein als Mitglied der angegriffenen Personenmehrheit sein. Die Einzeltat muss sich somit als Zwischenschritt zur angestrebten Gesamtzerstörung der Gruppe darstellen.

- 42 Die Einordnung terroristischer Gewaltakte unter die Voraussetzungen des subjektiven Völkermordtatbestandes ist folglich nur dann möglich, wenn sich der Terrorismus gegen die Existenz einer bestimmten Gruppe richtet. In der Regel widerspricht das Erfordernis einer Zerstörungsabsicht jedoch dem Konzept des internationalen Terrorismus, der Gewalt lediglich als Mittel zum Zweck einsetzt.<sup>21</sup> Hintergrund terroristischer Anschläge ist oftmals das Streben nach Aufmerksamkeit für die politischen und sozialen Ideen der Attentäter. Wird eine Systemveränderung intendiert, sollen die Blicke der Öffentlichkeit auf die Ziele der Terroristen gelenkt und politische Resonanz erzwungen werden. Zugleich werden terroristische Mittel genutzt, um durch Einschüchterung staatliche Strukturen zu schwächen und den Forderung der Terroristen Nachdruck zu verleihen. Die Tötung und Verletzung von Menschen ist somit nicht primäres Ziel, sondern notwendiges Mittel zur Realisierung politischer Vorstellungen. Der Regelfall des internationalen Terrorismus, wie er sich beispielsweise in den Anschlägen vom 11. September 2001 gezeigt hat, kann folglich nicht vom Tatbestand des Völkermordes erfasst werden.

43 **2) Internationaler Terrorismus als Aggressionsverbrechen, Art. 5 Abs. 1 Nr. d**

Art. 5 I Nr. d IStGH- Statut

(1) Die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs ist auf die schwersten Verbrechen beschränkt, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren. Die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes erstreckt sich in Übereinstimmung mit diesem Statut auf folgende Verbrechen: (..)

(d) das Verbrechen der Aggression

(2) Der Gerichtshof übt die Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression aus, sobald in Übereinstimmung mit den Art. 121 und 123 eine Bestimmung angenommen worden ist, die das Verbrechen definiert und die Bedingung für die Ausübung der Gerichtsbarkeit im Hinblick auf dieses Verbrechen festlegt.

S. 221

- HFR 18/2008 S. 11 -

- 44 Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs sieht in Art. 5 Abs. 1 Nr. d die Strafbarkeit von Aggressionsverbrechen vor. Angriffskriege, die sich gegen die territoriale Unversehrtheit eines Landes richten, müssen vor dem Hintergrund souveräner Staat-

<sup>20</sup> Hierbei handelt es sich um ein rein subjektives Merkmal, auf die tatsächliche Realisierung der Vernichtung kommt es nicht an. Bereits ein erster Akt, der in Zerstörungsabsicht begangen wird, kann daher den Tatbestand erfüllen; Krstić- Entscheidung, JStGH, Ur. v. 19.4.2001, para. 572.

<sup>21</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 165.



lichkeit völkerrechtlich sanktioniert werden.

45 Die Ereignisse nach dem 11. September 2001 haben gezeigt, dass terroristische Anschläge von der Staatengemeinschaft als Angriffshandlungen wahrgenommen werden und entsprechende Reaktionen auslösen konnten. Fraglich ist daher, ob Gewalttaten privater terroristischer Vereinigungen auch rechtlich unter den Tatbestand der Aggression gefasst werden können.

#### 46 **a) Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs**

Art. 5 Abs. 1 Nr. d IStGH- Statut legt die grundsätzliche Möglichkeit einer Strafbarkeit der Aggression fest. Voraussetzung für die Ausübung der gerichtlichen Jurisdiktion über das Aggressionsverbrechen ist jedoch eine vorherige Einigung der Vertragsstaaten auf eine gemeinsame Definition des Tatbestandes (Art. 5 Abs. 2 IStGH- Statut). Angesichts der politisch und juristisch umstrittenen Fragen konnte bislang keine konsensfähige Legaldefinition gefunden werden. Aufgabe der Staatengemeinschaft wird es in den nächsten Jahren sein, im Rahmen einer Vertragsrevision gemeinsame Ansatzpunkte für eine Begriffsbestimmung zu entwickeln. Wenngleich das Aggressionsverbrechen somit noch keinen praktikablen Maßstab für die Beurteilung terroristischer Verbrechen bereithält, soll vor dem Hintergrund künftiger Entwicklungen die mögliche Subsumtion terroristischer Gewaltakte unter das Aggressionsverbot geprüft werden.

#### 47 **b) Terroristische Akte als Aggressionshandlung**

Die Prozesse von Nürnberg und Tokio sahen erstmalig eine völkerrechtliche Individualstrafbarkeit für Aggressionsverbrechen vor.<sup>22</sup> Wenngleich den Vorgaben des IMG- Statuts und der nachfolgenden Rechtsprechung keine verbindliche Wirkung für die Begriffsfestlegung des IStGH zukommt, reflektieren sie allgemein anerkannte Grundprinzipien des Tatbestandes. Im Rahmen einer Definitionsbestimmung für den IStGH werden die wesentlichen Grundsätze des völkerrechtlichen Aggressionsverständnisses somit gleichwohl zu berücksichtigen sein.

### S. 222

- HFR 18/2008 S. 12 -

48 Zunächst besteht ein weitgehender Konsens über die erforderliche Schwere und Intensität der zu beurteilenden Handlung. Die Aggressionsakte müssen in Umfang und Reichweite über eine Verletzung des Gewaltverbotes in Art. 2 IV UN- Charta hinausgehen, um die Regelungsmechanismen des Völkerstrafrechts auszulösen.<sup>23</sup> Gewalttaten des internationalen Terrorismus, wie sie sich in den letzten Jahren gezeigt haben, können das geforderte Ausmaß der Schädigungen erreichen.<sup>24</sup>

49 Problematisch im Hinblick auf die Subsumtion terroristischer Verbrechen unter den Aggressionstatbestand ist die Erfassung des Täterkreises. Nach bisherigem Verständnis werden Aggressionshandlungen als „Führerverbrechen“<sup>25</sup> angesehen und auf Akte staatlicher Institutionen beschränkt. Als Täter eines Aggressionsverbrechens kommen folgerichtig allein Angehörige der politischen oder militärischen Führung in Betracht, die als Organe oder im Auftrag eines Staates handeln.

50 Hintergrund der tatbestandlichen Eingrenzung ist die normative Schutzrichtung des Delikts, das Angriffe eines Staates gegen andere Völkerrechtssubjekte erfassen soll.<sup>26</sup> Terroristische Gewalttaten privater Akteure - wie die Anschläge vom 11. September

<sup>22</sup> Vgl. Art. 6 a) IMG- Statut.

<sup>23</sup> Martin Hummrich, Der völkerrechtliche Tatbestand der Aggression, 2001, S. 203

<sup>24</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 271.

<sup>25</sup> Gerd Westendick, Oliver Fixson, Das Verbrechen der Aggression im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, in: Frowein (Hrsg.), Festschrift für Eitel, 2003, S. 483, 503.

<sup>26</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 271.

2001 -<sup>27</sup> können aufgrund ihrer fehlenden staatlichen Anbindung somit nicht als Aggressionshandlungen im klassischen Sinne qualifiziert werden.

- 51 Angesichts der wachsenden Bedeutung des internationalen Terrorismus muss jedoch die Frage nach einer Neubestimmung des Deliktsverständnisses gestellt werden. Sieht man den Strafgrund des Aggressionsverbrechens in seiner Gefährdung des internationalen Friedens, kann dieser Gedanke auf terroristische Gewaltakte übertragen werden. Die Ereignisse des 11. Septembers 2001 haben gezeigt, dass Anschläge privater Akteure in gleicher Weise globale Konflikte und zwischenstaatliche Kriegshandlungen hervorrufen können.
- 52 Aufgrund der vergleichbaren Bedrohung für die weltweite Sicherheit erscheint eine Erweiterung des Aggressionstatbestandes um Verbrechen privater Vereinigungen sinnvoll. Um den rechtlichen und politischen Herausforderungen des neuen Jahrtausends gerecht zu werden, muss sich das moderne Völkerstrafrecht von klassischen Verbrechenstrukturen lösen und seine Ansatzpunkte neu definieren können.
- 53 Im Ergebnis ist jedoch festzuhalten, dass eine Strafbarkeit terroristischer Gewalttaten als Aggressionshandlungen nach bisherigem völkerstrafrechtlichem Verständnis nicht in Betracht kommt.

S. 223

- HFR 18/2008 S. 13 -

54 **3) Internationaler Terrorismus als Kriegsverbrechen, Art. 8 IStGH- Statut**

Art. 8 IStGH- Statut

(1) Der Gerichtshof hat Gerichtsbarkeit in Bezug auf Kriegsverbrechen, insbesondere wenn diese als Teil eines Planes oder einer Politik oder als Teil der Begehung solcher Verbrechen in großem Umfang verübt werden.

(2) Im Sinne des Statuts bedeutet „Kriegsverbrechen“

(a) schwere Verletzungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949, nämlich jede der folgenden Handlungen, gegen die nach dem jeweiligen Genfer Abkommen geschützten Personen oder Güter: (i) vorsätzliche Tötung (..)

(b) andere schwere Verstöße gegen die innerhalb des festgelegten Rahmen des Völkerrechts im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Gesetze und Gebräuche

(c) im Fall eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat, schwere Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949, nämlich die Verübung jeder der folgenden Handlungen gegen Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen (..)

- 55 Tötungen, Misshandlungen oder schwere körperliche Verletzungen können im Rahmen bewaffneter Konflikte als Kriegsverbrechen nach Art. 8 IStGH- Statut bestraft werden. Wesentliche Voraussetzung für die Verurteilung terroristischer Gewalthandlungen ist ihr Zusammenhang zu nationalen (Art. 8 Abs. 2 c) oder internationalen (Art. 8 Abs. 2 a und b) Kampfhandlungen.
- 56 Von einem bewaffneten Konflikt im Sinne der Norm kann in drei Konstellationen ausgegangen werden. Als originärer Anwendungsfall des Völkerkriegsrechts stellt sich die Auseinandersetzung zwischen Staaten durch ihre Armeen oder andere bewaffnete Gruppen dar. Neben zwischenstaatlichen Kriegshandlungen werden jedoch auch interne Konflikte erfasst, die innerhalb eines Staates zwischen Regierungskräften und sonstigen bewaffneten Kräften oder ausschließlich zwischen paramilitärischen Organisationen

<sup>27</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 271.

geführt werden.<sup>28</sup>

- 57 Mit Blick auf Gewaltakte terroristischer Vereinigungen ist somit fraglich, ob sie bereits als Teil eines bewaffneten Konflikts angesehen werden und hierdurch das Regulationssystem des Völkerkriegsrechts auslösen können.

S. 224

- HFR 18/2008 S. 14 -

- 58 In Medien und Politik wurden die Anschläge vom 11. September 2001 vielfach als „kriegerische Angriffe“<sup>29</sup> bezeichnet. Wenngleich das allgemeine Sprachverständnis vom Vorliegen eines bewaffneten Konfliktes auszugehen scheint, hat die rechtliche Bewertung des internationalen Terrorismus anhand klarer Definitionen zu erfolgen. Um bewaffnete Konflikte von Akten bloßer Gewaltkriminalität abzugrenzen, müssen sie sich als „kollektive, organisierte, relativ dauerhafte und weiträumig operierende Sonderform des gewaltförmigen Konfliktaustragens“<sup>30</sup> darstellen. Bislang haben terroristische Anschläge diese Voraussetzungen nicht erfüllt.<sup>31</sup> Als punktuelle Einzeltaten, die keine dauerhaften kriegerischen Auseinandersetzungen intendierten, können sie nicht als Ausgangspunkt eines bewaffneten Konfliktes verstanden werden.<sup>32</sup> Nachträgliche Kriegshandlungen, wie die Afghanistan-Offensive der Vereinigten Staaten, unterfallen dem Regelungsregime, können jedoch nicht auf den Zeitpunkt der Anschläge zurückwirken.<sup>33</sup> Die Einordnung internationaler Terrorakte als bewaffnete Konflikte widerspräche der Struktur des Kriegsrechts, das durch wechselseitige Gewalttaten geprägt ist. Wenngleich terroristische Anschläge im Ergebnis eine ähnliche Wirkung entfalten können, zielen sie nicht auf eine kriegerische Auseinandersetzung ab. Ihr Streben nach Einschüchterung und Aufmerksamkeit lässt sie als kriminellen Akt großen Ausmaßes, nicht jedoch als Kriegshandlung erscheinen.

- 59 Hierfür spricht zugleich die Systematik des Kriegsrechts, das aufgrund seines reziproken Charakters Privilegierungen im Hinblick auf bestimmte Personengruppen (Kombattanten) vorsieht. Angesichts der einseitigen Bedrohungssituation können die normativen Wertungen des Völkerkriegsrechts nicht auf terroristische Gewaltakte übertragen werden.<sup>34</sup>

- 60 Der internationale Terrorismus kann somit nur als Kriegsverbrechen erfasst werden, wenn er im Rahmen eines bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes ergeht. Um den Regelfall terroristischer Handlungen zu sanktionieren, genügt der Rückgriff auf Art. 8 IStGH- Statut folglich nicht.

S. 225

- HFR 18/2008 S. 15 -

- 61 **4) Internationaler Terrorismus als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Art. 7 IStGH- Statut**

Art. 7 IStGH- Statut

(1) Im Sinne dieses Statuts bedeutet "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" jede der folgenden Handlungen, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird:

a) vorsätzliche Tötung; (..)

<sup>28</sup> Vgl. hierzu die Definition des Jugoslawientribunals: „We find that an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State.“, Tadic, JStGH, Beschluss v. 2.19.1995.

<sup>29</sup> Vgl. beispielhaft die Regierungserklärung von George W. Bush vom 13.9.2001, in der Bush die Anschläge als „Krieg“ gegen die westliche Zivilisation qualifizierte.

<sup>30</sup> Manfred Knapp, Gert Krell, Einführung in die internationale Politik, 2003, S. 399

<sup>31</sup> So auch die Parlamentarische Versammlung des Europarates in seiner Resolution, Res. 1258 (2001) v. 26. 10. 2001.

<sup>32</sup> Carsten Stahn, International Law at a Crossroads?, ZaöRV 2002, S. 183, 195.

<sup>33</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 205.

<sup>34</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 203.

e) Freiheitsentzug oder sonstige schwerwiegende Beraubung der körperlichen Freiheit unter Verstoß gegen die Grundregeln des Völkerrechts;

f) Folter; (..)

k) andere unmenschliche Handlungen ähnlicher Art, mit denen vorsätzlich große Leiden oder eine schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der geistigen oder körperlichen Gesundheit verursacht werden.

(2) Im Sinne des Absatzes 1

a) bedeutet "Angriff gegen die Zivilbevölkerung" eine Verhaltensweise, die mit der mehrfachen Begehung der in Absatz 1 genannten Handlungen gegen eine Zivilbevölkerung verbunden ist, in Ausführung oder zur Unterstützung der Politik eines Staates oder einer Organisation, die einen solchen Angriff zum Ziel hat (..)

62 Die zuletzt verbleibende Möglichkeit, internationalen Terrorismus völkerstrafrechtlich zu sanktionieren, eröffnet der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit nach Art. 7 IStGH- Statut. Voraussetzung der Strafbarkeit ist die Begehung einer Tat handlung im Sinne von Art. 7 a)- k) IStGH- Statut im Rahmen eines allgemeinen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung. Als denkbare Tatbestandsalternativen kommen hierbei insbesondere die vorsätzliche Tötung (Art. 7 Abs. 1 a IStGH- Statut) oder die Freiheitsberaubung (Art. 7 Abs. 1 e IStGH- Statut) in Betracht.

### 63 a) Die Zivilbevölkerung als Angriffsziel

Die in Art. 7 IStGH- Statut normierten Handlungen können nur dann als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifiziert werden, wenn sie im Rahmen eines Angriffs gegen die Zivilbevölkerung erfolgen. Der Verweis auf die Zivilbevölkerung soll den kollektiven Charakter des Delikts unterstreichen und die besondere Schwere völkerstrafrechtlicher Sanktionierung in Abgrenzung zur nationalen Strafbarkeit der einzelnen Tatbestands handlungen begründen. Das konkrete Opfer muss folglich gerade aufgrund seiner Zugehörigkeit zur Zivilbevölkerung als abgrenzbarer Personenmehrheit Ziel des terroristischen Anschlages werden. Die Anforderungen an das Bestehen einer durch gemeinsame Merkmale verbundenen Personenmehrheit sind hierbei weniger streng als im Rahmen des Völkermordtatbestandes.<sup>35</sup> Es genügen bereits die gleiche Staatsangehörigkeit oder die Bewohnung eines bestimmten Gebietes, um von der Existenz einer zivilgesellschaftlichen Gruppe auszugehen.<sup>36</sup>

## S. 226

- HFR 18/2008 S. 16 -

64 Entscheidend für die Bestimmung eines Angriffs auf die Zivilbevölkerung ist in erster Linie, dass nicht das Opfer als Individuum, sondern als Vertreter einer Personenmehrheit getroffen werden sollte. Richtet sich ein terroristischer Akt gegen eine bestimmte Person des öffentlichen Lebens – wie beispielsweise die Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Hans Martin Schleyer durch die Rote Armee Fraktion (RAF) – scheidet eine Strafbarkeit wegen Verbrechens gegen die Menschlichkeit aus. Der Normalfall des internationalen Terrorismus, der seine Zielpersonen wahllos aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur bekämpften Gesellschaft bestimmt, kann indes von Art. 7 IStGH- Statut erfasst werden.

65 Eine weitere Anforderung an den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit wird durch die Beschränkung des Opferkreises auf zivile Personen gestellt. Im Hinblick auf die Ereignisse des 11. Septembers 2001 gewinnt die materielle Festlegung des Merkmals besondere Bedeutung. Der Anschlag auf das Pentagon wirft die Frage auf, ob staatliche oder militärische Einrichtungen unter den Begriff der Zivilbevölkerung fallen und somit Angriffsziel eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit sein können.

66 Die Beantwortung dieser Problematik hängt entscheidend davon ab, welcher Zeitpunkt der Beurteilung des Zielobjekts zugrundegelegt wird. Eine frühere Rechtsprechung

<sup>35</sup> Siehe hierzu oben, II 3 a.

<sup>36</sup> Mettraux, International Crimes and the ad hoc Tribunals, 2005, S. 165.

grenzte militärische und zivile Einrichtungen nach den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts zur Zeit der Tatbegehung voneinander ab.<sup>37</sup> Lediglich Angriffe auf Kombattanten, die während des Anschlages an Kampfhandlungen beteiligt sind, würden hiernach nicht vom Tatbestand des Art. 7 IStGH- Statuts erfasst. Ein späteres Urteil stelle demgegenüber fest, dass allein die formale Zugehörigkeit der Opfer zu einer militärischen Organisation den Status einer zivilgesellschaftlichen Personenmehrheit nicht rechtfertigen könne.<sup>38</sup>

- 67 Ob ein Angriff auf das Pentagon als militärisches Machtzentrum der USA als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifiziert werden kann, ist somit noch fraglich. Wenngleich das Pentagon keine zivile Anlage darstellt, erscheint sein Ausschluss aus dem Tatbestand des Art. 7 IStGH- Statuts mit dem Schutzzweck der Norm nicht vereinbar. Die Strafbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit soll die grundlegenden Rechte aller Menschen vor systematischen Beeinträchtigungen schützen.<sup>39</sup> Vor diesem Hintergrund kann es keinen Unterschied machen, ob ein Opfer formal einer militärischen Einheit angehört. Da Art. 7 IStGH- Statut auch außerhalb bewaffneter Konflikte anwendbar ist, kann eine differenzierte Behandlung ziviler und staatlicher Opfer nicht begründet werden.<sup>40</sup>

**S. 227**

- HFR 18/2008 S. 17 -

- 68 Zur Definitionsbestimmung der „Zivilbevölkerung“ in Art. 7 IStGH- Statut bietet sich folglich eine weite Auslegung an. Um Unklarheiten zu beseitigen und dem Strafzweck des Verbrechens gegen die Menschlichkeit gerecht zu werden, sollte der Begriff im Rahmen einer Vertragsrevision jedoch gestrichen werden.

69 **b) Angriff zur Unterstützung der Politik eines Staates oder einer Organisation**

Art. 7 Abs. 2 a) IStGH- Statut präzisiert die Voraussetzungen des Tatbestandes und fordert die Ausrichtung des Angriffs an der Politik eines Staates oder einer privaten Organisation. Sinn des sogenannten „Politikelements“<sup>41</sup> ist die Zuordnung der Einzelhandlungen in den Kontext einer Gesamttat. Die Verfolgung einer generellen Politik wird im Sinne einer geplant- organisierten Tatbegehung verstanden und hierdurch von isolierten Gewaltakten abgegrenzt.<sup>42</sup>

- 70 Mit der Einbeziehung privater Organisationen wird der Tatbestand nicht länger auf staatliche Akteure beschränkt,<sup>43</sup> sondern kann Handlungen des internationalen Terrorismus rechtlich erfassen. Da terroristische Anschläge regelmäßig ein politisches Gesamtziel verfolgen, agieren im modernen Terrorismus anstelle von Einzeltätern vielfach zentrale Vereinigungen. Um weltweit operieren zu können, bedarf der internationale Terrorismus fester Organisationsstrukturen, die eine Planung und Ausführung von Gewaltakten globalen Ausmaßes ermöglichen. Das Erfordernis eines „Politikelementes“ stellt somit kein grundlegendes Hindernis für die Qualifikation terroristischer Handlungen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar.

71 **c) Tathandlungen im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs**

Nach dem Wortlaut von Art. 7 IStGH- Statut müssen die Tathandlungen zudem im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs begangen werden.

<sup>37</sup> Blaskic- Entscheidung (Trial Chamber), JStGH, Urt. v. 3.3.2000, para 214: „It also follows that the specific situation of the victim at the moment the crimes were committed, rather than his status, must be taken into account in determining his standing as a civilian.“

<sup>38</sup> Blaskic- Entscheidung (Appeals Chamber), JStGH, Urt. v. 29.7.2004, para. 114.

<sup>39</sup> Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 2007, Rn. 758.

<sup>40</sup> Kai Ambos, Internationales Strafrecht, 2006, §7 Rn. 189; Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 2007, Rn. 760.

<sup>41</sup> Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 2007, Rn. 770.

<sup>42</sup> Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 2007, Rn. 772.

<sup>43</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 178.

S. 228

- HFR 18/2008 S. 18 -

72 **aa) Ausgedehnt oder systematisch**

Nach kontroversen Verhandlungen wurden die Merkmale „ausgedehnt“ und „systematisch“ in ein Alternativitätsverhältnis gesetzt.<sup>44</sup> Um den Tatbestand zu erfüllen, muss folglich nur eine der beiden Voraussetzungen erfüllt sein.

73 Der quantitativ zu verstehende Begriff des ausgedehnten Angriffs erfordert eine Vielzahl von Opfern oder die Erfassung eines geographisch weitläufigen Gebietes. Sofern eine hinreichend hohe Anzahl von Opfern bewirkt wird, kann somit auch ein einzelner terroristischer Akt den tatbestandlichen Bedingungen genügen.<sup>45</sup>

74 Demgegenüber ist die Komponente des „systematischen“ Angriffs qualitativer Natur und setzt eine planvolle Organisation der Gewalttaten voraus. Im Unterschied zum Politikelement aus Art. 7 Abs. 2 IStGH- Statut muss die Tathandlung nicht allein im Rahmen einer allgemeinen politischen Zielsetzung, sondern als Teil einer organisierten Akkumulation von Gewaltakten erfolgen.<sup>46</sup>

75 Die Anschläge vom 11. September 2001, die systematisch verschiedene Angriffsobjekte anvisierten, verdeutlichen exemplarisch die Anwendungsmöglichkeit des Merkmals auf terroristische Handlungen. Da ein systematischer Angriff angesichts der alternativen Normelemente jedoch nicht zwingend vorausgesetzt wird, können grundsätzlich auch punktuelle Gewaltakte größeren Ausmaßes vom Tatbestand erfasst werden.

76 **bb) Angriff als „mehrfache“ Tatbegehung**

Zuletzt verlangt der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit gemäß Art. 7 Abs. 2 a IStGH- Statut einen Angriff in Form wiederholter Deliktsbegehung.

77 Hintergrund dieser Präzisierung ist erneut der Bezug des strafbaren Einzelaktes zu anderen Tathandlungen im Rahmen eines politischen Gesamtkontextes. Wenngleich das Erfordernis mehrfacher Begehung geringere Anforderungen an den Grad von Planung und Organisation der Verbrechen stellt als das Merkmal des „systematischen“ Angriffs, muss ein innerer Zusammenhang zu anderen Gewaltakten bestehen. Terroristische Anschläge müssen sich folglich in einen einheitlichen Gesamtplan einfügen, der sich in weiteren Gewalttaten manifestiert.<sup>47</sup> Somit ist ein terroristischer Einzelakt allein dann tatbestandsmäßig, wenn er einen Bezug zu vergangenen oder künftigen Terrorhandlungen aufweist und gemeinsame Zielvorstellungen verfolgt.

S. 229

- HFR 18/2008 S. 19 -

78 **d) Ergebnis für die Strafbarkeit wegen Verbrechens gegen die Menschlichkeit**

Der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit wird entscheidend durch die Elemente kollektiver und systematischer Deliktsverwirklichung geprägt. Aufgrund ihres weltweiten Netzwerkes und ihrer politischen Ausrichtung, können terroristische Anschläge auf internationaler Ebene die tatbestandlichen Voraussetzungen regelmäßig erfüllen. Die Anschläge vom 11. September 2001, die verschiedene Angriffsziele im Rahmen einer gemeinsamen terroristischen Strategie verfolgten, genügen den Anforderungen des Art. 7 IStGH- Statuts.<sup>48</sup>

79 Somit bleibt festzuhalten, dass nur bestimmte Formen des organisierten Terrorismus

<sup>44</sup> Herman von Hebel, Darryl Robinson, Crimes within the Jurisdiction of the Court, in: Lee (Hrsg.), The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute, 1999, 79, 94.

<sup>45</sup> Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 2007, Rn. 767.

<sup>46</sup> Hierzu wiederholt das Jugoslawientribunal, Akayesu, RStGH, Urt. v. 2.9.1998, para. 580; Blaskic (Trial Chamber), JStGH, Urt. v. 3.3.2000, para. 203.

<sup>47</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 179.

<sup>48</sup> Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus, 2007, S. 180.

völkerrechtlich strafbar sind. Die moderne Ausprägung des internationalen Terrorismus kann grundsätzlich als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifiziert werden, wenn ein gewisses Schadensmaß erreicht und der Bezug zu einem terroristischen Gesamtplan nachgewiesen werden kann.

80 **IV. Schlussbetrachtung**

Brauchen wir ein neues Völkerrecht?

81 Die Darstellung hat gezeigt, dass besonders intensive Formen des internationalen Terrorismus bereits heute nach völkerrechtlichen Normen strafbar sind. Um die bestehenden Möglichkeiten zur Sanktionierung globaler Kriminalität zu nutzen, müssen die Tatbestände des IStGH- Statuts entsprechend der aufgezeigten Interpretationsansätze weit ausgelegt werden.

82 Gleichwohl zeichnet die Struktur der normierten Verbrechen ein klares Bild von der grundlegenden Konzeption des geltenden Völkerstrafrechts. Die Strafbarkeiten nach den Vorgaben des IStGH- Statuts orientieren sich an der Bedrohung durch staatliche Kriminalität und sind nicht unmittelbar an Verbrechen privater Gruppierungen ausgerichtet.

**S. 230**

- HFR 18/2008 S. 20 -

83 Die weltweite Entwicklung des Terrorismus hat belegt, dass Gewalt internationalen Ausmaßes nicht länger auf staatliche Akteure beschränkt werden kann. Anschläge terroristischer Vereinigungen, die in Zielsetzungen und Folgen die internationale Sicherheit gefährden, stellen das bisherige Völkerstrafrecht vor neue Herausforderungen. Sollen die Gefahren für den Bestand des globalen Friedens ernst genommen werden, muss der internationale Terrorismus als eigenständiger Tatbestand normiert werden. Um die Problematik möglicher Beweisschwierigkeiten zu lösen, ist die Erweiterung der Gerichtsbarkeit auf einzelne terroristische Akte ohne notwendigen Bezug zu einem politischen Gesamtkontext ratsam.

84 Aufgabe der für das kommende Jahr angesetzten Revisionskonferenz muss es sein, eindeutige Kriterien für die Bestimmung und Sanktionierung terroristischer Verbrechen zu entwickeln. Wenngleich völkerrechtliche Strafbarkeiten auf die schwersten Formen internationaler Kriminalität beschränkt bleiben müssen, erfordert der zunehmend gewalttätige Terrorismus effektiv anwendbare Rechtsgrundlagen, um völkerrechtliche Normvorstellungen wirksam durchzusetzen.

85 Die Möglichkeit einer rechtlichen Sanktionierung des internationalen Terrorismus wird künftig entscheidend vom praktischen Selbstverständnis des IStGH geprägt werden. Von der Aufgabenwahrnehmung des Gerichts und seiner Akzeptanz in der Staatengemeinschaft wird abhängen, ob terroristische Gewaltakte nicht nur in der Theorie, sondern auch in der völkerrechtlichen Praxis (be-)strafbar sind.

86 Es bedarf somit keines grundlegend neuen, wohl aber eines modifizierten Völkerrechts, das sich an die weltweite Bedrohung durch den internationalen Terrorismus anpassen kann. Der Fokus völkerrechtlicher Ansätze muss sich von seiner staatszentrierten Konzeption auf die Gefahren privater Akteure richten und normative Strafbestimmungen um terroristische Handlungen erweitern.<sup>49</sup>

87 Nur im Wege einer umfassenden und international anerkannten Strafgerichtsbarkeit kann das Ziel einer wirksamen Terrorismusbekämpfung erreicht werden: allein mit den Mitteln des Rechts auf Terror zu reagieren.

*Zitierempfehlung:* Elisa Hoven, HFR 2008, S. 211 ff.

<sup>49</sup> *Stephan Hobe*, Legal Aspects of Space Tourism, 86 Nebraska Law Review 2007, S. 439 ff.