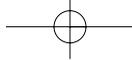


Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus

Bericht und Beiträge zu einem Arbeitsgespräch
am 19. April 2002
im Französischen Dom/Berlin-Mitte

D O K U M E N T A T I O N

DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE



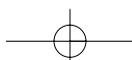
DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE

Zimmerstr. 26/27 · 10969 Berlin
Tel.: (49) 30 - 25 959-0
Fax: (49) 30 - 25 93 59-59
E mail: info@institut-fuer-menschenrechte.de

Berlin, Juni 2002

DOK 001 · ISBN 3-9808112-0-4

Redaktion: Dr. Wolfgang Heinz, Petra Hanf, Stephanie Schlitt
Druck: vierC digitalprint + mediafabrik GmbH



Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus

Bericht und Beiträge zu einem Arbeitsgespräch
am 19. April 2002
im Französischen Dom/Berlin-Mitte

D O K U M E N T A T I O N

Berlin, Juni 2002

Vorwort

Der Deutsche Bundestag hat nach jahrelangen Vorarbeiten durch Mitglieder des Ausschusses Menschenrechte und Humanitäre Hilfe und durch das FORUM MENSCHENRECHTE am 7. Dezember 2001 einstimmig einen interfraktionellen Entschließungsantrag angenommen, in dem die Gründung eines Deutschen Institutes für Menschenrechte entsprechend der Empfehlungen der Vereinten Nationen und des Europarates angeregt wurde. Am 8. März 2001 wurde das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin als Verein gegründet. Es soll über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland informieren und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte beitragen. Die Aufbauarbeiten wurden im Oktober 2001 aufgenommen.

Die politischen Folgen der Anschläge vom 11. September 2001 lösten auch innerhalb des Instituts Diskussionen und Reflektionen aus, die es veranlassten, am 19. April 2002 ein erstes Arbeitsgespräch zum Thema *Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus* durchzuführen.

Ausgangspunkt war für uns die Leitfrage, in welchem Rahmen der Kampf gegen den Terrorismus unter Einhaltung von Völkerrecht und Menschenrechten geführt werden sollte, und ob vor vollzogenen wie geplanten Einschränkungen der Menschenrechte gewarnt werden muss. Weiter: An welchen Stellen kann es zwischen Terrorismusbekämpfung und internationalem Menschenrechtsschutz zu Konflikten kommen, und wie lässt sich darauf antworten?

Berlin, im Juni 2002

Frauke Seidensticker
Stellvertretende Direktorin
Deutsches Institut für Menschenrechte

Im ersten Teil des Arbeitsgesprächs befassten sich die Vortragenden mit der völkerrechtlich-politischen Einordnung des 11. Septembers, besonders der Frage nach dem Selbstverteidigungsrecht der Staaten und der Rolle der Vereinten Nationen. Im zweiten und dritten Teil wurden menschenrechtliche und rechtsstaatliche Grenzen der Terrorismusbekämpfung aus internationaler Sicht und die aktuelle deutsche Anti-Terrorismus-Gesetzgebung behandelt. Die letzte, vierte Sitzung zielte darauf ab, zu prüfen, welche Konsequenzen sich hieraus für die Politik ergeben, vor allem aber, welche Anregungen für die Gestaltung der deutschen, der EU- und der internationalen Politik gegeben werden können.

Die vorliegende Publikation dokumentiert alle Vorträge, enthält darüber hinaus einen Kurzbericht über die Veranstaltung und einen Ausschnitt aus der Plenardiskussion mit dem Schwerpunkt auf der Rolle des VN-Sicherheitsrates im Falle einer Bedrohung oder eines Bruchs des internationalen Friedens (Art. 39 der VN-Charta), ein Thema mit vielfältigen Auswirkungen auf die Menschenrechte. Der Themenbereich Menschenrechte / Terrorismusbekämpfung in seinen außen- wie innenpolitischen Bezügen wird das Institut auch in Zukunft in seiner Forschungsarbeit und der Zusammenarbeit mit Partnern beschäftigen.

Den Mitwirkenden an dem Arbeitsgespräch sei an dieser Stelle sehr herzlich gedankt.

Werner Lottje
Vorsitzender des Kuratoriums
Deutsches Institut für Menschenrechte

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	
Frauke Seidensticker / Werner Lottje	3
1. Kurzbericht zum Arbeitsgespräch	7
Andreas Zumach	
2. Terrorismus und die Vereinten Nationen	9
Christiane Wandscher	
3. Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus	12
Thomas Bruha	
4. Zur Rolle des VN-Sicherheitsrates nach dem 11. September (Auszüge aus der Diskussion)	16
5. Terrorismus und Internationales Strafrecht	22
Florian Jeßberger	
6. Die Erfahrungen internationaler Menschenrechtsorganisationen	24
Dick Oosting	
7. Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetzes	28
Erhard Denninger	
8. Auswirkungen des 11. September auf die deutsche Menschenrechtspolitik	32
Walter J. Lindner	
9. Herausforderungen des Terrorismus: Konsequenzen für die Entwicklungspolitik	35
Jochen Böhmer	
Anhang	37
1. Programm der Veranstaltung	37
2. Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	39
3. Zu den Autoren der Beiträge	42

1. Kurzbericht zum Arbeitsgespräch

Andreas Zumach

"Mit dem 11. September 2001 hat sich alles grundsätzlich verändert. Nichts ist mehr, wie es vorher war."

1. Zur Bewertung der Anschläge

Selbst wer diese weit verbreitete Behauptung für politisch ebenso falsch und intellektuell unredlich hält, wie die nach dem Berliner Mauerfall zeitweise populäre These vom "Ende der Geschichte", kommt um eine Tatsache nicht herum: kein anderes singuläres Ereignis seit Verabschiedung der VN-Charta im Jahre 1945 hat derart weitreichende Auswirkungen auf die Interpretation und die Anwendung des Völkerrechts sowie auf menschenrechtliche Normen gehabt, wie die Terroranschläge von New York und Washington. Die sich daraus ergebenden offenen Fragen und den dringenden Klärungsbedarf hat das Arbeitsgespräch deutlich gemacht.

Vollständiger Konsens unter Referenten und Diskutanten herrschte noch über die Bewertung der Anschläge: als Verbrechen, auf die mit den staatlichen und internationalen Mitteln des Polizeirechts und des Strafrechts zu reagieren ist; als menschenrechtsverachtende Aktivitäten; sowie – angesichts der quantitativen und qualitativen Dimension der Anschläge – als "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" gemäß dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH). Einhellig war die Kritik, dass ausgerechnet der "Opferstaat" der Anschläge vom 11. September den IStGH mit allen Mitteln bekämpft und damit die Idee des Weltrechts desavouiert.

Unwiderrprochen blieb auch, dass die Terrorakte vom 11. September zwar keinen "Krieg gegen Amerika" oder die westliche Zivilisation darstellen, der als Antwort einen "Krieg gegen den Terrorismus" rechtfertigen würde – wohl aber, dass sie als Gefährdung oder Bruch des Friedens im Sinne von Artikel 39 der VN-Charta einzustufen sind, wie dies der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 1368 (vom 12.9.01) und 1378 (vom 12.11.01) einstimmig festgestellt hat. Diese Qualifizierung eröffnet dem Sicherheitsrat die Möglichkeit, die in Kapitel VII der Charta aufgeführten Zwangsmaßnahmen zu ergreifen bis hin zum Einsatz von Waffengewalt. Von letzterem hat der Sicherheitsrat allerdings im Fall der Anschläge vom 11.9.2001 keinen Gebrauch gemacht. Er hat lediglich – mit seiner Resolution 1373 vom 28.9.2001 – ein umfangreiches Programm zur Terrorismus-Bekämpfung mit nicht-militärischen Mitteln angeordnet, dass für die VN-Mitglieder verbindlich ist.

Artikel 39, VN-Charta: "Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen aufgrund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen"

Artikel 41: "Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Massnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu

ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen..."

Artikel 42: "Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der See-, Luft- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen."

2. Recht auf Selbstverteidigung und VN-Sicherheitsrat

Wie sind die militärischen Maßnahmen der Kampagne "Enduring Freedom", die die USA und andere Mitglieder der VN auch ohne ausdrückliche Ermächtigung des Sicherheitsrates unter Berufung auf das Recht zur Selbstverteidigung gegen eine Angriffshandlung (Art. 51 VN-Charta) ergriffen haben, völkerrechtlich zu bewerten? Die "traditionelle" Position, es handle sich um einen Verstoß gegen die Charta, weil Angriffe im Sinne von Art. 51 nur von Staaten oder de-facto-Regimen ausgeübt werden können, wurde bei dem Arbeitsgespräch lediglich referiert, jedoch von keinem der Teilnehmer ausdrücklich vertreten. Konsens schien die "neuere" Sicht, wonach die von nichtstaatlichen Akteuren verübten Terrorakte vom 11. September als bewaffneter Angriff gemäß Art. 51 der Charta einzustufen sind.

Artikel 51, VN-Charta von 1945: "Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in der Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren auf keine Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält."

Hinsichtlich der auf dieser völkerrechtlichen Interpretation gründenden Billigung der militärischen Reaktionen auf die Anschläge wurden bei dem Arbeitsgespräch zwei Linien deutlich: die restriktivere Linie hält die Gefahr erneuter Angriffe zwar weiterhin für gegeben. Damit seien die anhaltenden militärischen Massnahmen der USA und ihrer Verbündeten zumindest gegen Al-Qaida-Mitglieder auch acht Monate nach den Anschlägen vom 1. September weiterhin durch das Völkerrecht gedeckt. Weniger eindeutig verhalte es sich mit den militärischen Maßnahmen gegen Al-Quaidas Sponsor-Staat Afghanistan, zumal mit solchen Maßnahmen, die auf die Beseitigung des Taliban-Regimes zielten. Letztere seien nur mit einer ausdrücklichen Ermächtigung oder Billigung durch den Sicherheitsrat vom Völkerrecht gedeckt. Allerhöchstens könne man die wiederholten Hinweise des Sicherheitsrates auf das Selbstbestimmungsrecht und seine unwiderrprochene Hinnahme der

Aktion "Enduring Freedom" als eine Art "tacit consent" begreifen, der – zusammen mit den Resolutionen 1368, 1373 und 1378 – eine ausreichende völkerrechtliche Legitimation geschaffen habe.

Die Vertreter dieser restriktiveren Linie betonen allerdings, dass die drei Resolutionen und der "tacit consent" des Sicherheitsrats ausschliesslich die militärische Maßnahmen gegen Al-Qaida bzw. das Taliban-Regime legitimiert und keinen Präzedenzfall geschaffen hätten. Militärische Maßnahmen gegen Irak, Sudan oder andere Staaten bzw. Organisationen erforderten neue Beschlüsse des Sicherheitsrates. Zumindest die Bush-Administration (in einem Schreiben an den Sicherheitsrat vom 8.10.2001) wie auch die britische Regierung haben deutlich gemacht, dass sie diese Rechtsauffassung nicht teilen und dass sie die völkerrechtlichen Grundlagen etwa für Militärmassnahmen gegen Irak bereits für gegeben halten.

Die weniger restriktive Linie (bei dem Arbeitsgespräch deutlich minoritär) teilt die genannten Einschränkungen und Bedenken gegen militärische Reaktionen auf Terroranschläge nicht und hält diese Reaktionen angesichts der "völlig neuen Qualität dieser Bedrohungen" auch dann für völkerrechtlich legitim, wenn der Sicherheitsrat hierzu nicht die laut Charta erforderliche Zustimmung erteilt. Wenn der Rat durch das Veto einzelner Mitglieder blockiert werde, müsse – ähnlich wie im Falle des Jugoslawienkrieges vom Frühjahr 1999 – eine Koalition williger VN-Staaten notfalls auch ohne Mandat handeln können.

In diesem Zusammenhang wurde andiskutiert, ob es nicht an der Zeit sei, dem "historisch nicht nur in seiner Zusammensetzung überholten" und wesentlich durch nationalstaatliche Interessen seiner Mitglieder geprägten Sicherheitsrat ein von der Generalversammlung zu wählendes Gremium regierungsunabhängiger Völkerrechtsexperten vorzuschalten oder an die Seite zu stellen. Dieses Gremium könnte in einer konkreten Konfliktsituation öffentlich feststellen, was das Völkerrecht erlaubt und erfordert und wo Handlungsbedarf besteht (z.B. angesichts des unmittelbar drohenden Völkermordes in Ruanda im Frühjahr 1994). Mit dieser öffentlichen Feststellung könnte das Gremium zumindest politischen Druck auf die Mitglieder des Rates ausüben.

3. Eine Definition von Terrorismus fehlt

In den Resolutionen des Sicherheitsrates, der Generalversammlung sowie in zahlreichen nationalen Gesetzen, die seit dem 11. September 2001 verabschiedet wurden, werden immer wieder die Begriffe "Terrorismus", "terroristischer Akt", "terroristische Organisation" oder "Terror-Netzwerk" benutzt. Doch nach wie vor existiert keine international verbindliche und von einem breiten Konsens der Staatengemeinschaft getragene Definition dieser Begriffe. Am Streit um die Definition scheidet die Fertigstellung einer ansonsten zu gut 90 Prozent ausgehandelten Anti-Terrorismuskonvention ("Comprehensive Convention on International Terrorism"), über die die Generalversammlung seit fast sieben Jahren berät. Die Anschläge vom 11. September, der seitdem stattfindende "Krieg gegen den Terrorismus" sowie die Gewalteskalation in Israel/Palästina haben die Beratungen eher erschwert, als erleichtert.

Wie groß die Aussichten sind, dass in absehbarer Zeit zumindest die Einigung auf eine Definition des Begriffes "terroristischer Akt" gelingen wird, die dann auch als Messlatte dienen könnte für die Beurteilung konkreter Handlungen von Organisationen oder Personen, wurde bei dem Arbeitsgespräch unterschiedlich beurteilt. Als Grundlage könnte die 1999 von der Generalversammlung angenommene "International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism" dienen. In dieser Konvention wird terroristische Gewalt von Formen legaler staatlicher Gewalt, politischer Gewaltanwendung etwa von Befreiungsbewegungen gegen eine Unrechtsherrschaft, sowie von krimineller Gewalt vor allem durch zwei Merkmale abgegrenzt: es muss sich um Gewalt gegen Zivilisten oder nicht unmittelbar an Kampfhandlungen beteiligte Personen handeln, und die Gewalt muss dazu dienen, eine Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen.



Jochen Böhmer, Andreas Zumach

4. Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte

Die Grenzen, die der Terrorismusbekämpfung durch internationale Normen zum Schutz der Menschenrechte gezogen sind, sind seit dem 11. September fließender geworden. Diese sorgenvolle Beobachtung formulierten bei dem Arbeitsgespräch nicht nur Vertreterinnen und Vertreter von Menschenrechtsorganisationen. Anlass für diese Sorgen sind die "Kollateralschäden" unter Zivilistenbevölkerungen, die verschiedene Staaten und Regierungen im militärischen Kampf gegen tatsächliche oder vermeintliche Terroristen verursachen oder die gravierende Einschränkung bürgerlicher Grundfreiheiten durch neue Anti-Terror-Gesetze. Wie berechtigt diese Sorgen sind, zeigte auch die Bilanz der eine Woche nach dem Arbeitsgespräch abgeschlossenen Jahrestagung der VN-Menschenrechtskommission (MRK) in Genf. Kein "Anti-Terrorabbat bei Menschenrechtsverletzungen!", hatte Bundesaußenminister Joschka Fischer noch zum Auftakt der Tagung im März gewarnt. Doch eben dieser Rabatt wurde reichlich gewährt. Das zeigt ein Vergleich mit den Tagungsergebnissen der Vorjahre. In dieser Beurteilung waren sich alle Menschenrechtsorganisationen und die meisten journalistischen Beobachter der MRK einig. Auch drang die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, nicht mit ihrem Anliegen durch, die MRK möge vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September durch eine Resolution unverzichtbare menschenrechtliche Rahmenbedingungen für die Bekämpfung des Terrorismus bekräftigen.

2. Terrorismus und die Vereinten Nationen

Christiane Wandscher

1. Einleitung

Die Globalisierung hat die Grenzen für Waren, Kommunikation, Finanzströme, aber auch für Waffen, Drogen, Geldwäsche und insbesondere für den hier im Vordergrund stehenden Terrorismus durchlässiger gemacht. Die Staatengemeinschaft war, wie die Ereignisse des 11. September gezeigt haben, bisher nur unzureichend in der Lage, die damit einhergehenden Probleme zu lösen und den Bedrohungen angemessen zu begegnen. Daher müssen neue Wege gefunden und bestehende Ansätze verstärkt werden, um eine effektivere Terrorismusbekämpfung zu erreichen.

Ein Weg zu einer effektiven Terrorismusbekämpfung ist dabei der Einsatz militärischer Mittel im Rahmen des Selbstverteidigungsrechtes der VN-Charta. Wenn wir uns allerdings mit der Frage beschäftigen, ob militärische Einsätze völkerrechtlich gerechtfertigt sind, dann immer vor dem Hintergrund, dass ein konkreter bewaffneter Angriff vorliegt, der das Selbstverteidigungsrecht in einem zeitlich begrenzten Rahmen auslöst. Ich stimme Herrn Bruhas Ausführungen uneingeschränkt zu, dass sich zukünftige Einsätze jedenfalls nicht auf Art. 51 VN-Charta stützen lassen. Daher ist ein anderer Weg nach dauerhaften nichtmilitärischen Lösungsmöglichkeiten zur Bekämpfung des immer facettenreicher werdenden Terrorismus zu suchen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich kurz darstellen, welches Regelwerk bereits im Rahmen der Vereinten Nationen erarbeitet wurde, wie wirkungsvoll dieses Regelwerk ist und wo mögliche Ansätze bestehen, dieses zu verbessern und zu erweitern. Im zweiten Teil werde ich dann das Vorgehen des Sicherheitsrates im Rahmen der Terrorismusbekämpfung darstellen.

2. Das Regelwerk der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus

a) Darstellung und Bewertung der bestehenden Übereinkommen

Seitdem sich die Vereinten Nationen mit dem Problem des internationalen Terrorismus beschäftigen, besteht grundsätzlich ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der Bekämpfung dieses Phänomens. So beinhaltet bereits die ‚Friendly Relations Declaration‘ aus dem Jahre 1970 die Verpflichtung aller Staaten, "die Organisation, Anstiftung, oder Unterstützung von Bürgerkriegs- oder Terrorakten in einem anderen Staat [...] zu unterlassen". Trotz Übereinstimmung hinsichtlich der Zielrichtung der Terrorismusbekämpfung war es jedoch bislang unmöglich, sich auf die Elemente und Reichweite einer allgemeingültigen Definition des Begriffs "Terrorismus" zu einigen.

Dementsprechend hat sich bei den folgenden Übereinkommen eine pragmatische Herangehensweise herausgebildet, nach der nicht *Terrorismus als solcher*, sondern nur *spezifische Bege-*

hensweisen bekämpft werden. So entstand in der kommenden Zeit ein umfangreiches Netzwerk an Übereinkommen zur Beseitigung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Beispielhaft sei hier nur das Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen von 1970 (Den Haager Übereinkommen) genannt. Dieses ist aufgrund des hohen Ratifikationsstandes von 175 Staaten als allgemein anerkannt zu betrachten.

Im Gegensatz zu dieser Konvention sind exemplarisch für Übereinkommen mit einem sehr geringen Ratifikationsstand das 1997 von der Generalversammlung verabschiedete Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge¹ und das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus aus dem Jahre 1999² zu nennen. Dies letztgenannte Finanzierungsübereinkommen nimmt Bezug auf die meisten bislang vorhandenen Übereinkommen, die alle gemeinsame Kernelemente enthalten.

Diese Elemente sollen im Folgenden kurz dargestellt werden:

- In allen Konventionen werden zunächst die Vertragsstaaten verpflichtet, die jeweiligen spezifischen Begehensweisen nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftat zu ahnden und angemessen zu bestrafen.
- Alle beinhalten zudem im weiteren Sinne auch die Strafbarkeit der Mittäterschaft, der Anstiftung und der Beihilfe, sowie die Strafbarkeit des Versuchs.
- Des weiteren werden die Vertragsstaaten dazu aufgefordert, eine Rechtfertigung der Delikte aus politischen, ideologischen, religiösen oder ähnlichen Erwägungen ausnahmslos auszuschließen.
- Ein weiteres Kernelement bildet das Prinzip *aut dedere aut iudicare*, wonach die Vertragsstaaten verdächtige Personen entweder an einen verfolgungswilligen Staat ausliefern oder selbst Ermittlungen einleiten und gegebenenfalls Anklage erheben müssen. Unterbleibt eine solche strafrechtliche Verfolgung, so ist ein Staat nur dann nicht zur Auslieferung verpflichtet, wenn er ernstliche Gründe zu der Annahme hat, dass die betroffene Person im auslieferungssuchenden Staat aus rassistischen, religiösen, nationalen, ethnischen oder auf politischen Anschauungen beruhenden Erwägungen verfolgt werden soll.
- Schließlich beinhalten alle Konventionen die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit und Gewährleistung gegenseitiger Rechtshilfe.

Diese dargestellten Konventionen gewährleisten damit bezüglich der jeweiligen Handlungen eine umfassende Bestrafung und schließen "Schlupflöcher" weitestgehend aus. Insbesondere das Finanzierungsübereinkommen trägt nun dazu bei, dass auch materielle Unterstützungshandlungen, sofern diese nicht bereits von anderen Übereinkommen erfasst sind, Gegenstand eines multilateralen Vertrages geworden sind.

¹ UN Doc. A/Res./54/109, Ratifikationsstand; 58 Staaten. USA und Deutschland haben nur unterzeichnet.

² 10. April 2002 in Kraft getreten; Ratifikationsstand: 28 Staaten; USA und Deutschland haben nur unterzeichnet.

Inhaltlich schüren die Konventionen mit diesen Regeln die Hoffnung, ein effektives Mittel zu sein. Diesem Optimismus widerspricht aber der niedrige Ratifikationsstand vieler Übereinkommen. So ist gerade das Finanzierungsübereinkommen bisher erst von 28 Staaten ratifiziert worden und erst am 10. April 2002 in Kraft getreten. Weder Deutschland noch beispielsweise die USA haben das Übereinkommen ratifiziert.

b) Perspektive

Vor dem Hintergrund des 11. September – der insofern auch als Chance verstanden werden kann – könnte sich die politische Landschaft zugunsten einer Durchsetzung effektiver Bekämpfungsmittel verändert haben. Mehr als je zuvor besteht damit die Möglichkeit, einen breiten Konsens zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu finden.

Die Zeiten sind also günstig, eine nunmehr umfassende, d.h. alle Handlungsweisen erfassende Konvention zu schaffen. Die Geschehnisse des 11. September und die daran anknüpfenden Untersuchungen haben die Vielschichtigkeit des Phänomens Terrorismus deutlich zu Tage treten lassen. Im Hinblick auf die Vielzahl bereits bestehender Konventionen sollte dem nunmehr drohenden Sammelsurium neuer Konventionen, die alle versuchen, die einzelnen Facetten des Terrorismus zu erfassen, durch ein umfassendes Regelwerk begegnet werden.

Ganz neu ist dieser Ansatz allerdings nicht. Schon 1937 wurde im Rahmen des Völkerbundes eine Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus erarbeitet, die jedoch nie in Kraft trat. Auch hat beispielsweise Indien 1996 bei den Vereinten Nationen einen Entwurf für eine allgemeine "International Convention on the Suppression of Terrorism" eingebracht. Alle dahingehenden Entwürfe scheiterten jedoch vor allem an dem Dissens hinsichtlich einer allgemeingültigen Definition des Begriffs "Terrorismus". So gelang es insbesondere nie, sich auf eine Abgrenzung zwischen nationalen Befreiungskämpfen und Akten terroristischer Gewalt zu einigen. Weitere strittige Punkte waren vor allem, inwieweit die Motivation des Täters zu berücksichtigen sei, und ob auch Staatsterrorismus von der Definition umfasst werden sollte.

Diesbezüglich zeigt sich die besondere Bedeutung des Finanzierungsübereinkommens. Bei der Abfassung des Übereinkommens waren die Staaten zum ersten Mal gezwungen, Terrorismus allgemeingültig zu umschreiben: So heißt es in Artikel 2 Nr. 1 b), dass derjenige eine Straftat begeht, der finanzielle Mittel bereitstellt, "um eine Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson [...] herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen".

Dieser Ansatz könnte in Zukunft als Grundlage für eine allgemeine Definition herangezogen werden, was ein weiteres Indiz dafür ist, dass die Möglichkeit zur Schaffung einer umfassenden Terrorismuskonvention besteht. Er bietet nämlich eine Grundlage für die drei wesentlichen Streitpunkte, die in der Vergangenheit diskutiert wurden:

1. Enthält der Ansatz eine Abgrenzung zur einfachen Kriminalität dahingehend, dass er das "einschüchternde Einwirken auf eine Bevölkerung, einen Staat oder eine internationale Organisation" zur Voraussetzung macht? (Nicht gefordert wird hingegen, dass die Handlung politisch motiviert sein muß).
2. Umfasst er jede Handlung ohne Einschränkung, sodass auch Staatsterrorismus darunter fällt?
3. Gibt der Ansatz auch Aufschluss darüber, wie nationale Befreiungskämpfe von terroristischen Handlungen abzugrenzen sind? (Denn nach dem Finanzierungsübereinkommen kann zunächst einmal jede Gewaltanwendung gegen Zivilpersonen potentiell eine terroristische Handlung darstellen, also auch solche, die im Rahmen eines nationalen Befreiungskampfes in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts unternommen werden).

Der Optimismus bezüglich einer gemeinsamen Definition des Terrorismus wird jedoch dadurch getrübt, dass auch nach dem 11. September die alten Streitpunkte wieder im Rahmen der Debatten in der Generalversammlung aufgeflammt sind.

Es liegt demnach bei den einzelnen Staaten, insbesondere auch bei den europäischen Staaten und den USA, sich auf eine Definition zu einigen, um einer dauerhaften nichtmilitärischen Bekämpfung des Terrorismus einen Schritt näher zu kommen und eine umfassende Konvention zu schaffen.

3. Die Rolle des Sicherheitsrates bei der Bekämpfung des Terrorismus

Schon seit den siebziger Jahren hat auch der Sicherheitsrat terroristische Aktivitäten immer wieder verurteilt – maßgeblich in Erscheinung trat er allerdings erst 1992 mit der Resolution 748, in der im Zusammenhang mit den Geschehnissen von Lockerbie die Auslieferungsverweigerung Libyens als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit qualifiziert und daraufhin Zwangsmaßnahmen gegen Libyen erlassen wurden.

Seitdem nutzt der Sicherheitsrat das Instrument der Verhängung von Zwangsmaßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Dies zeigt sich zum Beispiel an den 1999 und 2000 ergangenen Resolutionen gegen das Taliban-Regime in Afghanistan. Diese beinhalten u.a. ein Finanz- und Waffenembargo, da das Taliban-Regime der Forderung des Sicherheitsrates nicht nachgekommen war, keinen weiteren Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren und bei der Anklage der mutmaßlichen Terroristen zu kooperieren.

Doch die einschneidenden Erlebnisse des 11. Septembers haben auch beim Sicherheitsrat ihre Spuren hinterlassen. Die nach dem Ereignis erlassenen Resolutionen weisen erhebliche Besonderheiten im Vergleich zur früheren Praxis auf.

So hat der Sicherheitsrat in den Resolutionen 1368 und 1373 zum ersten Mal *terroristische Akte* selbst als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit klassifiziert.

Bislang hatte er – das zeigt die Resolution zu Lockerbie – terroristische Akte nur in genereller Weise als friedensgefährdend bezeichnet. Die Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens hatte der Sicherheitsrat im Einzelfall nur dann vorgenommen, wenn eine hinreichende Beteiligung eines staatlichen Akteurs oder zumindest eines de-facto-Regimes nachgewiesen werden konnte.

Darüber hinaus hatte der Sicherheitsrat bisher lediglich Maßnahmen gegen einzelne Völkerrechtssubjekte erlassen. Sicherheitsratsresolution 1373 hingegen begründet abstrakte Verpflichtungen aller Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus. Die in dieser Resolution enthaltenen Verpflichtungen weisen zudem inhaltliche Ähnlichkeiten mit Teilen des erst am 10. April 2002 in Kraft getretenen Finanzierungsübereinkommens auf.

Der Sicherheitsrat ist damit dem schleppenden Ratifikationsprozess zuvorgekommen, indem er den Staaten ihre ansonsten vertraglichen Verpflichtungen einseitig auferlegt hat. Damit hat der Sicherheitsrat in gewisser Weise als internationaler Gesetzgeber agiert. Es erscheint diskussionswürdig, ob er durch diese Praxis, die zunächst als effektiv bewertet werden könnte, nicht seine Kompetenzen aus den Artikeln 39ff VN-Charta überschritten hat.

Neben diesen nichtmilitärischen Maßnahmen bleibt noch zu erwähnen, dass der Sicherheitsrat natürlich auch eine große Rolle bezüglich der militärischen Reaktionsmöglichkeiten auf den internationalen Terrorismus spielt. Die nach den Ereignissen des 11. Septembers ergangenen Sicherheitsratsresolutionen enthalten jedoch keine Autorisierung von Staaten, militärisch einzugreifen, sondern verweisen lediglich in der Präambel auf das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht.

Dazu möchte ich abschließend nur feststellen, ohne dabei im Einzelnen auf die Voraussetzungen einzugehen, dass es vor allem im Hinblick auf die Effektivität des Systems der Vereinten Nationen und vor dem Hintergrund einer höheren Legitimationswirkung wünschenswert und – meiner Ansicht nach – notwendig erscheint, zukünftige militärische Einsätze zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht ohne eine vorangegangene Autorisierung vom Sicherheitsrat durchzuführen.

3. Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus

Thomas Bruha

Ich möchte zunächst die Veranstalter zur gelungenen Konzeption dieser Tagung beglückwünschen. Ihr liegt nicht nur ein klar strukturiertes und inhaltlich überzeugendes Programm zugrunde. Zu meiner Freude sind den einzelnen Abschnitten auch "Leitfragen" vorangestellt, die zutreffend in die Problematik einführen und auch zu deren Grundlagen führen.

Ganz oben oder ganz zu Beginn, wie Sie wollen, findet sich der Satz "Wie sind die Ereignisse des 11. Septembers zu bewerten, als Krieg, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Menschenrechtsverletzung o.a.?" Das ist genau die richtige Frage für den Einstieg, mit der ich auch beginnen möchte.

Als nächstes heißt es: "Wie steht es um das Recht auf Selbstverteidigung der Staaten? Wann erlischt es? Welche Rolle spielt insofern der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen?" Diese Frage übernehme ich als Teil Zwei meiner Ausführungen.

Schließlich ist drittens nach den "Folgewirkungen" für den Schutz der Menschenrechte gefragt. Auch dies nehme ich dankend als Anregung für Teil Drei meiner Ausführungen an. Ich erlaube mir nur, diese Frage in den größeren Zusammenhang der völkerrechtlichen "Folgewirkungen des 11. September und danach" generell zu stellen. Im Übrigen gehe ich nicht auf Einzelheiten des Menschenrechtsschutzes ein, da dies den späteren Programmpunkten vorbehalten ist.

1. Völker- und menschenrechtliche Einschätzung der Ereignisse des 11. Septembers

Es mag banal klingen: Zunächst einmal handelt es sich bei den Terrorakten vom 11. September um *Verbrechen*, auf die mit den staatlichen und internationalen Mitteln des Polizeirechts und Strafrechts zu reagieren ist. In der in dieser Woche in Wien begonnenen 11. Sitzung der VN-Kommission über Verbrechensprävention und Strafgerichtsbarkeit (UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) bildet die Terrorismusbekämpfung einen zentralen Punkt der Tagesordnung. Die zurzeit in Frankfurt gegen Mitglieder der Al-Qaida Usama bin Ladens laufenden Strafverfahren zeigen ebenfalls, dass auch Akte des internationalen Terrorismus kriminelle Handlungen sind.

Zweitens, zumindest terroristische Gewaltakte der quantitativen und qualitativen Dimension derer vom 11. September erfüllen auch den Tatbestand des *Verbrechens gegen die Menschlichkeit* im Sinne des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Als solche werden dort Mord-, Folter- oder andere Kapitalverbrechen bezeichnet, die Teil eines "umfassenden oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung" sind (Art. 7 Abs. 1). Nach Hinterlegung der noch fehlenden Ratifikationsurkunden vergangene Woche kann das Statut nun zum 1. Juli in Kraft treten. Es ist ein großes Unglück, ja eine Schande, dass ausgerechnet der "Opferstaat" der Anschläge vom 11. September dieses Statut mit allen Mitteln bekämpft und auch damit

die Idee des Weltrechts desavouiert.

Drittens, die Terrorakte vom 11. September stellen auch *Friedensgefährdungen* im Sinne des Artikels 39 der Charta der Vereinten Nationen dar. Dies hat der Sicherheitsrat am Folgetag der Anschläge in seiner Resolution 1368 (2001) klargestellt. Noch deutlicher heißt es in seiner zwei Monate später angenommenen Resolution 1399 (2001) vom 12. November 2001, "dass Akte des internationalen Terrorismus eine der schwerwiegendsten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert darstellen". Diese Qualifizierung der Terrorakte als Friedensbruch eröffnet dem Sicherheitsrat die in Kapitel VII der Charta aufgeführten Zwangsmassnahmen bis hin zum Einsatz von Waffengewalt. Von letzterem hat der Sicherheitsrat im Fall der Terroranschläge vom 11. September allerdings keinen Gebrauch gemacht. Stattdessen hat er mit der Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 ein umfangreiches Terrorismusbekämpfungsprogramm angeordnet, das quasi-legislativen Charakter hat.



Werner Lottje, Klaus Dicke, Thomas Bruha

Viertens stellen die Terrorakte vom 11. September *menschenrechtsverachtende Aktivitäten* dar. Zwar sind die internationalen Menschenrechte prinzipiell staatsgerichtet, sodass sie durch private Akteure streng genommen nicht "verletzt" werden können. Darauf kommt es aus der Warte der Opfer aber nicht an. Entsprechend wird der Terrorismus im Schlussdokument der Wiener Weltmenschrechtskonferenz der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1993 "in allen seinen Formen und Manifestationen" als eine Aktivität gebrandmarkt, die auf die Zerstörung ("destruction") der Menschenrechte sowie anderer fundamentaler Freiheiten und der Demokratie abzielt. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen nennt in ihrer Resolution 56/160 vom 13. Februar 2002 ("Human Rights and Terrorism") ausdrücklich das Recht, frei von Furcht zu leben, das Recht auf Leben selbst sowie auf Freiheit und Sicherheit (Ziffer 2 der Resolution). Die sich hieraus ergebende Pflicht der Staaten, Sicherheit gegen den Terrorismus zu gewährleisten, steht in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zur Wahrung menschenrechtlicher Standards bei der Terrorismusbekämpfung.

Fünftens – und auch diese Qualifizierung ist zweifelsfrei – stellen die Terrorakte vom 11. September eines nicht dar: nämlich einen "Krieg gegen Amerika" oder die westliche Zivilisation (Präsident *Bush*). Entsprechend kann nicht von einem "Krieg gegen den Terrorismus" oder, wie unlängst der israelische Ministerpräsident *Sharon* formuliert hat, von einem "Krieg gegen die Infrastruktur des Terrorismus" gesprochen werden (FAZ vom 13. April 2002, S. 1). Krieg ist zwar völkerrechtlich betrachtet nicht mehr ein ausschließlicher "Rechtszustand zwischen Staaten" (*Jean-Jacques Rousseau*). Er kann auch zwischen nicht-staatlichen organisierten Einheiten geführt werden. Entscheidend ist jedoch, dass es sich um einen "bewaffneten internationalen Konflikt" handelt, der zur Anwendung der Regeln des Kriegsvölkerrechts führt (Haager Konventionen, Genfer Konventionen von 1949, Zusatzprotokolle von 1977). Dies ist bei terroristischen Aktivitäten nicht der Fall. Sie zum Bezugspunkt von Kriegshandlungen zu erklären liefe auf ein Kriegverständnis hinaus, das dem Thomas Hobbes ähnelt, nämlich des "Kampfes jeder gegen jeden".

2. Terrorismus und Selbstverteidigung

Wenn kein Krieg, was aber dann? Damit komme ich zum zweiten Teil meines kurzen "Impulsreferats": Terrorismus, Selbstverteidigung und die Rolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. In der bereits erwähnten Resolution 1368 (2001) vom 12. September letzten Jahres hat der Sicherheitsrat nicht nur das Vorliegen einer Friedensbedrohung festgestellt, sondern (in der Präambel der Resolution) auch auf das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung verwiesen. Das macht nur Sinn, wenn der Sicherheitsrat zumindest von der Möglichkeit ausgegangen ist, dass die Terroranschläge vom 11. September als bewaffnete *Angriffe* im Sinne des Artikel 51 der Charta angesehen werden könnten. Können sie dies wirklich? Diese Frage wird in Völkerrechtswissenschaft und Praxis kontrovers diskutiert:

Während eine "*traditionelle*" *Sicht* daran festhält, dass Angriffe i.S. des Artikels 51 nur von Staaten oder staatsähnlichen de facto-Regimen ausgeübt werden können, da nur diese Adressaten des grundlegenden "Gewaltverbots" des Artikel 2 Absatz 4 der Charta sind, sieht eine *neue Sicht* die von nicht-staatlichen Akteuren ausgeführten Terrorakte des 11. September selbst als Angriffshandlungen i.S. des Artikels 51 der Charta an. Dies ist auch die Lesart der NATO, deren Mitglieder sich noch am Abend der Terroranschläge getroffen und am Tag darauf den Verteidigungsfall ausgerufen haben, ohne dass auch nur annähernd Klarheit über die Identität der "Aggressoren" bestand.

Abgesehen von der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden unsicheren Beweislage (die Qualifizierung als Verteidigungsfall erfolgte zunächst noch unter dem Vorbehalt, dass dieser von außerhalb – "from abroad" – erfolgte) ist dieser letztgenannten Auffassung der Vorzug zu geben. Man wird schlecht bestreiten können, dass die Terrorakte vom 11. September in ihrer Zerstörungsgewalt einem zwischenstaatlichen Angriff gleichkamen. Auch spricht Artikel 51 der Charta gerade nicht davon, dass ein Angriff im Sinne der Vorschrift zwingend von einem Staat (oder einem de-facto Regime) ausgehen muss. In ihrer Interpretation

muss die Vorschrift auch die *Veränderung der Sicherheitsstrukturen* der Welt in sich aufnehmen. Nach neuesten Erkenntnissen der einschlägigen Sozialwissenschaften finden "kriegerische Auseinandersetzungen" nur noch in 10 % der Fälle zwischen Staaten in den herkömmlichen Formen des Krieges statt. In den anderen Fällen treten zumindest auf einer Seite Akteure auf, die am griffigsten als "Gewaltunternehmer" bezeichnet werden müssen (*Herfried Münkler*, Sind wir im Krieg? Über Terrorismus, Partisanen und die neuen Formen des Krieges, in: Politische Vierteljahresschrift 2001/Heft 4, S. 581 ff., 584).

Auch in Sachen Krieg und Frieden wird man sich also von der Vorstellung einer im Wesentlichen von Staaten beherrschten Welt zu verabschieden haben. Der Politikwissenschaftler *Herfried Münkler* spricht von einem "allgemeinen Trend zur Entstaatlichung, zur *Privatisierung und Kommerzialisierung* des Krieges, in dessen Verlauf lokale Kriegsherren, Bandenführer, Söldnerfirmen und auch international vernetzte und einsetzbare Glaubenskrieger mehr und mehr zum eigentlichen Akteur des Kriegsgeschehens" aufsteigen. Diese "Privatisierung der Gewalt" hat jetzt auch beim internationalen Terrorismus eine Größenordnung angenommen, die es als richtig erscheinen lässt, die Terrorattacken vom 11. September selbst (und nicht erst deren Unterstützung durch den einen oder anderen "Hintergrundstaat") als bewaffnete Angriffe i.S. des Artikels 51 der Charta anzusehen.

Terrorakte wie die vom 11. September machen aber auch mit Blick auf die neue Qualität der von ihnen ausgehenden Bedrohung ein Überdenken herkömmlicher völkerrechtlicher Regeln und Grundannahmen erforderlich. Wo der Kreis potentieller Täter dermaßen ungewiss ist, wie im Fall der Al-Qaida *Usama bin Ladens* (Stichwort "Schläfer"), wo es dermaßen unvorhersehbar ist, wann, wo und vor allen Dingen *wie* und *mit welchen Folgen* diese oder eine andere Terrororganisation wieder "zuschlägt" (Stichworte "Bio-Terrorismus", "Cyber-Terrorismus", "Nuklear-Terrorismus" u.a.), besteht ein legitimes Bedürfnis, die Zulässigkeitsanforderungen an die Bekämpfung des "terroristischen Umfeldes" zu lockern (Stichwort "safe haven") und militärische Maßnahmen auch vor und nach den eigentlichen Terrorakten zuzulassen (Stichworte "Präventive Verteidigung" und "Schaffung eines sicheren Umfeldes").

Die Frage ist nur, wie weit diesem legitimen Bedürfnis nach effektiver Bekämpfung des Terrorismus nachgegeben werden kann. Schnell ist die Grenze erreicht, von der ab die Terrorismusbekämpfung mit anderen Rechtsgütern kollidiert und ihrerseits zum Unrecht wird. Die damit verbundene Zuordnung von Rechtsgütern und die gegebenenfalls erforderliche Abwägungen zwischen ihnen hat zum einen eine individualrechtliche Seite. Dies sind die Menschenrechte sowie das humanitäre Völkerrecht; zum anderen eine objektivrechtliche Seite, womit das in der Charta der VN verankerte System der kollektiven Sicherheit gemeint ist. Zu letzterem möchte ich mich zuerst äußern.

Das macht zu Beginn ein "Bekenntnis" erforderlich. Ich bekenne mich zu der Auffassung, dass das in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte System kollektiver Sicherheit unabdingbar ist und vor allem auch dem *Selbstverteidigungsrecht* der Staaten *klar formulierte Grenzen* setzt. Obwohl die-

ses seinem Ursprung nach naturgegeben ist (die Charta spricht von einem "inherent right"), ist es nur noch in den Grenzen des Artikels 51 und unter Beachtung der sonstigen Grundsätze der Charta zulässig. Danach muss ein (1.) ein bewaffneter Angriff vorliegen; der Sicherheitsrat darf (2.) noch nicht die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben; die Selbstverteidigung muss sich (3.) auf das für die Abwehr des Angriffes erforderliche Maß beschränken, insbesondere darf sie keine anderen Ziele als die der Abwehr des Angriffes verfolgen; und sie muss (4.) den Grundsätzen des Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts genügen.

Legt man diese Maßstäbe an die militärischen Aktionen nach dem 11. September unter Berücksichtigung der besonderen Gefahren an, die von der Terrororganisation Al-Qaida ausgehen, so wird man auch mit Beginn der Operation "Enduring Freedom" am 7. Oktober 2001 noch von einem gegenwärtigen, da jederzeit wiederholbaren Angriff auf die USA ausgehen können, für die auch das Taliban-Regime verantwortlich gemacht werden kann. Die Duldung und Unterstützung der Al-Qaida auf dem vom Taliban-Regime kontrollierten Teil Afghanistans stellte eine wesentliche Voraussetzung für die terroristischen Aktivitäten dieser Gruppe dar. Mächtigen Terroristenvereinigungen dieser Art einen "safe haven" zur Verfügung zu stellen, führt zu einer "wesentlichen Verwicklung" ("substantial involvement") des Aufenthaltsstaates in die terroristischen Aktivitäten. Wenn diese, wie im Fall des 11. Septembers, die Dimensionen eines bewaffneten Angriffes im Sinne des Artikels 51 der Charta der Vereinten Nationen annehmen, dann liegt auch seitens des Aufenthaltsstaates ein bewaffneter Angriff vor. Dies ist in der Literatur aber umstritten.

Von dieser Frage zu unterscheiden ist die nach den *legitimen Zielen* und der *zulässigen Dauer* der Selbstverteidigungsmaßnahmen. Schnell wurde deutlich, dass es den USA und ihren Verbündeten nicht nur um die Abwehr weiterer Angriffe, sondern die Beseitigung der Wurzeln terroristischer Gewalt ging, was mit der Beseitigung des Taliban-Regimes gleichgesetzt wurde. Dies – und hier bin ich strikt – ist ein Ziel, das vom Selbstverteidigungsrecht nicht mehr gedeckt ist. Wäre dies der Fall, hätte ein jeder Staat das Recht der Selbsteinschätzung und autonomen Entscheidung, in welchen Teilen der Welt welche Arten von Regimen unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht beseitigt und durch vermeintlich "sichere" Regime ersetzt werden sollten. Dieses Recht kann aber nicht einzelnen Staaten, sondern nur der Staatengemeinschaft als ganzer handelnd im Rahmen der Vereinten Nationen zukommen.

Daraus ergeben sich zwei Folgerungen: Erstens, die auf die *Beseitigung des Taliban-Regimes* abzielenden und letztlich mit Erfolg zur Schaffung einer neuen afghanischen Regierung führenden militärischen Maßnahmen *sind nur in Verbindung mit einer entsprechenden Ermächtigung oder Billigung des Sicherheitsrates* vom Völkerrecht gedeckt. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, ist zweifelhaft, da der Sicherheitsrat den Aktionen nicht ausdrücklich zugestimmt hat. Jedoch wird man in den wiederholten Hinweisen des Sicherheitsrates auf das Selbstverteidigungsrecht und die unwidersprochene Hinnahme der Aktion "Enduring Freedom" durch die Mitglieder der

Rates eine Art "tacit consent" sehen dürfen, der zusammen mit den vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta (Resolutionen 1368 und 1373) und seiner aktiven Unterstützung des Transitionsprozesses in Afghanistan auf der Grundlage von Resolution 1378 (2001) vom 12. November 2001 eine ausreichende Legitimationsgrundlage geschaffen hat. Zweite Folgerung: Militärationen gegen andere Staaten und Regime (*Irak, Somalia oder Sudan*) können zurzeit nicht auf das Selbstverteidigungsrecht gestützt werden. Weder ist ein bevorstehender Angriff erkennbar, noch wäre wiederum der Umsturz und der Austausch der mehr oder weniger effektiven Regime vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt. Die hierfür erforderliche Legitimation könnte nur durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geschaffen werden.

3. Völkerrechtliche Folgewirkungen, insbesondere Menschenrechtsschutz

Es ist unverkennbar, dass die intensiviertere Bekämpfung des Terrorismus und seiner vielfältigen Allianzen mit der Gefahr verbunden ist, dass die *Logik des gerechten Krieges* schritt- und stückweise wieder ihren Einzug in das politische und rechtliche Denken nimmt, oder dass die Terrorismusbekämpfung schlicht als Vorwand zur Verfolgung anderer Ziele missbraucht wird (siehe zur "Rückkehr des gerechten Krieges" die gleichnamige Nummer 2/2001 der Zeitschrift "Concilium", Internationale Zeitschrift für Theologie). Beides verstößt eklatant gegen die Bestimmungen und den Geist der VN-Charta. Dem kann nur durch eine kluge VN-Politik begegnet werden, welche die Instrumente des Multilateralismus als vorzugswürdige Alternativen zu unilateraler Großmächtepolitik erkennen lässt. Dabei sind im Interesse der Sicherung des Friedens und der Akzeptanz der Vereinten Nationen auch Kompromisse hinzunehmen, etwa in Gestalt der neuartigen Verknüpfung von Selbstverteidigungsrecht und auf Kapitel VII der Charta gestützte Maßnahmen des Sicherheitsrates. Versuchen, derartige Kompromisse nur als willkommene Vehikel zur Legitimierung von außerhalb der VN getroffenen Entscheidungen zu nutzen, ist allerdings eine Absage zu erteilen, dies auch auf die Gefahr einer vorübergehend noch größeren Spaltung des amerikanischen und europäischen Bewusstseins. Diese "Mahnerfunktion" stünde insbesondere der Europäischen Union gut an und dort – nicht zuletzt mit Blick auf seine Geschichte – Deutschland.

Deutlich zu machen ist auch, wo die *sonstigen Grenzen der Terrorismusbekämpfung* verlaufen. Zunächst können die mit Blick auf den 11. September geschaffenen Legitimationsstrukturen nicht ohne weiteres auf herkömmliche, territorial begrenzte Konflikte übertragen werden, in denen der Gegner vergleichsweise "sichtbar" und in seinen Mitteln beschränkt ist, so schrecklich diese im Einzelfall auch wirken mögen. Was in Afghanistan unter Berufung auf die anders dimensionierte Gefahr dem Grunde nach zu Recht als "safe haven" bekämpft wurde, nimmt im Nahen Osten Formen prinzipiellen Unrechts an. Die Tötung unschuldiger Menschen in Flüchtlingslagern, in deren Mitte sich Terroristen oder auch nur des Terrorismus Verdächtige befinden bzw. vermutet werden, lässt sich weder polizeirechtlich noch völkerrechtlich legitimieren. Wenn insoweit auch in Afghanistan Probleme bestanden haben, so lassen doch Ramallah und die Opfer im palästinensischen Flüchtlingslager

Dschesin besonders drastisch erkennen, wie wichtig die Einforderung und Geltungssicherung des *humanitären Völkerrechts* und fundamentaler *Menschenrechtsgarantien* im Zuge der Terrorismusbekämpfung ist. Zugleich zeigt die mit militärischen Mitteln offensichtlich nicht zu bremsende Spirale terroristischer Gewalt und Gegengewalt im Nahen Osten darauf hin, dass nachhaltige Terrorismusbekämpfung bei den *Ursachen der Gewalt* anzusetzen hat. Wird die Palästinenser-Frage einer friedlichen Lösung zugeführt, profitiert davon nicht nur der Frieden im Nahen Osten.

4. Zur Rolle des VN-Sicherheitsrates nach dem 11. September

(Auszüge aus der Diskussion)

Stefan Oeter

Ich würde meinem Kollegen Thomas Bruha vollkommen beipflichten in seinem Kampf gegen diesen Topos des 'Krieges, gegen den Terrorismus', der ja auf ein rhetorisches Ablenkungsmanöver hinausläuft, mit dem man etablierte rechtliche Distinktionen mit einem Grauschleier überziehen möchte. Ich frage mich nur, ob in dem Zusammenhang die Aufwertung des terroristischen Attentats – nach der Qualität eines Attentates wie vom 11. September – zu einem bewaffneten Angriff im Sinne des Artikels 51 wirklich sonderlich hilfreich ist. Ich sehe es in dem Kontext eher als problematisch an. Und ich bezweifle auch, ob es irgendeine positive Leistung erbringen kann. Denn in der grundlegenden Zielrichtung der Ermächtigung zum Handeln gegen die Urheber – oder in Kategorien von Artikel 51 gesprochen: der Ermächtigung zum Vorgehen gegen die andauernde Gefahr der Fortsetzung solcher Taten – bedarf es einer derartigen Ermächtigung gar nicht. Dass die Staaten mit polizeilichen und strafrechtlichen Mitteln gegen Terroristen vorgehen können, dafür bedürfen sie keiner völkerrechtlichen Ermächtigung; das dürfen sie sowieso.

Die eigentliche Frage dagegen – nämlich: wie sieht es mit dem Ausgreifen mit polizeilicher und militärischer Gewalt auf das Territorium fremder Staaten aus? – die löse ich mit dieser Einstufung ja gar nicht. Dafür brauche ich eine zusätzliche gedankliche Operation, bedarf ich eines zusätzlichen rechtlichen Titels, um diesen Übersprung zu leisten. Und den kann ich meines Erachtens genauso gut mit den etablierten Kategorien der Zurechnung privater Handlungen an Staaten nach den Kategorien der traditionellen Staatenverantwortlichkeit lösen. Bei Afghanistan sehe ich bei dem, was wir jetzt über die Verflechtung zwischen der Al-Qaida-Bewegung und Taliban-Regime wissen, kein Problem eine solche Zurechnung auch nach traditionellen Kategorien vorzunehmen.

Insofern frage ich mich: Welche konstruktive Leistung erfüllt diese Umkonstruktion völkerrechtlicher Kategorien? Die Skepsis resultiert vor allem aus folgender Überlegung: Bedürfen wir einer solchen Umkonstruktion, obwohl wir mit traditionellen Kategorien dem Problem gerecht werden – wenn wir zugleich sehen müssen, dass eine solche Umkonstruktion bedenkliche Erweiterungen nach sich ziehen wird: Wenn man das Attentat schon als bewaffneten Angriff qualifiziert, dann liegt es natürlich nahe, damit die Kriegsmetapher zu verknüpfen und zu sagen: "Ich wehre mich gegen einen bewaffneten Angriff" – das Wehren nach Artikel 51 aber ist 'Krieg'. Ich fürchte letztlich, wir verunklaren damit, dass die Probleme, mit denen wir uns auseinandersetzen haben werden, wahrscheinlich in ganz anderen Richtungen liegen werden. Womit wir uns etwa mit Sicherheit werden auseinandersetzen müssen ist die Frage, wie es eigentlich unter Artikel 51 mit der aggressiven Hochrüstung eines Staates mit atomaren, biologischen und chemischen Waffen aussieht. Kann das nicht irgendwann einen qualitativen

Umschlag bewirken zu einer Selbstverteidigungssituation? Das sind Fragen, mit denen sich das Völkerrecht ernsthaft wird auseinandersetzen müssen. Ich habe die Befürchtung, davon lenkt man ab, wenn man der Kriegsmetapher zu schnell Vorschub leistet.

Thomas Bruha

Brauchen wir diese Umkonstruktion – bewaffneter Angriff kann auch durch Private erfolgen? Ich meine, ja, aus drei Gründen. Einmal, um eine gewisse Kongruenz zwischen der völkerrechtlichen Dogmatik und den tatsächlichen politischen Entwicklungen in der Welt zu schaffen. Die Sicherheitsstruktur hat sich verändert. Bewaffnete Angriffe gehen eben nicht mehr nur von Staaten aus, sondern – im materiellen Sinne – auch von Privaten. Also sehe ich als Völkerrechtler zunächst mal einen gewissen Reiz in der Sache, das Völkerrecht diesen Entwicklungen anzupassen. Zweitens, ich glaube nicht, dass das bisherige Völkerrecht mit dem Hinweis auf die Freiheit der Staaten, polizeilich zu reagieren, in allen Fällen das ausreichende Instrumentarium zur Verfügung stellt. Auf eigenem Hoheitsgebiet: selbstverständlich. Da können sie machen, was sie wollen im Rahmen der Menschenrechte.

Aber schon für hoheitsfreie Räume bin ich nicht der Meinung, dass dort der Wilde Westen herrscht und die Staaten, die dort Terroristen bekämpfen wollen, über die gleichen Rechte verfügen wie in ihrem eigenen Hoheitsgebiet. Auch hoheitsfreie Räume – das Meer, die Luft – sind zwar staatsfreie Räume, aber sie sind nicht völkerrechtsfreie Räume. Wenn dort massiv gegen bewaffnete Angriffe – zum Beispiel Flugzeuge oder Schiffe von Terroristen – vorgegangen werden soll, darf sich das nicht der völkerrechtlichen Regelung entziehen.

Drittens, wie sieht es aus bezüglich der Befugnisse gegenüber Hintergrundsstaaten (Basenstaaten)? Da sieht das Völkerrecht in der Tat die Möglichkeit vor, über Zurechnungskriterien den Hintergrundsstaat selber zum Aggressor zu machen. Nur ist das nicht eine Konstruktion, in die wir uns völkerrechtlich hineinzwängen müssen – es muss dann immer ein Staat sein, der so stark involviert ist in diese Aktivitäten, dass er seinerseits Aggressor ist. Das mag für eine Vielzahl von Fällen, wie etwa in Afghanistan, zutreffen. Aber für künftige Szenarien halte ich es durchaus für vorstellbar, dass hier ein Staat nur genutzt wird für terroristische Aktivitäten, dass Fälle auftauchen, wo – nehmen wir mal an – ein von Terroristen gekapertes Unterseeboot sich in den Hoheitsgewässern eines Staates befindet, der davon gar keine Ahnung hat, dem man also nicht den Vorwurf der Aggression machen kann. Meines Erachtens muss es hier möglich sein, gegen den privaten Angreifer vorzugehen und in diesem Zuge gegebenenfalls auch das Territorium von Drittstaaten zu beeinträchtigen ohne dass man diesen eine indirekte Aggression nachweisen muss. Und dafür möchte ich eine völkerrechtsdogmatische Grundlage schaffen: Wenn wir den privaten Terroristen als Aggressor haben, dann könnte man daran denken, hier Regeln des Neutralitätsrechts analog anzuwenden: vorübergehendes Zugreifen auf Drittstaaten, in denen eine bewaffnete Partei operativ tätig ist (um nur ein Beispiel zu nennen). Das wären drei Gründe, die für mich zumindest diskutabel wären als Rechtfertigungsgründe für diese Umkonstruktion der Dogmatik.

Eckart Klein

Ich glaube, dass Herr Bruha Recht hat mit der Neu- oder erweiterten Konstruktion des Selbstverteidigungsrechts aus den Gründen, die er genannt hat. Auf der anderen Seite glaube ich, dass Herr Oeter recht hat, wenn er sagt: Wir müssen uns auch überlegen, ob nicht neue Gefährdungsszenarien – indirekt war der Irak angesprochen – bereits unter den Begriff der Selbstverteidigung fallen. Es mag ein Maß erreicht sein in der grundsätzlichen Bedrohung und der Anhäufung von Bedrohungsmaterial, das ein Eingreifen möglicherweise rechtfertigt. Es ist nicht immer möglich, auf den Sicherheitsrat zu schauen.

Der Sicherheitsrat ist letztlich ein überholtes Instrument, das aus der Nachkriegszeit konstruiert ist. Es müssen Alternativen bestehen, wenn der Sicherheitsrat in der Tat nicht in der Lage ist zu handeln. Es war ja auch ein bisschen so mit dem Terrorismus und den Taliban. Nicht nur nach dem 11. September hat der Sicherheitsrat das, was sich in Afghanistan zusammenbraute, als Friedensgefährdung gewertet, sondern auch schon früher. Konsequenzen sind daraus aber nie gezogen worden. Was ist das für ein Völkerrecht, in dem die maßgebliche Instanz feststellt "Hier ist Friedensbedrohung, hier ist die Weltsicherheit gefährdet", aber nichts tut, außer ein paar nicht greifende Sanktionen zu beschließen. Wie das Staatsrecht kann das Völkerrecht hier nicht aufhören.

Das Völkerrecht muss, wenn es dem Schutz seiner Subjekte dienen will, auch entsprechende Instrumentarien bereithalten: Das Selbstverteidigungsrecht ist eines davon. Herr Oeter hat schon darauf hingewiesen: Wenn man so das Selbstverteidigungsrecht betont, wundere ich mich, warum dann abgelehnt wird, hier von Krieg zu sprechen. Natürlich sind Selbstverteidigungsrecht und Krieg nach allen unseren Erfahrungen – und danach hat sich auch das Völkerrecht gerichtet – zwischenstaatliche Phänomene. Aber in dem Moment, wo ich das Selbstverteidigungsrecht aus diesem zwischenstaatlichen Zusammenhang entbinde, warum muss dann der Kriegsbegriff in diesem zwischenstaatlichen Zusammenhang verharren? Ich verspreche mir sogar einiges davon, ihn daraus zu befreien. Zum Thema Kriegsrecht: Sie haben ja immer auch vom humanitären Recht gesprochen, was angewendet werden muss, aber das ist doch gerade das ‚ius in bello‘ – dient das nicht der Hegung des Krieges, was wir eigentlich doch wollen, also nicht das Loslassen in einen rechtsfreien Raum, sondern einen vom Völkerrecht gebundenen, gezügelten Raum? Ich verspreche mir gar nichts davon, wenn man hier den Kriegsbegriff *a limine* – sicher muss man das noch im Einzelnen untersuchen – ausklammert. Ich glaube, das ist kontraproduktiv.

Ein Wort zu den Grenzen des Selbstverteidigungsrechtes: Herr Bruha hat sie aufgeführt, zwei davon stehen ja in der Tat in der VN-Satzung, das heißt: Es muss ein bewaffneter Angriff vorliegen, und der Sicherheitsrat darf nicht eingegriffen haben und das Gesetz des Handelns an sich ziehen. Die Frage ist natürlich: Kann der Sicherheitsrat sagen "wir verhängen Wirtschaftssanktionen", die möglicherweise nicht greifen, die zumindest Jahrzehnte dauern, bis sie greifen, und dadurch das Selbstverteidigungsrecht eines angegriffenen Staates ausschließen? – Ich halte das nicht für möglich. Da ist jedenfalls Vorsicht geboten. Die beiden anderen Kriterien, die Herr Bruha angeführt

hat, das sind Kriterien nach allgemeinem Völkerrecht: Die Abwehr darf nur im erforderlichen Maß erfolgen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gilt auch für das Selbstverteidigungsrecht. Nur ist ja hier die Frage, wie weit das reicht: Muss ein angegriffener Staat wirklich an den Grenzen des angreifenden Staates halt machen, oder kann er nicht bis zur Ausschaltung auch zukünftiger Gefährdungen weitermachen? – ein Problem, das keineswegs zu Ende bedacht ist. Und natürlich müssen die Menschenrechte gewahrt werden, in dem Rahmen der Einschränkungs- und Derogationsmöglichkeiten, die das Völkerrecht ja ausdrücklich bereitstellt.



Klaus Stoltenberg

Anja Klug

Ich teile die Bedenken von Herrn Oeter. Ich glaube, dass die Situation, die Sie beschreiben, wo es keine staatlichen Strukturen mehr gibt, doch relativ selten sind, wo Sie tatsächlich also weder einen Staat, noch eine de facto-Autorität haben, die hinter solchen Angriffen steht. Aber wenn man das tatsächlich will, wenn man sagt, bewaffnete Angriffe durch Private sollen möglich sein, dann, denke ich, sollte man noch daran arbeiten, das zu schärfen, unter welchen Bedingungen man dies für möglich hält. Ich sehe da zum Beispiel folgende Probleme: Wann spricht man von einem bewaffneten Angriff? Wodurch wird so etwas international? Reicht es, dass der Angriff eine bestimmte Stärke hat? Was wäre jetzt zum Beispiel, wenn die Terroristen aus den USA gekommen wären und nicht von außerhalb, wenn also gar kein Bezug zu einem anderen Territorium vorgelegen hätte? Oder auch Fragen wie: Gegen wen richtet sich denn das Selbstverteidigungsrecht? Im klassischen Völkerrecht gab es einen Staat, der angegriffen hat; dann ist klar, gegen wen sich das Selbstverteidigungsrecht richtet. Aber wenn es sich um Private oder Terrorismus handelt, finde ich das relativ unscharf. Sie haben gesagt, was die Grenzen des Selbstverteidigungsrechtes sind: einmal die Menschenrechte – das ist sicherlich richtig – und es muss ein System der kollektiven Sicherheit geben – dafür haben Sie sich ausgesprochen; das würde ich auch unterstützen. Nur in Ihren weiteren Ausführungen kam es mir so vor, als ob Sie dem Sicherheitsrat doch einen sehr großen Platz einräumen. Als verfahrensmäßiges Werkzeug finde ich das richtig, aber ich denke, das muss durch materielle Kriterien ergänzt werden. Also ich würde nicht sagen: jedes Mal wenn der Sicherheitsrat etwas abgesegnet hat, dann ist das an sich schon in Ordnung. Sondern als Völkerrechtler darf man sich durchaus auch die Freiheit nehmen zu sagen: es ist nicht richtig.

Andreas Zumach

Ich will es als Frage an Herrn Bruha und an Herrn Dicke formulieren. Erst an Herrn Bruha: Meine Frage richtet sich nach der Brandmauer, die Sie ja zum Schluss zumindest in einer Hoffnungsformulierung angesprochen haben, wenn Sie gesagt haben: Es war ein bewaffneter Angriff, er lag auch noch vor am 8. Oktober, und es ging darum, legitimerweise ein sicheres Umfeld zu schaffen. Wobei Sie dann aber gesagt haben: All das legitimiert nicht etwa ähnliche Maßnahmen mit dem Ziel, Regime, wie den Irak oder Sudan zu beseitigen. Wieso eigentlich nicht? Gleichzeitig haben Sie auch von dem ‚tacit consent‘ gesprochen, der ja nicht nur ‚tacit‘ war. Die Resolutionen, sowohl die des Sicherheitsrates wie auch die der Generalversammlung vom 12. September, waren ja einstimmig: 189 zu Null, inklusive die Botschafter von Ländern, die sich in den Tagen darauf davon distanzieren haben, also etwa Irak. Das war ja noch mehr als ‚tacit‘. Aber am 8. Oktober selber hat es ja die Sitzung des Sicherheitsrates gegeben, in der Botschafter John Negroponte und sein britischer Kollege reingegangen sind, das noch mal begründet haben – den Beginn der militärischen Handlungen – und ja auch den Brief vorgelegt haben, in dem ausdrücklich drinsteht, dass man sich mit derselben Begründung, die sie auch im Falle Afghanistan für richtig erklärt haben, das Recht vorbehält, notfalls auch gegen andere Staaten und Organisationen vorzugehen. Und hierzu hat es wirklich – hier stimmt der Begriff – einen ‚tacit consent‘ gegeben. Es hat nicht einer der anderen 13 Botschafter auch nur eine Frage gestellt. Es ist zwar nicht formal abgestimmt worden, aber danach ist durch den irischen Vorsitzenden verkündet worden: Konsens im Sicherheitsrat. Deswegen meine Frage: Wo läßt sich da die Brandmauer einziehen zu sagen: Mit Blick auf Irak gilt das nicht mehr – vor allem, wenn Sie sagen, wann hört der bewaffnete Angriff dann auf? Wann ist das sichere Umfeld geschaffen?

Und eine zweite Frage: Wenn man feststellt, es liegt ein bewaffneter Angriff vor – und ich will dem gar nicht widersprechen – habe ich ein Problem mit der Begründung. Wir haben ja gesagt: Es gibt die traditionelle Auffassung, die das ausschließt; es gibt die aktuellere, die argumentiert: Der Charakter von Kriegen hat sich verändert. Das ist ja ein Argument, das wir nicht erst seit dem 11. September hören, sondern schon seit 1990. Und meine Frage ist: Stimmt eigentlich dieses Argument? Ist es wirklich historisch haltbar? Und das ist mir deswegen eine wichtige Frage, weil das ja global vermittelbar sein muss. Oder ist es nur eine Wahrnehmung, die wir hier im Westen und Norden haben? Ich habe mir einmal die Mühe gemacht nachzugucken: Wir haben zwischen 1945 und 1990 125 Kriege und bewaffnete Konflikte weltweit gehabt, in dieser Phase des geregelten Kalten Krieges. Davon waren weit weniger als 10% klassische zwischenstaatliche Kriege. Also das stimmt auch schon für die Epoche 1945–1990. Und wir tun so, als hätte sich da grundsätzlich etwas verändert seit 1990 – da frage ich mich nur nach der Begründung.

An Herrn Dicke nur die Frage: Warum war Ihre Antwort an die Journalisten, die Sie nach dem 11. September gefragt haben nach der Möglichkeit, die Täter und ihre Hintermänner vor Gericht zu stellen, so eindeutig "nein"? Wäre nicht eine mögliche Antwort gewesen: Der Sicherheitsrat soll ein Tribunal

schaffen, ähnlich wie in den Fällen Jugoslawien und Ruanda, ohne Rückwirkungsgebot, mit weitreichenden Kompetenzen (Haftbefehle usw.). Warum wäre das keine mögliche Option gewesen?

Klaus Dicke

Die Frage war so gestellt, dass ich sie faktisch so beantworten musste: Die Täter sind bei den Angriffen umgekommen. Es ging um die unmittelbare Tat und die Hintergründe.

Erhard Denninger

Ich darf als Nicht-Völkerrechtler in dieser hehren Runde einmal den Finger ins Schlimme legen, wo ich es sehe. Es ist zum Teil ja schon angesprochen worden: Privatisierung der Gewalt. Und meine Frage ist: Hat das Völkerrecht handfeste, brauchbare, praktikable Kriterien entwickelt, um die Zurechnung von privater Gewalt zu Regierungen festzumachen? Also in unserem Fall hier: die Verbindung zwischen Al-Qaida und dem Taliban-Regime. Darüber wurde im Referat ein bisschen schnell hinweggegangen. Da wurde gesagt: Das ist eigentlich selbstverständlich. Das war natürlich nicht selbstverständlich, und man hat nach Beweisen verlangt, die nicht vorgelegt worden sind usw. Mich interessiert jetzt nicht die Empirie, sondern mich interessiert die Theorie: Was sagt das moderne Völkerrecht zu diesem Problem? Das ist ein Seitenproblem, aber es gehört dazu: Wann ist private Gewalt sozusagen zurechenbar zu staatlicher Gewalt und damit ein bewaffneter Angriff?

Inge Klostermeier

Wenn wir davon ausgehen, dass die Vereinten Nationen definieren, was ein legitimes Ziel und was eine legitime Dauer ist – ich denke, da sind wir uns auch relativ einig – dann stellt sich aber doch bei Professor Bruhas Ausführungen die Frage: Was ist denn eigentlich mit diesem stillschweigenden Einverständnis, jetzt zum Beispiel in der Sache Afghanistan, wo ja die Beseitigung des Taliban-Regimes nicht durch einen Sicherheitsratsbeschluss abgedeckt war? Aber die internationale Gemeinschaft hat geschwiegen. Das beunruhigt mich etwas, wenn ich an die Zukunft denke, wie es etwa mit der ‚Achse des Bösen‘ aussieht. Sie haben ja selbst gesagt, dass Militäraktionen gegen andere Regime nicht abgedeckt sind, und im Falle Irak käme es sicher auch nicht zu einem stillschweigenden Einverständnis der Staatengemeinschaft, wenn ich an die arabischen Staaten denke. Ich frage mich aber: Wie würde es zum Beispiel bei Nord-Korea aussehen, wo es zum Beispiel nicht so eine Lobby gibt? Die Ausführungen von Herrn Professor Klein haben mich geradezu alarmiert, als er die Schwerfälligkeit des Sicherheitsrates erwähnt und den Sicherheitsrat als ein überholtes Instrument aus der Nachkriegszeit bezeichnet hat. Meine Frage ist: Ist das nicht eine ganz gefährliche Entwicklung? Wo sind eigentlich die Kriterien? Wo werden letztlich die Entscheidungen gefällt? Wenn es – bei aller Schwerfälligkeit des Sicherheitsrates – dann keinen eindeutigen Beschluss gibt, sehe ich schwarz für die Zukunft und für viele Länder, die keine Lobby haben, aber durch einen Zufall der Geschichte oder

durch den Aufenthalt von Terroristen in ihrem Land plötzlich ins Visier geraten.

Wolfgang Heinz

Ich habe Rückfragen zu zwei Punkten. Die eine Frage: Wer definiert terroristische Organisationen? Wer definiert sozusagen den Feind für die Gemeinschaft der Staaten? (Ob sie nun Rechtsstaaten sind oder nicht, ist hier erst einmal zweitrangig). Sie wissen, dass das Office of Counter-Terrorism des amerikanischen Außenministeriums eine Liste von 33 Organisationen vorgelegt hat, die auch im Web zugänglich ist. Mich interessiert angesichts der historischen Erfahrung, dass viele Staaten, auch die USA, jahrelang, jahrzehntelang Gewaltorganisationen finanziert, ausgebildet und fortgebildet haben: Wer definiert auf einzelstaatlicher Ebene oder bei den Vereinten Nationen, was eine terroristische Organisation ist, gegen die dann die Abkommen und andere Maßnahmen, von denen wir heute morgen gehört haben, eingesetzt werden. Und was mich besonders interessiert ist die Frage, welche Möglichkeiten es über das Völkerrecht und die Vereinten Nationen gibt, diese Organisation objektiv zu definieren? Oder haben wir es je nach außenpolitischen Interessen mit recht unterschiedlichen Listen zu tun? So hört man, dass die Europäische Union zurzeit sich Gedanken macht, wen sie als terroristische Organisation definiert.

Die zweite Frage: Welche völkerrechtlichen Vorstellungen, Konzepte, Standards, Erfahrungen der Vereinten Nationen gibt es, wie Staaten gegenüber mutmaßlichen oder wirklichen Unterstützern von Terrorismus handeln dürfen? Denn wenn man sich gegenwärtig den Nahostkonflikt anschaut und das, was in den von Israel besetzten Gebieten stattfindet und wie es diskutiert wird in den Vereinten Nationen – z.B. im Sicherheitsrat und in der Menschenrechtskommission – stellt sich die Frage: Gibt es bestimmte Standards? Ist das im Wesentlichen das humanitäre Völkerrecht? Gibt es zusätzliche Standards? Wenn der Staat Israel also einer Bevölkerung gegenübersteht, in der Terroristen und Unterstützer vermutet werden – wie ist das Vorgehen des Militärs zu bewerten und wo wären seine Grenzen?

Klaus Dicke

Ich bin weit davon entfernt, den Sicherheitsrat als ein überholtes Instrument aus der Nachkriegszeit zu betrachten. Sondern ich bin der Auffassung, der Sicherheitsrat ist für eine am Völkerrecht orientierte Entscheidung über die Frage internationaler Polizeieinsätze ohne Alternative – es sei denn, man betrachtet unilaterales Handeln als Alternative. Und deshalb kann ich nicht verstehen, dass diese Debatte permanent nur unter dem Selbstverteidigungsrecht geführt wird. Wir haben derzeit eine Weltsituation, in der wir einen einzigen Staat haben, der zu unilateralem Handeln jederzeit und überall in der Lage ist, das sind die Vereinigten Staaten. Wir haben andererseits eine Europäische Union mit einem großen politischen Anspruch, die jedoch nicht in der Lage ist, hier Paroli zu bieten.

Ich habe am vergangenen Wochenende in Leipzig bei einer Vortragsveranstaltung in für mich erschreckender Weise fest-

stellen müssen, dass innerhalb der NATO ein erheblicher Unmut gegenüber den Amerikanern um sich greift, weil alle anderen sich nur noch als fünftes Rad am Wagen behandelt sehen. Zweiter Punkt – wenn ich politikwissenschaftlich einmal die Frage auflöse – Herr Bruha hat Rousseau zitiert –, wie die Auffassung zum Krieg in einer sich als republikanisch verstehenden amerikanischen Tradition und in einer sich in sehr viel differenzierteren Brechungen als demokratischer Verfassungsstaat verstehenden Tradition der europäischen Staaten aussieht. Den Vereinigten Staaten liegt die Zuflucht zu einem ‚bellum justum‘-Denken von ihrer Tradition her nahe, während sie in Europa auch für den zwischenstaatlichen Bereich stärker in Richtung dessen, was Herr Lottje am Anfang mit dem Begriff ‚Rechtsstaat‘ angesprochen hat, überwunden ist. Auch hier sehe ich, dass sich möglicherweise eine Kluft auftut zwischen den Vereinigten Staaten auf der einen Seite und Europa auf der anderen Seite. Ich möchte nachdrücklich davor warnen, die Kluft so groß werden zu lassen, wie sie zwischen den Vereinigten Staaten und der arabischen Welt derzeit schon ist. Ich glaube, da liegen unglaubliche Gefahren.

In einem Punkt gebe ich Herrn Klein völlig Recht und da müssen sich die Europäer vor allen Dingen am Portepée fassen. Frau Wandscher hat in ihrem Referat völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass der Sicherheitsrat in seiner Resolution 748 im Falle Libyen bereits sehr deutlich gesagt hat, "hier ist von einer Friedensbedrohung auszugehen". Das ist 1992 gesagt, in einer Situation der großen Euphorie für die Vereinten Nationen. Das ist eine Einladung gewesen für die Staaten, die seither wissen, welche Gefahren vom internationalen Terrorismus drohen. Es tue doch keiner so, als ob der 11. September jemanden, der einigermaßen Kenntnis von dem Sachverhalt hat, auch nur annähernd überrascht haben dürfte. Sondern überraschend war doch nur, dass es so lange gedauert hat. Also mit anderen Worten: Hier liegt eine Einladung des Sicherheitsrates vor, sich in dieser Sache des Instrumentariums der Vereinten Nationen zu bedienen. Und was ist geschehen? Die Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ist 1998 zustande gekommen, aber mehr auch nicht. Und der Sicherheitsrat hat dann nach dem 11. September gesagt – in der Resolution 1368 – "ja bitteschön, wenn Ihr nicht in der Lage seid, liebe Staaten, solche Instrumentarien zügiger zustande zu bringen und auch umzusetzen" – Frau Wandscher, und da sehe ich die Sache in der Nuance ein klein wenig anderes – "dann ordnen wir dies an". Und ich habe auch nicht den Funken eines Zweifels an der Legitimität dieses Vorgehens oder daran, dass der Sicherheitsrat das einzige Organ ist, das dazu legitim berufen ist. Noch einmal: eine Alternative dazu sehe ich nicht, es sei denn Unilateralismus.

Christiane Wandscher

Herr Dicke, ich möchte nur Ihnen gegenüber noch mal kurz folgendes sagen bezüglich der Sicherheitsratsresolution: Mir ging es darum auszudrücken, dass man sich über die Grenzen von Artikel 39 unterhalten muss – in wie weit hat der Sicherheitsrat Kompetenzen, diese einzelnen Paragraphen, die er aus dem Finanzierungsübereinkommen genommen hat und jetzt für alle Staaten verbindlich gemacht hat, umzusetzen. Ich glaube aber grundsätzlich – und damit stimme ich wieder mit Ihnen über-

ein, entgegen der Auffassung von Herrn Klein – dass der Sicherheitsrat ein überholtes Instrument ist, sondern gerade eher das einzig effektive Mittel darstellt, so etwas umzusetzen, und vor allem auch in Zukunft die einzige Institution sein sollte, der militärische Maßnahmen anordnet. Ich denke, man müsste sich dann aber überlegen, wie man den Sicherheitsrat noch effektiver einsetzen kann oder ob es Möglichkeiten gibt, diesen umzustrukturieren. Es mag eine Idealvorstellung sein, aber ich denke, da ist der Anknüpfungspunkt.

Thomas Bruha

In der Reihenfolge der Anmerkungen – Herr Klein: Verhältnis Selbstverteidigungsrecht – Zuständigkeiten des Sicherheitsrates. Natürlich ist hier ein Wechselverhältnis, und wenn der Sicherheitsrat nicht tätig wird, hat das Auswirkungen auf das Selbstverteidigungsrecht. Aber zu sagen, grünes Licht ist gegeben für das Selbstverteidigungsrecht, wenn der Sicherheitsrat nicht tätig wird, heißt doch praktisch, jedem der fünf ständigen Mitglieder die Möglichkeit zu geben, das System der kollektiven Sicherheit auszuschalten. Das ist vielleicht eine Beschreibung der realen Situation, aber ich wehre mich einfach dagegen, das aus normativer Sicht des Völkerrechts so zu akzeptieren.

Ich bin nicht bereit zu sagen "Artikel 39, das ist die Idealität; das Selbstverteidigungsrecht, das ist die Realität". Ich meine, dann können wir unsere Völkerrechtsinstitute dicht machen. Sobald einer "nein" sagt, greift das naturgegebene Recht auf Selbstverteidigung, und jeder bestimmt selber, wie weit es reicht in seiner Tiefenwirkung, wen es ergreift in seiner Flächenwirkung. Da bin ich nicht bereit mitzumachen. Hingegen sehe ich in dem von mir erwähnten neuen Ansatz, dass der Sicherheitsrat gewissermaßen an Bord bleibt, indem er, wie im Falle Afghanistan, das Selbstverteidigungsrecht "weiter laufen lässt" und stillschweigend bestätigt, eine Chance, dass ein Kompromiss zustande kommt. Zur Frage "müssten wir nicht auch von Krieg sprechen, wenn wir von privaten Angreifern sprechen?": Ich meine nein, zumindest nicht im rechtlichen Sinne der ständigen Ratsmitglieder. Denn von Krieg zu sprechen hätte zur Folge, dass wir dann auch den Terroristen – ich rede nicht vom Taliban-Regime – den Kombattantenstatus zuerkennen müssten, dass andere Staaten ihre Mitwirkung zur Bekämpfung des Terrorismus unter Berufung auf die Neutralität verweigern könnten, usw. Hier, meine ich, ist der Kriegsbegriff fehl am Platz.

Zu Frau Klug: Was ist ein bewaffneter Angriff? Sie haben einige Punkte genannt: natürlich muss er eine gewisse Stärke haben, eine Intensität; er muss grenzüberschreitend sein. Wichtiger: Gegen wen richtet sich das Selbstverteidigungsrecht? Einerseits gegen die privaten Akteure selbst, gegen die Hintergrundsstaaten, wenn die Zurechnung als Aggressor möglich ist. Auch Sie haben die Frage aufgeworfen, ob man anstelle der Verknüpfung von Selbstverteidigungsrecht und den Befugnissen des Sicherheitsrates nicht materielle Kriterien entwickeln sollte. Hierin sehe ich allerdings die Gefahr, dass dann das Selbstverteidigungsrecht materiell tatsächlich aufgeweicht würde in Richtung einer weiten Hinausverlagerung ins Vorfeld, der Bekämpfung von gefährlichen Regimen usw. Insofern neige

ich mehr dieser prozeduralen Lösung zu, dass auf Grund spezieller Erklärungen oder auch nur des Verhaltens des Sicherheitsrates eine entsprechende Situation als Selbstverteidigungssituation im weiteren Sinne akzeptiert wird. Im Prinzip ist das ja nichts anderes, als wenn der Sicherheitsrat in solchen Fällen explizit von seinen Befugnissen nach Kapitel VII der Charta Gebrauch machen würde. Es steht ja außer Frage, dass er einen Beschluss hätte fassen können, dass also die USA oder andere Streitkräfte gegen das Taliban-Regime tätig werden, wie er es auch im Kuwait-Fall gemacht hat. Das wäre nach Artikel 39 ja ohne weiteres möglich gewesen. Im Prinzip ist das hier eine Art Surrogat, was er hier vorgenommen hat. Er hat nicht einen Beschluss nach Kapitel VII gefasst, sondern hat das als Selbstverteidigungsfall "laufen lassen", im Sinne eines politischen Kompromisses, mit dem alle Beteiligten leben können.

Herr Zumach: Wo ist die Brandmauer zu den Fällen Irak, Somalia usw. Ich meine – das ist jetzt eine typisch juristische Antwort – sie ist verbunden mit den Begriffen "konkrete Gefahr/abstrakte Gefahr" und dem Vorliegen eines bewaffneten Angriffes. Wir hatten in Afghanistan einen bewaffneten Angriff – das war der 11. September – wir hatten eine konkrete Zurechnung zu der Al-Qaida und zum Taliban-Regime, wiederum mit Blick auf diese Situation. Aber das kann doch jetzt nicht weitergedacht werden – sozusagen – bis hin in alle Teile der Welt und alle möglichen Regime, die vielleicht in der Zukunft mal ähnliche Angriffe indirekt unterstützen würden. Das ist für mich der Unterschied zwischen konkreter und abstrakter Gefahr – da muss es eine Brandmauer geben. Aber mir ist bewusst, dass die Grenze nicht ganz klar zu ziehen ist. Zu den weiteren Fragen nur stichwortweise: Sie sagten, private Gewalt hat es schon immer gegeben – ja, aber nicht diese Form von privater Gewalt, keine terroristischen Aktionen dieser Größenordnung. Wir haben Bürgerkriege, internationale bewaffnete Konflikte, wo es um das Selbstbestimmungsrecht der Völker geht – die sind ja schon jetzt dem Völkerrecht unterworfen, aber diese neue Dimension terroristischer privater Gewalt ist neu.

Herr Denninger: Völkerrechtliche Kriterien der Zurechnung – wann kann man sagen, dass die Taliban oder andere Regime als Hintergrundsstaaten verantwortlich sind? In der Tat habe ich das nur vom Ergebnis her vorgetragen. Kriterien gibt es im Völkerrecht in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes, in der Nicaragua-Entscheidung, in dem kürzlich vorgelegten Entwurf einer Konvention über Staatenverantwortlichkeit der International Law Commission – daran wird gearbeitet, aber auch das befindet sich in der Entwicklung und ist immer wieder auf neue Situationen anzupassen.

Frau Klostermeier: Sie sprachen eine Sorge aus, die ich teile – ist diese stillschweigende Übereinstimmung seitens des Sicherheitsrates nicht eine gefährliche Sache? Begeben wir uns da nicht in eine Schieflage? Natürlich ist diese Gefahr damit verbunden, aber positiv ist, dass die Vereinten Nationen gewissermaßen in der Sache drinbleiben, zumindest in diesem Fall, sodass es hier um die Abwägung von Vor- und Nachteilen geht.

Schließlich zur Frage von Herrn Heinz: Wer definiert terroristische Organisationen? – Das ist eine ganz wichtige Frage. Faktisch geht es zurzeit über ‚black lists‘, die die Vereinigten Staa-

ten und andere erstellen, natürlich in gewissem internationalen Konsens, aber wir haben keine präzisen Verfahren dafür. Ihre zweite Frage, "wie bestimmt man 'Unterstützung'?" ähnelt der von Herrn Denninger. Es gibt völkerrechtliche Kriterien; das Problem liegt in ihrer Anwendung auf konkrete Fälle.

Eckart Klein

Ich habe mich lange genug mit internationalen Organisationen und speziell mit den Vereinten Nationen befasst, um zu wissen, dass der Sicherheitsrat wichtige Funktionen hat – ich bestreite das auch nicht. Ich möchte nur zwei Dinge unterstreichen. Erstens, der Sicherheitsrat ist ein Konstrukt der Nachkriegszeit. Wir alle wissen, dass die Vereinten Nationen – und gerade der Sicherheitsrat – in einem großen Reformstau stecken. Und das nimmt an der Legitimität – ich sage nicht: Legalität – dessen, was der Sicherheitsrat tut, etwas weg.

Frau Mihr hat das schon angesprochen: Es kann nicht sein, dass der Sicherheitsrat völlig ohne rechtliche Grenzen agiert und dass er keiner Rechtsaufsicht – auch nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, der des Internationalen Gerichtshofes – untersteht. Das sind grundlegende Konstruktionsfehler, die sich aus der damaligen Zeit erklären und die die Legitimität der Grundlage und der Aktivitäten des Sicherheitsrates beeinträchtigen.

Der zweite Punkt ist der, dass ich einfach schlichtweg bestreite – und das ist aus meiner grundsätzlichen Sicht des Rechts so – dass das Recht da aufhört, wo die maßgebliche Instanz nicht in der Lage ist zu handeln. Man kann darüber streiten: Wann ist der Sicherheitsrat nicht in der Lage zu handeln? Ist das, wenn ein Staat sein Vetorecht einlegt? Oder was muss sonst sein? Ich weise nur kurz noch auf die Kosovo-Situation hin, wo es zwar keinen Sicherheitsratsbeschluss gab, der das Eingreifen der NATO-Staaten legitimierte, aber der Versuch von Russland, eine Verurteilung dieser Situation herbeizuführen, grandios scheiterte, nicht nur am Veto der beteiligten NATO-Mächte und ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Sondern er scheiterte nach meiner Erinnerung bei nur zwei Gegenstimmen und einer Enthaltung. Das heißt also, die große Mehrheit des Sicherheitsrates war auch dagegen, diese Aktion zu verurteilen. Was macht man in einer solchen Situation? Wir haben weder Hüh, noch Hott. Dann das Heft zu zuklappen und zu sagen "hier können wir nichts machen; hier hört das Völkerrecht auf", das lehne ich ab. Das ist meine grundsätzliche Sicht der Schutzfunktion des Rechts.

5. Terrorismus und Internationales Strafrecht

Florian Jeßberger

1. "War rather than law"? "Law rather than war"!

In Deutschland als Strafrechtler über Terrorismus und seine Bekämpfung nachzudenken, weckt zunächst unschöne Erinnerungen. Die Geschichte der Terrorismusbekämpfung in Deutschland ist, wie wir wissen, alles andere als ein Ruhmesblatt deutscher Strafrechtspflege und Strafgesetzgebung. Anti-Terror-Gesetze haben das deutsche Straf- und Strafprozessrecht nachhaltig verändert und prägen einzelne Bereiche bis heute.

Die internationale Reaktion auf den 11. September, so scheint es, verlangt auch hier eine neue Sicht der Dinge. Die gegenwärtige Diskussion prägt, soweit ich sehe, nämlich nicht die Sorge um den übermäßigen Einsatz des Strafrechts. Nicht Vorfeldkriminalisierung, Kontaktsperre und Hochsicherheitsjustiz sind in der Schusslinie. Im Gegenteil: Man hat den Eindruck, gegenwärtig bereite der weitgehende *Verzicht* auf den Einsatz des strafrechtlichen Instrumentariums Kummer. Der "Krieg gegen den Terror" hat den Einsatz militärischer Mittel als Reaktion auf Terrorismus in den Vordergrund gerückt. Das Strafrecht spielt dabei allenfalls eine Nebenrolle. Nicht Staatsanwälte, sondern Marineinfanteristen stehen in den ersten Reihen der "Anti-Terror-Front". Insofern betrifft mein kurzer Beitrag im ganz wörtlichen Sinne einen "Nebenkriegsschauplatz".

Trotzdem, so meine ich, lohnt dieser Blick über den Tellerrand der aktuellen Debatte. Das Strafrecht hat nämlich durchaus das Zeug zu einer Hauptrolle. Aus der Perspektive des Menschenrechtsschutzes spricht sogar vieles dafür, die Bestrafung der Verantwortlichen als zentrale Option der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in den Blick zu nehmen.

2. Terrorismus als Herausforderung für das Internationale Strafrecht

Der Problemrahmen ist uns allen vertraut. Aufklärung und Aburteilung terroristischer Straftaten heißt heute zunehmend: grenzüberschreitende Strafverfolgung. Mit wachsender Mobilität von Personen, Waren und Informationen handeln auch terroristische Straftäter häufiger über Staatsgrenzen hinweg. Längst nicht mehr sind die länderübergreifenden Bezüge nur ideologischer Art: Mogadischu, Lockerbie und zuletzt die Anschläge auf World Trade Center und Pentagon belegen, dass der Operationsraum terroristischer Straftäter zunehmend grenzenlos ist.

Aus dieser Perspektive ist Terrorismus eine spezifische Erscheinungsform transnationaler Kriminalität – und insofern ein Thema für das internationale Strafrecht.

In den Blick zu nehmen sind deshalb vor allem zwei Regelungsebenen: Das "klassische" Lösungsangebot des internationalen Strafrechts für die Probleme grenzüberschreitender

Strafverfolgung zielt auf die Ermöglichung und Erleichterung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Strafsachen. In Form von Rechtshilfe- und Strafverpflichtungsübereinkommen werden die staatlichen Bemühungen zur Verfolgung und Aburteilung von Straftaten unterstützt. Parallel dazu hat sich ein zweites Bestrafungsmodell herausgebildet; hier ist die Verbindung von Strafrecht und Völkerrecht noch enger: Als Völkerstrafrecht nimmt sich das internationale Strafrecht unmittelbar bestimmter strafrechtlich relevanter Sachverhalte an. Hier wird die Strafbarkeit, etwa als Kriegsverbrechen oder als Völkermord, direkt durch Völkerrecht begründet.

3. Terrorismus als Gegenstand internationaler Übereinkommen auf dem Gebiet des Strafrechts

Wer sich die Mühe macht, im Völkerrecht nach Regelungen über die Verfolgung und Bestrafung des Terrorismus zu suchen, wird ohne weiteres fündig: 19 universelle und regionale Abkommen sowie zahlreiche Resolutionen und Beschlüsse internationaler Organisationen betreffen die Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit den Mitteln des Strafrechts. Anders als diese Regelungsflut vermuten lässt, ist der Zugriff des internationalen Strafrechts auf terroristische Straftaten in der Sache freilich eher zurückhaltend: Zum einen betreffen die Vorschriften nur einen Ausschnitt aus dem Spektrum terroristischer Straftaten. Zum anderen beschränkt sich das verwendete Instrumentarium – innerhalb des soeben in seinen größten Umrissen skizzierten Rasters internationalstrafrechtlicher Regelungsformen – auf den klassischen Bereich internationaler Zusammenarbeit in Strafsachen.

Dazu im Einzelnen: Eine umfassende Regelung zur Bestrafung des Terrorismus sucht man im Völkerrecht vergebens. Gegenstand der genannten Übereinkommen sind – ich möchte hinzufügen: nur – typische Aktionsformen terroristischer Gewalt, wie Flugzeugentführungen, Geiselnahmen, Sprengstoffdelikte. Hintergrund dieser sektoralen Annäherung des internationalen Strafrechts an das Phänomen des Terrorismus ist, dass es bisher nicht gelungen ist, Konsens über eine Definition des Terrorismus zu erzielen.

Alle Übereinkommen verfolgen im Kern dasselbe Ziel: Hürden für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Strafsachen sollen abgebaut und die Fähigkeit der Staaten, terroristische Straftaten wirksam zu verfolgen, soll verbessert werden. Terroristische Straftäter sollen nirgendwo mehr Unterschlupf finden. Umgesetzt wird diese Zielbestimmung durch die klassische Pflichtentrias des internationalen Strafrechts: Pönalisierungspflicht, Verfolgungspflicht, Kooperationspflicht.

4. Terrorismus als Völkerrechtsverbrechen?

Den direkten Zugriff auf terroristische Straftaten scheut das Völkerrecht dagegen bislang. (Internationaler) Terrorismus ist kein Völkerrechtsverbrechen. Weder das Völkergewohnheitsrecht noch eines der angesprochenen völkervertraglichen Regelwerke sehen eine direkte Strafbarkeit terroristischer Straftaten vor.

Es ist daher nur folgerichtig, dass ein Straftatbestand des Terrorismus im Zuständigkeitskatalog des Internationalen Strafgerichtshofs, der Anfang nächsten Jahres in Den Haag seine Arbeit aufnehmen wird, fehlt. Die Aufnahme eines Verbrechenstatbestandes des internationalen Terrorismus, der in früheren Entwürfen des Statuts noch vorgesehen war, fand auf der Staatenkonferenz in Rom keine Mehrheit. Es blieb bei der Feststellung in der Abschlussresolution, terroristische Handlungen seien "schwere Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft berühren", und einem vage gehaltenen Auftrag an die 2009 erstmals zusammentretende Statutsüberprüfungskonferenz, sich erneut mit der Angelegenheit zu befassen und eine konsensfähige Definition zu erarbeiten.

Terroristische Straftaten können freilich im Einzelfall die Voraussetzungen von Völkerrechtsverbrechen erfüllen. So lassen sich Tötungen und andere unmenschliche Handlungen, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden – dazu wird man wohl auch die Anschläge vom 11. September zählen müssen – ohne Weiteres als Verbrechen gegen die Menschlichkeit einordnen. Als solche werden sie auch in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fallen.

5. Internationalisierung der Verfolgungszuständigkeit de lege ferenda?

Der bis zu diesem Punkt in groben Umrissen skizzierte Ansatz des internationalen Strafrechts bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus – Kooperation staatlicher Strafgerichte statt Konzentration bei einem Internationalen Strafgerichtshof – ist, so meine ich, angemessen.

Der Internationale Strafgerichtshof böte (jedenfalls derzeit) kein geeignetes Forum zur Aburteilung terroristischer Straftaten. Die voraussichtlich mit der Ersetzung des stets schwerfälligen zwischenstaatlichen Auslieferungs- und Rechtshilfeverfahrens durch die einfache Überstellung an ein internationales Gericht verbundene Effizienzsteigerung wiegt gering angesichts der mit der Übertragung der Zuständigkeit für terroristische Straftaten unvermeidlich einhergehenden Politisierung der Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs. Völkerstrafrecht lebt von seiner globalen Akzeptanz. Wer diese beschädigt, schadet dem Erbe von Nürnberg insgesamt.

Aus der Perspektive des Menschenrechtsschutzes spricht für die Internationalisierung auch der Verfolgungszuständigkeit vor allem der Gewinn an Verfahrensfairness und Unparteilichkeit, der mit der größeren Distanz eines internationalen Gerichts zur Tat verbunden ist. Dies zum Anlass für die Veredelung des Terrorismus zum Völkerrechtsverbrechen zu nehmen, hieße freilich, mit dem Ansatz des Völkerstrafrechts ein Stück weit zu brechen: Der wesentliche Impuls für die direkte Kriminalisierung bestimmter Verhaltensweisen nach Völkerrecht rührt nämlich aus dem Versagen staatlicher Instanzen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord zu verfolgen und zu bestrafen: Völkerrechtsverbrechen sind (zwar nicht notwendigerweise, aber doch) typischerweise Staatsverbrechen. Im Kampf gegen den Terrorismus geht es dagegen nicht darum, Inseln der Straflosigkeit zu schließen,

sondern allenfalls darum, Oasen der "Strafwütigkeit", der staatlichen Über-Reaktion, zu besetzen. Der Ruf nach Völkerstrafrecht zum Schutz der Verdächtigen und Beschuldigten ist legitim, führt aber in Neuland und bedarf daher zunächst der eingehenden Prüfung und Begründung.

6. Fazit

Lassen Sie mich abschließend noch einmal zusammenfassen: Die Bekämpfung terroristischer Straftaten ist unter anderem eine Aufgabe des Strafrechts. Auch für die Repression terroristischer Gewalttaten gilt die Grundregel: "law rather than war". Zur Bewältigung grenzüberschreitender Formen des Terrorismus kann das internationale Strafrecht einen Beitrag leisten, insbesondere durch die Verbesserung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Reform- und Regelungsbedarf sehe ich hier mit Blick auf die Koordination der Verfolgungsbemühungen. Vor allem aber darf die Vereinfachung und Entbürokratisierung des Rechtshilfeverfahrens nicht zu einem Verlust an Rechtsstaatlichkeit und Verfahrensfairness führen. Jüngste Entwicklungen geben hier Anlass zur Sorge.

Einen eigenen Platz im Völkerstrafrecht hat der Terrorismus nicht. Eine direkte Strafbarkeit terroristischer Straftaten als solcher ergibt sich weder aus dem geltenden Völkerrecht noch wäre eine solche kriminalpolitisch wünschenswert. In die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs werden terroristische Straftaten nur fallen, wenn sie sich als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Völkermord einordnen lassen.

Und damit bin ich wieder am Anfang meiner Ausführungen angelangt: Wenn wir aus den Erfahrungen der staatlichen Reaktion auf Terrorismus in Deutschland eine Lehre für die Verfolgung des internationalen Terrorismus ziehen können, dann die folgende: Nachhaltigen Erfolg im Kampf gegen menschenverachtende terroristische Gewalt verspricht nur eine staatliche Reaktion, die ihrerseits im Einklang steht mit rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundpositionen. Daran sollten wir uns auch nach dem 11. September erinnern.

6. Die Erfahrungen internationaler Menschenrechtsorganisationen (NGOs)

Dick Oosting

Internationale Bemühungen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September übten einen starken Einfluss auf die Lage der Menschenrechte auf vielen Ebenen und in mehreren sich überschneidenden Bereichen aus. Amnesty International (AI) hat dieses Phänomen unter dem Schlagwort "Menschenrechte in Gefahr" zusammengefasst (dies ist auch der Titel einer umfassenden Publikation, die AI im Januar 2002 herausgebracht hat).

Bevor man zur Bestandsaufnahme übergeht, ist es wichtig anzuerkennen, dass Staaten legitimiert und verpflichtet sind, die Sicherheit aller ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie aller anderen Menschen innerhalb ihres Territoriums zu gewährleisten. Menschenrechtsnormen müssen jedoch unter allen Umständen die Art und Weise bestimmen, in der Staaten die ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Menschen behandeln – sei es um sie vor Kriminalität zu schützen oder sei es bei der Beurteilung der strafrechtlichen Verantwortung von Personen. Dies bedeutet, dass das Verhältnis zwischen Sicherheit und Menschenrechten nicht willkürlich festgelegt werden kann: Es ist immer gebunden an Anforderungen, die internationale Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht als rechtlich verbindliche Vorgaben festlegen. Selbst in der äußersten Krisensituation haben Regierungen insofern nur einen begrenzten Ermessensspielraum.

In der folgenden Übersicht zu den Auswirkungen des 11. September auf die Lage der Menschenrechte wird auf folgende Bereiche eingegangen: Militärisches Vorgehen, Sicherheitsmaßnahmen, Außenbeziehungen und soziale Auswirkungen. Auf dieser Grundlage werden einige allgemeine Beobachtungen vorgestellt, gefolgt von Schlussfolgerungen und Empfehlungen.



Erhard Denninger, Florian Jeßberger, Dick Oosting, Werner Lottje, Klaus Dicke, Stefan Oeter, Eckart Klein

1. Militärisches Vorgehen

Zwei Gesichtspunkte sind hier wichtig. Der erste bezieht sich auf den Schutz von Zivilisten, wie vom humanitären Völkerrecht festgelegt. Es wurde schnell klar, dass die Militäraktionen, die im Oktober 2001 in Afghanistan initiiert wurden, eine erhebliche Anzahl von Opfern unter Zivilisten nach sich zogen.

Dies traf auf die Aktionen des von den USA angeführten Bündnisses ebenso wie auf dessen lokale Verbündete zu. Wie gewöhnlich, scheint es, fanden keine angemessenen Nachforschungen statt. Dieses trifft auch auf Vorfälle zu, in denen möglicherweise widerrechtliche Tötungen von Angehörigen von Kampftruppen stattfanden, wie z.B. den Tod von Hunderten von Gefangenen in der Qala-i-Jhangi-Festung nach einem Aufstand im November 2001.

Ein anderes herausragendes Merkmal der Militäraktion in Afghanistan war das Schicksal derjenigen, die dort gefangen genommen wurden. Die Bedingungen, unter denen die USA ursprünglich Gefangene in Guantánamo Bay hielten, rief weltweit Besorgnis hervor. Zudem beschränkten die USA die Anwendung der Genfer Konventionen – und missachteten z.B. die ausschließliche Zuständigkeit der Gerichte, den Kriegsgefangenenstatus festzustellen – auf eine Art und Weise, die weithin als untragbar angesehen wurde.

2. Sicherheitspolitische Maßnahmen

Eine Reihe von Gesichtspunkten ist hier anzusprechen: gesetzgeberische Maßnahmen und Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung, Zusammenarbeit im Justizbereich und Flüchtlingsschutz.

Gesetzgeberische Maßnahmen und Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung

Nach dem 11. September trafen viele Staaten Maßnahmen, um ihre Bevölkerung vor ähnlichen Straftaten zu schützen und führten Sicherheitsmaßnahmen ein, die in vielen Fällen die Menschenrechte verletzten oder unterliefen. Probleme entstanden besonders in folgenden Bereichen:

- Unbestimmte und weitgefaßte Definitionen von "Terrorismus", welche das Recht auf Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit verletzen;
- Gesetze, welche Isolationshaft – ein Verfahren, das Gelegenheit zur Folter gegeben hat – möglich machen;
- Gesetze, welche Haft ohne Anklage oder Prozess möglich machen.

Innerhalb der Vereinten Nationen legte der Sicherheitsrat in Resolution 1373 vom 28. September 2001 eine Reihe von gesetzlichen und anderen Maßnahmen zur staatlichen Terrorismusprävention und -bekämpfung fest und richtete gleichzeitig ein "Counter-Terrorism Committee" ein, an das Staaten über ihre Fortschritte bei der Terrorismusbekämpfung berichten sollen. Es wurde kein Bezug genommen auf staatliche Menschenrechtsverpflichtungen. Auf Forderungen der Hochkommissarin für Menschenrechte, AIs und vieler anderer, dieses Versäumnis zu korrigieren und Hilfestellung anzubieten, erfolgte keine Reaktion. So wurde eine unheilvolle Trennlinie gezogen zwischen der doppelten Verpflichtung der Vereinten Nationen, internationale Sicherheit aufrecht zu erhalten und die internationalen Menschenrechte zu fördern.

Der 11. September bot eine bequeme Rechtfertigung für ein repressives Vorgehen mancher Staaten gegen selbstdefinierte "Terroristen", so z.B. in Simbabwe. Aber nicht nur autokratische

Regime ergriffen drakonische Maßnahmen: Durch die Einführung von Notstandsgesetzgebung in Großbritannien wurde ein Schatten-Justizsystem ohne rechtliche Verfahrensgarantien ins Leben gerufen und dadurch von der Europäischen Menschenrechtskonvention abgewichen. Aus den anderen EU-Mitgliedsstaaten wurde keinerlei Kommentar hierzu verzeichnet.

In den USA selbst wurde im Oktober 2001 ein Gesetz verabschiedet, das die Inhaftierung auf unbestimmte Zeit von Nicht-US-Bürgern, die auf ihre Abschiebung warteten, unter dem Vorwand der nationalen Sicherheit möglich machte. Eine Anordnung des Präsidenten im November 2001 eröffnete die Möglichkeit, dass ausländische Verdächtige vor besonderen militärischen Kommissionen abgeurteilt werden können, eine Maßnahme, die sowohl diskriminierend ist, als auch eine Verletzung fundamentaler Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit darstellt.

Amnesty International hat vierzig Jahre Erfahrung im Aufzeigen des Missbrauchs staatlicher Macht. Aus dieser Perspektive beeindruckte die Ähnlichkeit der Antwort auf den 11. September mit der Sicherheitsgesetzgebung und den Sicherheitsmaßnahmen, die Regierungen immer wieder dazu benutzt haben, um nicht nur "Terrorismus" sondern auch friedliche Proteste und Opposition zu unterbinden.

Zusammenarbeit im Justizbereich

Ein markantes Beispiel der plötzlichen Zunahme der Zusammenarbeit in den Bereichen Rechtssicherheit und Justiz war die schnelle Verabschiedung zweier Rahmenentscheidungen der Europäischen Union, bezüglich der Terrorismusbekämpfung sowie bezüglich des europäischen Haftbefehls und Auslieferungsverfahrens, welche eine Reihe von Mängeln im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten aufwiesen. Während einige Bedenken aufgegriffen wurden, blieben andere ernsthafte Probleme ungelöst, wie z.B. die Tatsache, dass der europäische Haftbefehl nicht die Auslieferung von Personen für alle Delikte vorschreibt und dass er die Auslieferung im Fall von Begnadigung, Immunität und Alter verbietet.

Nach dem 11. September wandten sich die USA sehr bald an die EU bezüglich einer Zustimmung zur Zusammenarbeit in einigen Bereichen der Terrorismusbekämpfung. Während der Vorbereitung der EU auf die Verhandlungen Ende April 2002 unterstrich AI seine Besorgnis, die EU solle in keiner Weise einen Kompromiss eingehen in Bezug auf das Verbot der Auslieferung von Personen in Länder, in denen sie Gefahr liefen, schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt zu werden, insbesondere der Folter und der Todesstrafe – deren Verbot Bestandteil der kürzlich verabschiedeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist.

Die EU intensivierte ebenfalls ihre Bemühungen um bessere Justizzusammenarbeit mit einer Anzahl anderer Staaten. Von besonderer Bedeutung war die erstmalige Aufnahme eines Kapitels, das eine solche Zusammenarbeit beinhaltet, in einem Assoziationsabkommen mit Algerien, unterzeichnet im April 2002. Es wird erwartet, dass bevorstehende Abkommen mit anderen Drittstaaten ebenfalls Maßnahmen zur "Terrorismusbekämpfung", zur Einreisegenehmigung, zur Auslieferung und

zu anderen Sachlagen beinhalten. Diese Entwicklungen setzen eine Überprüfung bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtsnormen und dem Flüchtlingsrecht voraus.

Flüchtlingsschutz

Besondere Besorgnis ruft bei Amnesty International die potentielle Auswirkung der plötzlichen Sicherheitsmassnahmen auf den Flüchtlingsschutz hervor. Der Europäische Rat [in welchem die Staats- und Regierungschefs der fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Präsident der Europäischen Kommission zusammentreten, Red.] beschloss innerhalb weniger Tage nach dem 11. September mit höchster Priorität, "die Beziehung zwischen der Sicherung der inneren Sicherheit und der Einhaltung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen und -systeme" zu untersuchen. Dies spiegelte nicht etwa eine Besorgnis bezüglich des Menschenrechtsschutzes wider, sondern war dazu gedacht herauszufinden, ob und wie Schutzsysteme tatsächlich ein Hindernis bei der Gewährleistung von Sicherheit darstellen können.

Zwar konnte die Gefahr einer Aushebelung der VN-Flüchtlingskonvention abgewendet werden, aber es wurde klar, dass Amnesty und andere Organisationen berechtigterweise darauf drängten, dass jedwede Sicherheitsmaßnahmen ausdrücklich den Schutz derer, die vor Verfolgung und Gewaltkonflikten fliehen, sicherstellen müssen. Insbesondere darf niemand davon abgehalten werden, einen Asylantrag zu stellen, und jeder Beschluss, einer Person den Flüchtlingsstatus zu verweigern, sollte nur getroffen werden, nachdem der Antrag in einem fairen und zufriedenstellenden Verfahren geprüft worden ist. In Bezug auf den europäischen Haftbefehl war Amnesty International weiterhin besorgt, dass die besonderen Schutzbedürfnisse von Asylbewerbern und Flüchtlingen innerhalb von Strafverfahren nicht berücksichtigt werden.

3. Außenpolitische Beziehungen

Der 11. September hat eine außerordentliche Auswirkung auf außenpolitische Beziehungen im Allgemeinen gehabt und im Besonderen auf die Art und Weise, wie Menschenrechte gewertet werden gegenüber tatsächlichen oder empfundenen Sicherheitsbedürfnissen auf der einen Seite und gegenüber politischen Erwägungen bezüglich des Bestrebens, eine "weltweite Koalition gegen den Terrorismus" aufzubauen und aufrechtzuerhalten, auf der anderen Seite. Nichts hat diese Situation deutlicher gemacht, als die Bemerkungen Bundeskanzler Schröders zum Besuch des russischen Präsidenten Putin in Berlin am 25. September, "dass es in Bezug auf Tschetschenien zu einer differenzierteren Bewertung der Völkergemeinschaft kommen muss und sicherlich auch kommen wird".

Andere Länder, die das Argument des "Kampfes gegen den Terrorismus" benutzen und sich die weltweite Allianz zunutze machen sind China, Simbabwe, Ägypten und Malaysia. Natürlich ist die Eskalation des Nahost-Konfliktes beeinflusst worden von Israels wachsendem Selbstbewusstsein bezüglich der Rechtfertigung seiner schweren Menschenrechtsverletzungen und Völkerrechtsverstöße mit Verweis auf das Erfordernis, der

wahllosen Gewalt gegen seine Bürger von palästinensischer Seite entgegenzutreten. Dieser tragische Konflikt zeigt wahrscheinlich am deutlichsten auf, dass jeder Versuch, ein Ende der Gewalt und eine politische Lösung herbeizuführen, zum Scheitern verdammt ist, wenn Menschenrechte nicht einen zentralen Platz im Friedensprozess finden.

4. Soziale Auswirkungen

Die Wochen und Monate nach dem 11. September brachten eine deutliche Steigerung von Vorfällen von Diskriminierung und rassistischen Angriffen in vielen Ländern. Das Sicherheitsstreben, mit seiner Schwerpunktsetzung auf Gegenmaßnahmen statt auf den Schutz der Menschenrechte aller, brachte die Gefahr mit sich, dass Flüchtlinge und Angehörige bestimmter Gruppen aufgrund ihres Status als Flüchtlinge oder ihrer Gruppenzugehörigkeit kriminalisiert wurden. Die rassistischen Reaktionen erzeugten ein Klima des Mißtrauens und der Fremdenfeindlichkeit. Bis jetzt scheint es, dass der Eifer bei der Verschärfung der Sicherheitsmaßnahmen nicht mit einem vergleichbaren Eifer in Bezug auf eine wirksame Bekämpfung solcher Diskriminierung gepaart ist.

5. Allgemeine Beobachtungen

Der Überblick zeigt, dass in der Reaktion auf den 11. September in verschiedenen Bereichen die Betonung auf dem Sicherheitsaspekt von überragender Bedeutung war – auf Kosten der Menschenrechte. Amnesty International nannte dieses Phänomen "Sicherheit im Overdrive". Die vorrangige Betonung der Sicherheit wurde veranschaulicht durch die Art und Weise, wie die spanische Regierung bei Übernahme des EU-Vorsitzes im Januar 2002 der Sicherheit den völligen Vorrang gab ohne jede Bezugnahme auf Menschenrechtserwägungen.

Die anfängliche Reaktion war hier, bestimmte Vorgaben des Menschenrechtsschutzes infrage zu stellen, da sie augenscheinlich der Gewährleistung von Sicherheit im Wege ständen. Entwicklungen auf der EU-Ebene waren hier beispielhaft, während innerhalb der Vereinten Nationen die von Resolution 1373 geschaffene Sachlage nicht einmal eine Abwägung, sondern eher die vollständige Loslösung der Sicherheitsaspekte von den Menschenrechten widerspiegelte. Es schien, dass Menschenrechts- und Völkerrechtsnormen auf einmal zur Diskussion standen, ein Umstand, der dazu führte, dass die Hochkommissarin für Menschenrechte, der Generalsekretär des Europarates und der Direktor der OSZE Office for Democratic Institutions and Human Rights (am 29. November 2001) in einer gemeinsamen Erklärung ihre Sorge zum Ausdruck brachten, ebenso wie die unabhängigen Experten der VN-Menschenrechtskommission in einer gemeinsamen Erklärung am 10. Dezember 2001.

Es ist zu früh zu sagen, welche Auswirkungen all diese Entwicklungen mittel- und langfristig auf die internationalen Beziehungen haben werden. Es ist jedoch beunruhigend zu sehen, wie Menschenrechtsanliegen auf der Tagesordnung ständig an Gewicht verlieren und sogar ganz verschwinden konnten. Selbst wenn diese Entwicklung keine anhaltenden

Auswirkungen auf die außenpolitischen Beziehungen der EU hat, so hat deren Glaubwürdigkeit, wenn nicht sogar die Wirksamkeit ihrer Aktionen mit Blick auf ihre Reaktionsfähigkeit in kritischen Menschenrechtssituationen wie im Nahen Osten oder in Tschetschenien Schaden genommen.

Unterdessen ist das Gleichgewicht langsam, wenigstens verbal, wiederhergestellt worden. In deutlichen Stellungnahmen in der VN-Menschenrechtskommission im März 2002 bezogen sich europäische Regierungsvertreter auf den unveräußerlichen Wert der Menschenrechte, den keine Sicherheitsmaßnahme untergraben darf, und auf die Gefahr, dass "Terrorismus" Unterdrückung rechtfertigt. In den Worten von Außenminister Fischer am 20. März 2002: "Im vergangenen Jahr ist leider eine neue bedrohliche Tendenz erkennbar geworden, Menschenrechtsverletzungen unter dem Etikett der Terrorismusbekämpfung zu legitimieren. Dem muss die Staatengemeinschaft, dem müssen alle zivilisierten Staaten mit aller Entschiedenheit entgegenreten".

Interessanterweise äußerte sich auch der Vorsitzende des VN Counter-Terrorism Committee in einer Erklärung vor dem Sicherheitsrat am 18. Januar 2002 dahingehend, dass das Komitee "sich der Wechselbeziehung mit den Menschenrechten bewusst bleiben" und "offen dafür sein wird, dass andere Organisationen die Berichte begutachten und deren Inhalt in anderen Foren ansprechen". Es kann nur als zynisch angesehen werden, wenn danach die VN-Menschenrechtskommission nicht in der Lage war, diese Einladung in die Tat umzusetzen, und somit die Trennung von Sicherheit und Menschenrechten zu einem Teufelskreis wird.

Die Lage ist im Allgemeinen geprägt von Worten, aber wenig oder gar nicht von Taten. Keine Taten, die die Sicherheitsbemühungen im Allgemeinen und spezifische Rechts- und andere Maßnahmen in vielen Ländern und deren Auswirkungen auf die Menschenrechte im Besonderen unter die Lupe nähmen. Keine Maßnahmen gegen den Waffenhandel. Eine Zusammenarbeit im Justizbereich mit Regimen, die viele Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen haben, ist nicht länger tabu. Eine Aussicht auf ein effektives Menschenrechtsmonitoring im Nahostkonflikt gibt es nicht, ebenso wenig wie ein eindeutiges Bekenntnis zur Integrität des internationalen Systems zum Schutz der Flüchtlingsrechte.

Weiterhin wurde bis jetzt versäumt, damit zu beginnen, auf effektivere Weise die tief verwurzelten Probleme der Armut, Ungleichheit und Ungerechtigkeit der Welt anzugehen und sie stärker aufzunehmen und einen Ansatz zur Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte zu finden, der wirklich auf den Menschenrechten basiert. Es wurde auch versäumt, eine gerechtere Weltordnung durch eine umfassende Strategie der nachhaltigen Entwicklung und durch verantwortungsvolle "global governance" zu schaffen in Anerkennung der Tatsache, dass – wieder in Fischers Worten – "die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ... auf Dauer die verlässlichste Grundlage für Stabilität und Frieden" sind.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wie schon am Anfang erwähnt wurde, haben Regierungen keineswegs freie Hand, sondern sind immer gebunden an die Normen und Anforderungen der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Diese schützen nicht nur das Individuum, sondern auch die Integrität des Staates. Menschenrechte sind die Grundlage verantwortlicher Regierungstätigkeit. Die Schlussfolgerung muss also sein, dass Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit eine wichtige Verteidigungslinie darstellen, die nicht übertreten werden sollte. In Wirklichkeit erscheint diese Linie – wie wir gesehen haben – oft gefährlich dünn.

Im Lichte dieser Erkenntnis – und im Hinblick darauf, Beiträge zur Gestaltung der deutschen Politik zu leisten, was das erklärte Ziel dieser Konferenz ist – können folgende Möglichkeiten und Empfehlungen formuliert werden:

1. Internationale Menschenrechtsnormen müssen strikt eingehalten werden.
2. Ein ausreichendes Gegengewicht im Menschenrechtsbereich zu getroffenen Sicherheitsmassnahmen muss gefunden werden, insbesondere durch die unabhängige Überwachung der Auswirkungen von Sicherheitsmassnahmen auf die Menschenrechte.
3. Rechtsstaatlichkeit und rechtliche Strukturen – national und international – müssen aufrechterhalten und gestärkt werden, einschließlich der aktiven Unterstützung für den Internationalen Strafgerichtshof.
4. Die Durchsetzung der Menschenrechtspolitik und einer politischen Rechenschaftspflicht für diese Politik müssen gestärkt werden.
5. Das Menschenrechtskonzept muss erweitert werden zu einem umfassenderen, auf Rechten basierenden Ansatz, der bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung, Gleichheit und Gerechtigkeit verbindet und integriert.

7. Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetzes

Erhard Denninger

Enduring Freedom – dauerhafte Freiheit heißt die weitausholende US-amerikanische und internationale Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September. Die Freiheit, die die Lebensluft der westlichen Welt ist, soll *dauerhaft und wirksam* – Umweltrechtler würden vielleicht sagen auf nachhaltige Weise – bewahrt und geschützt werden.

In der Sprache des konsolidierten Vertrages der Europäischen Union wird dieses Ziel etwas genauer beschrieben. Zugleich wird dabei deutlicher, weshalb es im Rahmen einer Tagung über "Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus" nicht nur sinnvoll sein kann, sondern geradezu geboten ist, auf die *rechtsstaatliche Problematik* bereits beschlossener oder geplanter Terrorabwehrmaßnahmen näher einzugehen. Denn die rechtsstaatlichen Kriterien und Maßstäbe sind schließlich für die konkreten Grenzziehungen maßgeblich, wenn es darum geht, die durchweg unter Gesetzesvorbehalt stehenden Menschenrechte und Grundfreiheiten mit den Anforderungen einer wirksamen Politik der äußeren und inneren Sicherheit in ein vernünftiges, ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

Die Fälle, in denen der Kerngehalt des rechtsstaatlichen Minimums unmittelbar und transnational menschenrechtlich gewährleistet ist, sind zwar für den Einzelnen von existenzieller Bedeutung, betreffen aber nur einen Ausschnitt des weiten Feldes möglicher Konflikte zwischen Grundfreiheiten und Hoheitsmaßnahmen. Ich habe hier das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei oder Leibeigenschaft und das Verbot des *nulla poena sine lege* vor Augen, Art. 3, 4 I, 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), vor Augen, also Normen, die auch im Krieg und bei nationalen Notständen keine Ausnahmen zulassen, Art. 15 II EMRK.

Als Ziele der "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) der EU bestimmt der Vertrag in Titel V, Art. 11, Abs.1, u.a.:

- die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen, sowie
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie
- die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

In den Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI, Art. 29) findet dies seine Ergänzung durch das Unionsziel, "den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten". "Dieses Ziel", so der Vertrag, "wird erreicht durch die Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nichtorganisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs". Eine engere Zusammenarbeit der Polizei-, Justiz- und anderer

Sicherheitsbehörden einschließlich von EUROPOL und EUROJUST wird als Mittel zur Zweckerreichung in Aussicht genommen.

1. Zum Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit

Die Formulierung des Unionsvertrages ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert: Erstens erteilt sie der Vorstellung eine Absage, es gebe im "europäischen Haus" getrennte Räume der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Vielmehr sind Freiheit und Sicherheit in einem und demselben "Raum" zu verwirklichen, und zwar mit den Mitteln des Rechts. Damit ist zugleich das Grundproblem jeder Antiterror-Gesetzgebung formuliert. Es ist der Quadratur des Kreises nicht unähnlich. Zweitens deutet sich ein Lösungshinweis an, drückt sich mindestens eine gewisse pragmatische Weisheit in der Formulierung aus, die nicht Sicherheit schlechthin, sondern (nur) "ein hohes Maß an Sicherheit" verspricht. Totale Sicherheit der physischen Existenz und der sie tragenden und ausschmückenden Güter – also Friede, Gesundheit, Eigentum, Wohlstand – ist ohnehin auf Erden nicht erreichbar, kann seriöserweise auch nicht versprochen werden und wäre, selbst wenn es sie gäbe, jedenfalls nicht wünschbar um den Preis völliger oder fast völliger Unfreiheit. Der "Ewige Frieden", den Immanuel Kant hinsichtlich Herbeiführung und Gewährleistung entwirft, ist eben nicht der Frieden "auf dem Kirchhofe der Freiheit"³, sondern das Wett-eifern der einander in "ungeselliger Geselligkeit" begehrenden Menschen.⁴

Dass zum vollen Menschsein, zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins beides gehört – ein gerüttelt Maß an Freiheit und ein gerüttelt Maß an Sicherheit – das geht dem Blick, der nach einem Terrorakt durch panisches Entsetzen getrübt ist, leicht verloren, dem Blick des Bürgers wie dem des Politikers und sogar dem des Richters. Dann reduziert sich das Staatsverständnis allzu schnell auf das angstbasierte Hobbes'sche Synallagma von Schutzversprechen und Gehorsam (gleich Unterwerfung), wie es in der "bleiernen Zeit" der ersten Terrorismuswelle in Deutschland (in den 70er Jahren) sogar vom Bundesverfassungsgericht zur Leitmaxime einer Art Staatstheorie veredelt wurde:

"Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet."⁵

³ I. KANT, Zum ewigen Frieden, Definitivartikel, 1. Zusatz, am Ende. In: Kleine Schriften zur Geschichtsphilosophie Ethik und Politik, hrsg. v. K. Vorländer, 1959, S. 148.

⁴ DERS., Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, Vierter Satz, Kl. Schriften, s. Anm. 1, S. 9.

⁵ BVerfGE 49, 24, 56 f. (1978).

2. Der Begriff Terror

Die Erzeugung von Angst, und zwar von diffuser, nach Urhebern und Adressaten nicht spezifizierter, genereller Angst, gehört zum Grundkonzept des Terrors, mit dem wir es zu tun haben. "Selektiver Terror", präzisiert Wolfgang Sofsky, "ist ein Mechanismus zur sozialen Differenzierung der Angst. Er trennt diejenigen, die um ihr Leben fürchten müssen, von denen, die weiterhin eine gewisse Sekurität genießen dürfen. Genereller Terror hingegen zielt gegen alle. Er will die gesamte Gesellschaft durch Angst paralisieren – und dem Staat seine Basislegitimität rauben"⁶. Denn die erste Aufgabe des modernen Staates ist nicht Glück oder Wohlfahrt, sondern die Garantie der Unverletzlichkeit. "Sobald er diesen Auftrag nicht mehr zu erfüllen vermag, droht er, die Zustimmung der Untertanen zu verlieren. Damit niemand bemerkt, dass diese Garantie nur ein leeres Versprechen ist, beeilen sich die Eliten, durch neue Gesetze Sicherheit vorzuspiegeln."⁷ Soweit der Terrorismus-Experte.

Ich muss dreifach Widerspruch erheben. Erstens macht es einen Unterschied, ob die Bürger sich als "Untertanen" oder als betroffene und mitverantwortliche Bürger verstehen. Zweitens beruht die "Basislegitimität" des Staates zwar auch, aber nicht ausschließlich auf der Sicherheitsgewährleistung, zumal diese sich nur auf die Sicherung der physischen Existenz bezieht. Eben hier zeigt sich die angstbedingte Blickverengung, auf welche die Fädenzieher der Terror-Netzwerke spekulieren. Und drittens sind die Maßnahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes zwar auch, aber keineswegs nur Akte ‚symbolischer Gesetzgebung‘, nicht nur Vorspiegelungen unerreichbarer Sicherheit, sondern auch real einschneidende Freiheitsbeschränkungen.

3. Rechtsstaat versus Präventionsstaat?

Die prinzipielle Problematik der antiterroristischen Sicherheitsmaßnahmen, auch des deutschen Gesetzes, sehe ich vielmehr in Folgendem. Auf den kürzesten Nenner gebracht lautet meine These:

Die an Freiheit und Autonomie des Einzelnen orientierte Funktionslogik des liberalen Rechtsstaats und die an Sicherheit und Effizienz orientierte Logik des Sicherheits- oder Präventionsstaats schließen einander tendenziell aus. Dennoch muss eine beiden Logiken gerecht werdende, einigermaßen kohärente Sicherheitspolitik gefunden werden.

Wenn man allerdings feststellt, dass im Entwurf des Terrorismusbekämpfungsgesetzes auf dem Vorblatt und im Text der ausführlichen Allgemeinen Begründung das Wort *Sicherheit*⁸ 37mal, das Wort *Freiheit* hingegen nicht ein einziges Mal vorkommt, dann wächst die Neugier, ob der Gesetzgeber den hier aufbrechenden Antagonismus überhaupt in seiner Tragweite wahrgenommen, geschweige denn in vernünftiger Weise bewältigt hat.

Etwas genauer, und nun am Beispiel des Sicherheitsauftrages der Polizei:

"Wer hätte gedacht", so fragt der Soziologe Ulrich Beck "dass die innere Sicherheit, beispielsweise Deutschlands, einmal in den hintersten Tälern Afghanistans verteidigt werden muss?"⁹ Beck sieht durch die neue Qualität des Terrors die unser Weltbild tragenden Unterscheidungen von Krieg und Frieden, Militär und Polizei, Krieg und Verbrechen, innerer und äußerer Sicherheit, und, ganz allgemein, von innen und außen aufgehoben. Der auf Kompetenzen und normative Eingrenzungen bedachte und angewiesene Jurist wird eine solche Aussage als voreilig und übertrieben qualifizieren. Aber er wird nicht umhin können, sich über die veränderte Wirklichkeit und das Ungenügen herkömmlicher Begriffe Rechenschaft zu geben. Den "Abschied vom klassischen Polizeirecht" sah man schon vor mehr als zwölf Jahren mit den neuen informationsrechtlichen Befugnissen im Rahmen der "vorbeugenden Straftatenbekämpfung" und der "Gefahrenvorsorge" als einem "unstrukturierten Handlungskonzept" gekommen.¹⁰ Inzwischen arbeitet sich die Rechtsdogmatik des "Neuen Polizeirechts" je nach Akzentuierung entweder an den drei "Pfeilern der inneren Sicherheit": Gefahrenabwehr / repressive Strafverfolgung / Kriminalprävention als Sicherheitsvorsorge" – so Pitschas¹¹ – oder – so Marion Albers¹² – an dem "vernetzten Quadrat" der vier polizeilichen Aufgabenbereiche: Straftatenverhütung, Gefahrenabwehr, Verfolgungsvorsorge und Strafverfolgung ab. Ich möchte Straftatenverhütung, Sicherheits- und Verfolgungsvorsorge begrifflich als *Prävention* zusammenfassen und komme so zu einer Dreiheit des polizeilichen Sicherheitsauftrages: a) Gefahrenabwehr, b) Repression (Straftatsverfolgung) und c) Prävention. Die Zäsur zwischen den Funktionslogiken – und das muss genauer als bisher bedacht werden – verläuft zwischen den beiden ersten einerseits und dem dritten Aufgabenfeld andererseits. Abwehr konkreter Gefahren und Verfolgung konkreter, bereits begangener Straftaten sind seit langem ‚rechtsstaatlich durchgearbeitet‘, nach freiheitsschonenden Eingriffsvoraussetzungen und berechenbaren Befugnissen normiert.

Das staatliche Eingriffshandeln auf diesen Feldern ist grundsätzlich überschaubar und begrenzt. Es knüpft an das Vorliegen einer konkreten Gefahr im Einzelfall an, richtet sich an einen bekannten oder doch auffindbaren "Störer" oder setzt den "Anfangsverdacht" einer begangenen Straftat voraus. Die Funktionslogik des Rechtsstaats ist also grundsätzlich die einer *bemessenen und angemessenen Reaktion*, weshalb die Bestimmtheit des Gesetzes und der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit der Mittel* oder das *Übermaßverbot* tragende Säulen des rechtsstaatlichen Polizeirechts bilden.

⁶ Zur Angst-Lähmung s. den Bericht von H.M. BRODER, In der Falle der Ver-zweiflung, DER SPIEGEL Nr. 15/ 2002, 152 ff., über die Lage in Israel.

⁷ W. SOFSKY, Elemente des Terrors, in: H.Hoffmann / W. F. Schoeller (Hrg.), Wendepunkt 11. September 2001, S. 27 ff., 33 f.

⁸ einschließlich der Composita wie ‚Sicherheitsbehörde‘.

⁹ U. BECK, Das Schweigen der Wörter. Über Terror und Krieg. 2002, S. 10 f.

¹⁰ Vgl. R. PITSHAS, Fortentwicklung des Polizeirechts und Legitimität des Staates, in: Polizeirecht heute, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 4/91, S. 7 ff., 13, m.w.Nachw.

¹¹ R. PITSHAS, Öffentliche Sicherheit durch Kriminalprävention, in: Ders. (Hrg.), Kriminalprävention und "Neues Polizeirecht", 2002, S. 13 ff., 15.

¹² M. ALBERS, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, 2001, S. 368.

4. Die Funktionslogik des Präventionsstaats

Anders operiert die Funktionslogik des *Präventionsstaats*.¹³ Sie wartet nicht ab, bis ein konkreter Schadenseintritt wahrscheinlich oder Anzeichen für eine geschehene Straftat sichtbar werden, sondern sie will der Realisierung von Risiken aller Art *zuvorkommen*. Sie zielt also auf *Aktion*, nicht auf bloße Reaktion, sie fordert "operatives", "proaktives" Polizeihandeln.¹⁴ Die Konturen solcher Aktionen werden aber nicht durch raum-zeitlich bestimmbare Schadenswahrscheinlichkeiten *bestimmt*, vielmehr bleiben sie unbestimmt, so unbestimmt und unberechenbar wie die Risiken, deren Verwirklichung sie verhüten sollen.

Ein besonderes, bisher in dem aktuellen Ausmaß nicht bekanntes Element an Unbestimmtheit bringen die Selbstmord-Attentäter ins Spiel, sei es in Manhattan oder in Israel. Die "traditionelle" Verbrechenverfolgung – und das gilt auch noch für die üblicherweise unter "Organisierte Kriminalität" (O.K.) rubrizierten, "gewinnversprechenden" Delikte wie Menschen-, Drogen-, Waffen- oder Kfz-Handel – konnte bei allen Prognosen über Verhaltensweisen der Straftäter deren grundsätzlichen Überlebenswillen und damit eine gewisse Grenze in Bezug auf die Risikobereitschaft einkalkulieren. Diese Schranke entfällt bei religiös- oder nationalistisch-fundamentalistisch "zum Äußersten" Entschlossenen.

Der Wegfall der Möglichkeit, präventives Staatshandeln als "Gegenmaßnahme" an vorangegangenen Tun der Straftäter zu orientieren, zu individualisieren und zu dosieren, wird drastisch deutlich, wenn man versucht, die Normen über Standardmaßnahmen der O.K.-Bekämpfung wie Observation, den Einsatz technischer Mittel oder die polizeiliche Beobachtung auf den Selbstmord-Mord-Terrorismus anzuwenden. Sie laufen alle schrecklich ins Leere. Da hatte man in an sich löblicher rechtsstaatsbewusster Akribie Kataloge von Straftaten zusammengestellt, die aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte von den zu Beobachtenden mutmaßlich begangen werden würden; da machte man "eine Gesamtwürdigung der Person und ihre bisherigen Straftaten" zur Prognosebasis für künftige Straftaten und deren polizeiliche "Abwehr"¹⁵; da praktiziert man im Strafrecht den Haftgrund der "Wiederholungsfahr". Für die kontinuieritätsfeindliche Singularität der Tat des plötzlich irgendwann irgendwo "erwachten" und zuschlagenden "Sleepers" und Suizidterroristen sind alle diese zugleich ermächtigenden wie befugnisbegrenzenden, auf Kontinuitäten und raumzeitliche Einbettungen setzenden Tatbestandsmerkmale eines rechtsstaatlichen Sicherheitsrechts Makulatur. Man muss diesen tiefgreifenden Wandel des empirischen Normbereichs dieser Materie sehen, wenn man die Hilflosigkeit des präventiv agierenden Gesetzgebers, etwa des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, richtig verstehen will.

Ein Zweites kommt hinzu. Es ist nicht nur die nach Ursache und Ausmaß, nach Ort, Zeit und Modalitäten zu erfahrende Unbestimmtheit des terroristischen Risikos und die dadurch provozierte Konturlosigkeit der *präventiven*, "*proaktiven*" Aktion, welche in den Normen Ausdruck findet, sondern zur Logik des Präventionsstaates gehört die *Maßlosigkeit* der Verfolgung eines nie erreichbaren Ideals. Dieses Ideal heißt Sicherheit, und in der Werteskala der Gegenwart bringt es sich neben dem

Ideal der Freiheit, welches den Rechtsstaat geprägt hat, immer stärker zur Geltung. Der Staat, der ‚Sicherheit‘ als Staatsaufgabe setzt, gibt ein Versprechen ab, das er nie voll befriedigend wird einlösen können, das ihn aber ständig zu neuer Aktivität anstachelt. "Sicherheit" bedeutet nicht mehr in erster Linie die Gewissheit der dem Individuum verbürgten Freiheit, sondern die Zusage einer *prinzipiell unbegrenzten, nie endenden staatlichen Aktivität* zum Schutze des Bürgers vor sozialen, technik- und umweltbedingten oder auch kriminellen Risiken und Gefahren."¹⁶ Der eschatologisch-utopische Charakter des Sicherheitsgedankens verfestigt sich noch mehr in der Vorstellung eines "Grundrechts auf Sicherheit", welches einerseits den Bürger zu Sicherheits-Leistungen des Staates berechtigen soll, andererseits damit aber die Staatstätigkeit entgrenzt und entsprechend weitreichende Kompetenzen auslöst.¹⁷ "Sicherheit" wird dabei als ein paradiesischer Zustand gedacht, in welchem die Blindheit bewirkende faustische "Sorge" durch grenzenlose "Vor-Sorge" beseitigt werden könnte.

5. Zur Beurteilung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz bietet im Einzelnen zahlreiche Beispiele für das Wirksamwerden der Präventionslogik. Die "Versicherheitslichung" ("securitization") zehrt an der Substanz "normativer Errungenschaften" rechtsstaatlichen Sicherheitsrechts. Das beginnt bei der Trennung von Aufgaben und Befugnissen, die ihre freiheitsschützende Funktion verliert, wenn man diese, also die Befugnisse, einfach nach jenen ausrichtet, somit den längst überwunden geglaubten "Schluss" von den Aufgaben auf die Befugnisse wiederbelebt. Die Begründung des Gesetzentwurfs¹⁸ geht jedoch so vor, indem sie Bestrebungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder das friedliche Zusammenleben der Völker richten, als erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit und als Nährboden für extremistische Auffassungen bezeichnet und dann einfach erklärt: "Es muss zulässig sein, dass der Verfassungsschutz solche Bestrebungen...beobachtet." Ich habe anderen Orts gezeigt, dass die vom Gesetzgeber für diese weitreichende Aufgabenerweiterung des Verfassungsschutzes begründungslos in Anspruch genommene verfassungsrechtliche Deckungsnorm des Art. 73 Nr. 10 b) GG mit ihrer ursprünglichen Definition von ‚Verfassungsschutz‘ gerade dies sehr wahrscheinlich nicht leistet.¹⁹

An vielen Einzelheiten des minutiös vorgehenden Artikelgesetzes und seiner Entstehungsgeschichte lässt sich aufzeigen, wie schwer der Gesetzgeber sich mit der Wahrung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien getan hat. Neben dem Übermaßverbot sind vor allem die Grundsätze der Normbestimmtheit und der

¹³Zum Präventionsstaat grundsätzlich: DENNINGER, Der Präventions-Staat, Kritische Justiz 1988, 1ff

¹⁴Vgl. M. ALBERS, a.a.O., (Anm. 12) S. 356.

¹⁵Nur als wenige Beispiele: §§ 15 Abs.2 HSOG, Art. 36 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG

¹⁶So DENNINGER 1994, Menschenrechte und Grundgesetz, S. 48. Hervorh. nicht im Original.

¹⁷Zum Grundrecht auf Sicherheit vgl. J. ISENSEE, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983

¹⁸Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), Bundestags-Drucksache 14/7386, S. 91

¹⁹DENNINGER, Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), *Strafverteidiger* 2002, 96ff.

Wesentlichkeit zu nennen, und sogar an den Gleichheitsgrundsatz ist zu erinnern.²⁰ Diese Schwierigkeiten sind nicht in politischer Unfähigkeit oder Unwilligkeit begründet, sondern in der *strukturellen Diskrepanz* zwischen einem rechtsstaatlich entwickelten Rechtssystem und dem Versuch, ein *sicherheitspolitisches Präventivprogramm* mit transnationalen Bezügen in dieses System einzubauen, d.h. in dessen Begrifflichkeit und Systematik auszudrücken. Kurz gesagt: Die Schwierigkeiten haben ihren Grund in der Inkompatibilität der beiden Funktionslogiken. Die Imperative der Prävention sprengen die Umzäunungen rechtsstaatlicher Begriffe. Das zeigt sich bei dem Versuch, die neuen Informationseinholungsbefugnisse des Verfassungsschutzamtes (§ 8 Abs.5 – 13 BVerfSchG) nicht völlig ausufernd zu lassen, ebenso wie bei der Unmöglichkeit, den Kreis der dem "vorbeugenden personellen Sabotageschutz" unterfallenden Personen durch eine – eben nicht ausreichend mögliche – Definition der "lebenswichtigen" oder "verteidigungswichtigen Einrichtungen" (außerhalb des Militärs!) definitiv einzugrenzen. Langfristig folgenreich und deshalb besonders beobachtungs- und evaluationsbedürftig sind die zahlreichen Präventivmaßnahmen gegenüber Nicht-EU-Ausländern (Leider sind gerade sie von der Evaluierungspflicht des Art. 22 ausgenommen!).

Das neue Ausländerrecht, einschließlich des Ausländervereinsrechts, ist nach außen hin durch Abschottung und Zugangskontrolle, nach innen durch Überwachung und Verschärfung der Vereinsverbots- und Personenausweisungsgründe gekennzeichnet. Die dabei durchweg verwendeten höchst unbestimmten und wertausfüllungsbedürftigen Gesetzesbegriffe stehen in Widerspruch zu der jüngst vom Bundesverfassungsgericht im Vermögensstrafen-Urteil vom 20. März 2002²¹ bekräftigten Tendenz, das Bestimmtheitsgebot zur Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger und zum Schutz ihres Vertrauens ernst zu nehmen. Oder wie anders soll man z.B. den Grund für das Verbot verstehen (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 VereinsG), das einen Ausländerverein trifft, soweit sein Zweck oder seine Tätigkeit "Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets fördert, deren Ziele oder Mittel mit den Grundwerten einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung unvereinbar sind." Wie soll der betroffene Bürger das auslegen? Kopftuch ja, Burqa nein? Dass diese Klausel bisher in § 37 Abs.1 Nr. 4 AuslG stand, erhöht ihre Bestimmtheit nicht. Jedenfalls widerlegt sie die Begründung des Gesetzgebers²², die Neufassung der Verbotsgründe strebe einen "konkreteren und weniger wertungsbedürftigen Katalog von Verbotsvoraussetzungen an", um den "unter Zeit- und Entscheidungsdruck zum Handeln aufgerufenen Sicherheitsbehörden" nicht durch "vage, hochgradig auslegungsbedürftige Eingriffsvoraussetzungen" "Steine statt Brot" zu geben.

Vor wenigen Wochen²³ erst hat der Zentralrat der Muslime in Deutschland in Berlin eine *"Islamische Charta"* verkündet, die die auch nach islamischem Recht bestehende Pflicht aller Muslime anerkennt, sich "grundsätzlich an die lokale Rechtsordnung zu halten". Die vom Grundgesetz garantierte gewaltenteilige, rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung der Bundesrepublik wird ausdrücklich anerkannt. Man darf diese Charta als ein positives Signal der Integrationsbereitschaft begrüßen. Dann ist aber auch zu hoffen, dass auf der anderen Seite wenigstens die Verwaltungspraxis das neue Ausländer-Präventivrecht nicht einseitig in kommunikations- und damit integrationshemmender Weise handhabt.

²⁰ Zu Einzelbeispielen s. meine Kritik in *Strafverteidiger* 2002, 96 ff (s. vorige Note).

²¹ 2 BvR 794 /95, Urteil des Zweiten Senats vom 20. 3. 2002.

²² Bundestags-Drucksache 14/7386 S. 122.

²³ Notiz in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 21. 2. 2002, Nr. 44, S.5.

8. Auswirkungen des 11. September auf die deutsche Menschenrechtspolitik

Walter J. Lindner

1. Herausforderungen des 11. September für die internationale Menschenrechtspolitik

Die Bedrohungsszenarien haben sich gewandelt.

Der 11. September machte deutlich: Kein Staat ist unverwundbar. Zu Mord und Selbstmord Entschlossene können jederzeit mit unvorstellbarer Gewalt zuschlagen. Diese erschreckende Einsicht ist nicht neu, gewinnt aber nun andere Dimensionen.

Die Grundlagen bisheriger Sicherheitspolitik sowie die Szenarien der Bedrohung haben sich insgesamt dramatisch verändert. Statt Ost-West-Gegensätzen und zwischenstaatlichen Militärkonflikten stellen heute innerstaatliche Konflikte sowie komplexere und vielfältigere Gefahren – nicht zuletzt weltweit operierende terroristische Netzwerke – den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in Frage.

Erforderlich ist ein Angehen von Bedrohungsursachen, Gewaltbereitschaft, Hass, Terror und Intoleranz – nicht nur von deren Symptomen – um Wurzeln und idealen Nährboden für Radikalisierung und religiösen Fanatismus zu entfernen und kriminellen Organisationen einen idealen Rekrutierungs- und Aktionsboden zu entziehen. Folgende Ursachen sind akut relevant:

- zunehmende Gegensätze zwischen Arm und Reich
- Überbevölkerung und Not
- Mangel an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
- Verweigerter Partizipation an Entscheidungsprozessen
- Ungleichheit
- Isolation
- Entstehen regionaler Machtvakuen

Die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit erweist sich als schwierig.

Die Gezeitenwende des 11. September zeigt ein altes Dilemma in neuer Form: Die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit. Die Grundfrage lautet: Wie ist die Sicherheit der Menschen optimal zu schützen, ohne die Freiheit und die Rechte des Einzelnen einzuschränken? Einerseits muss durch entschlossenes legislatives, polizeiliches und – als ultima ratio – auch militärisches Handeln der Terror bekämpft und unsere Sicherheit geschützt werden. Zugleich gilt es aber auch, politische Antworten zu Krisen und Konflikten zu entwickeln, die Unfrieden, Gewalt und Terrorismus hervorbringen.

Herausforderungen nach der Zäsur des 11. September liegen konkret darin

- der Aufweichung bisher erreichter Menschenrechtsstandards durch einen "Anti-Terror-Rabatt" entgegenzutreten ("Wahrung des Acquis");

- die Chancen der Neuorientierung vieler Staaten für einen Ausbau des Multilateralismus, einen verstärkten Dialog der Kulturen und die Bekämpfung der Terrorursachen zu nutzen;
- (in Afghanistan konkret: eine menschen- und bürgerrechtskonforme Ausgestaltung des Wiederaufbaus des Landes (unter gleichberechtigter Beteiligung der Frauen) sicherzustellen).

In der Zäsur liegt auch eine Chance. Die Herausforderung muss angenommen werden.

In der Zäsur nach den Anschlägen, im Schulterchluss gegen den Terror ergibt sich auch eine Chance, die Chance einer neuen Ära. Ohne globale Zusammenarbeit ist es nicht möglich, Konfliktursachen des Terrorismus wirksam zu bekämpfen. Der Schulterchluss gegen den Terror könnte daher führen zu

- einem Ruck zu einem globalem Bewusstsein, einem Schub für regionale Ordnungs- und Friedensinitiativen;
- einem Zusammenrücken der Staatenwelt – die "Anti-Terror-Koalition" ist hier nur der Anfang; nun könnten "Anti-Armut-Koalitionen" gebildet werden;
- einer Stärkung des Multilateralen;
- einer Bekämpfung der Ursachen von Instabilität und Unfrieden, einer Verlangsamung der Spirale von Gewalt und Unfrieden sowie einer wirksamen Entschärfung der Konfliktherde;
- einer Reduzierung des Zulaufs für Extremisten und fanatische Gewalttäter

Um dies in die Tat umzusetzen sind Hunger, Elend, politische und soziale Perspektivlosigkeit, Armut, Krankheit und Rechtlosigkeit wirksam anzugehen, aber auch kulturelle, wirtschaftliche und politische Identitäten und gesellschaftliche Gestaltungsideen anderer zu respektieren.

2. Zu den Funktionen von Menschenrechtspolitik

Menschenrechtspolitik als Mittel der Krisen- und Konfliktprävention

Eine umfassende Strategie gegen den Terrorismus muss Entwicklungsfragen, aus denen sich Hass, Terror und Verzweiflung speisen, angehen und auf Vorbeugung setzen. Gefordert ist eine kooperative Ordnungspolitik, die allen Völkern eine gerechte Teilhabe an Wohlstand und politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht. Zonen des Friedens, der Prosperität und der Demokratie sind auszuweiten, regionale und globale internationale Institutionen fortzuentwickeln, Konfliktaustragung weltweit zu zivilisieren und zu verrechtlichen und die ökonomische Globalisierung sozial gerechter zu gestalten. Wichtig sind hier nachhaltige Entwicklung, soziale Gerechtigkeit, Fairness und vor allem die umfassende Achtung politischer, bürgerlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte.

Entscheidend ist weiterhin das Eintreten für "gute Regierungsführung" ("good governance"), die Achtung der Menschenrechte, Abbau krasser sozialer Ungleichheiten, wirksame Bekämp-

fung der Korruption sowie die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft umfasst.

Menschenrechtspolitik ist auch ein Vehikel des Dialogs der Kulturen

Interkultureller und interreligiöser Dialog trägt bei zum Abbau von "Sprachlosigkeit", Intoleranz und Gewaltneigung und reduziert Konfliktpotential. Wichtig sind auch Initiativen, die das Gewaltpotential insbesondere bei Jugendlichen vermindern sollen und dafür sorgen, dass den Hassparolen ihre verführerische Wirkung genommen wird. Aufklärung, Toleranz, Zuhören, Bildungsangebote, aber auch selbstbewusstes Eintreten für universelle Werte gehören hierzu.

Für den Religionsdialog – nicht zuletzt die Frage des Umgangs mit dem Islam – ist wichtig: Freiheit, Toleranz, Minderheitenschutz und Menschenrechte sind nicht Grundwerte des Westens, sondern universelle, gemeinsame Werte.

Aber aus Konfliktscheu einen bloßen Höflichkeitsdialog zu beginnen wäre ein falscher Ansatz. Militanter Islamismus ist jedoch ein ungeeignetes Objekt für multikulturelle Toleranz. Auch zu den Themen "islamische Körperstrafen" (etwa Auspeitschen, Steinigung, Amputationen), "Stellung der Frau in der Gesellschaft" sowie dem in konservativ-islamischen Staaten geltend gemachten generellen "Scharia-Vorbehalt" trotz universeller Geltung der Menschenrechte muss der Dialog offensiv, selbstbewusst und kritisch geführt werden. Liberalität gegenüber Andersdenkenden, Selbstkritik, Glaubens-, Bekenntnis- und Meinungsfreiheit, Verpflichtung auf Demokratie, Verfassung und Gewaltenteilung, die Anerkennung allgemeiner Rechte und individueller Freiheiten, einschließlich der Geschlechtergleichheit, Fähigkeit zur Selbstkorrektur, diskursive Verständigung auch über moralisch-ethische Fragen, Diskussion statt exklusiver Wahrheitsanspruch müssen in diesem Dialog selbstbewusst vertretende Grundwerte sein.

Das Auswärtige Amt, aber auch andere Institutionen, planen und unternehmen zahlreiche aktuelle Maßnahmen und Initiativen zum Kulturdialog.

Wahrung menschenrechtlicher Standards

Internationale Grundrechts- und Menschenrechtsstandards müssen sich gerade auch in Krisenzeiten bewähren. Bei allem Verständnis für erforderliche sicherheitspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und neuer Bedrohungsszenarien ist auf Wahrung des menschenrechtlich Erreichten zu bestehen und nicht zuzulassen, dass die notwendigen strengeren Sicherheitsmaßnahmen die freiheitlichen Grundwerte unseres Zusammenlebens und die Menschenrechte gefährden. Gerade Demokratien sind bei der Terrorismusbekämpfung an eigenen Maßstäben zu messen.

Wir treten ein gegen

- eine erhöhte Nachsicht und Toleranz gegenüber Staaten mit problematischen Menschenrechtssituationen, nur weil diese sich am Kampf gegen den internationalen Terrorismus beteiligen ("Anti-Terror-Rabatt");
- einen Stillstand bei internationaler Normierung von Menschenrechten in VN-Gremien durch Dominanz sicherheitsrelevanter Diskussionen, etwa in der VN-Menschenrechtskommission in Genf oder im Menschenrechtsausschuss der VN-Generalversammlung in New York;
- eine "Umwidmung" von Menschenrechtsverletzungen in Anti-Terror-Maßnahmen: es gibt keinen "Freibrief" für Regierungen, im Namen der Terrorbekämpfung die Menschenrechte zu missachten (hier ist auch an die non-state-actors-Debatte zu erinnern). Es darf keine Legitimierung von Menschenrechtsverletzungen unter dem Etikett der Terrorismusbekämpfung geben;
- die Aushebelung menschenrechtlicher Grundstandards durch Aussetzung bestehender Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsabkommen ("Derogations-Klauseln");
- die Verletzung von Menschenrechten unter Ausnutzung der Ablenkung internationaler Öffentlichkeit auf andere Regionen und Themen ("Windschatten-Maßnahmen"); es gilt, Terrorismus nicht nur menschenrechtskonform zu bekämpfen, sondern auch etwa der Beschränkung unliebsamer Opposition unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung entgegenzuwirken;
- Tendenzen zu Pauschalisierung und Stigmatisierung einzelner Bevölkerungsgruppen oder Ressentiments gegen Fremde, Ausländerfeindlichkeit und Suche nach einfachen Feindbildern und Sündenböcken (eher Zuständigkeit der Innenressorts);
- alleinige Dominanz der Themen innerer und äußerer Sicherheit vor menschenrechtlichen, sozialen, kulturellen und entwicklungspolitischen Aspekten.

3. Bisherige Auswirkungen in den internationalen Menschenrechts-gremien

56. VN-Generalversammlung (GV): 3. Ausschuss

Die Sitzung war von September auf November verschoben worden. Im Mittelpunkt stand noch klar der Schock des 11. September, der eher für konzeptionelle Lähmung und business-as-usual auf niedrigem Niveau sorgte. Übliche Polarisierungen wurden etwas weniger laut ausgetragen. Allerdings gab es auch keine speziellen Rücksichtnahmen auf "Anti-Terror-Koalitionen"-Gesichtspunkte; auch der Kulturdialog rückte nicht zu sehr in den Vordergrund. Der übliche Frontverlauf wurde sichtbar etwa bei der Terrorismus-Resolution Algeriens und anderer Resolutionen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (WSK-Rechte). Zudem kam es zu Überlagerungen durch Diskussionen im VN-Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem 6. Ausschuss zu Terrorismus, der sich auch mit Definitionsfragen befasste.

Zur Sitzung der 58. VN-Menschenrechtskommission (MRK) (18.03.-26.04.2002):

Zwar waren das Thema Terrorismus und die Diskussion der Folgen des 11. September weit verbreitet, jedoch war die MRK geprägt durch die Zuspitzung der Situation in Nahost und die hierdurch polarisierend aufgeheizte Atmosphäre.

Die erwartete Dominanz des Themas ist daher nicht in dem Maße eingetreten; die MRK war vielmehr geprägt von Nahost und Blockpolarisierungen. Im Vorfeld der MRK waren insbesondere erwartet worden:

- Zeichen zu großer Rücksichtnahme auf die Anti-Terror-Koalition (etwa bei der Frage von Resolutionen zu China, Tschetschenien, Iran, Sudan) – Stichwort "Anti-Terror-Rabatt" (vgl. auch die Rede von VN-Generalsekretär Kofi Annan vom 12.04.2002 vor der MRK);
- Eine Rechtfertigung der Umwidmungen von Menschenrechtsverletzungen in Antiterrormaßnahmen ("Windschatten"), etwa die Resolution Algeriens zu "Menschenrechte und Terrorismus";
- Eine Dominierung aller Menschenrechtsdebatten durch die Terrorismusthematik (weniger Platz für WSK-Rechte);
- Appelle zu mehr Toleranz und Kulturdialog.

4. Konsequenzen für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung

- Orientierung der Politik an den Herausforderungen und neuen Aufgaben der Menschenrechtspolitik (siehe oben: Wahrung des Menschenrechts-Acquis, Kulturdialog, Multilateralismus)
- Thematisierung des "kein Anti-Terror-Rabatt" in Reden des Ministers (etwa Erklärung zum Tag der Menschenrechte am 10.12., Rede vor der VN-Menschenrechtskommission am 20.03.), in EU-Koordinierungen, in bilateralen Gesprächen auf Arbeitsebene, der Ebene des Bundestages/Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Poppe, Staatsminister Volmer, Bundesminister) und in Foren wie Menschenrechtskommission, VN-Generalversammlung, Europarat, etc.
- Förderung von Projekten des Kulturdialogs und zum Abbau von Radikalisierung, Fanatismus und Gewaltbereitschaft
- Thematisierung der Vereinbarkeit der Scharia mit internationalen Menschenrechtsstandards, insbes. die Praxis grausamer Strafen (Steinigung, Amputationen, Auspeitschen): im Rahmen der EU Sondierungen, Rede MdB Christa Nickels vor der Menschenrechtskommission am 08.04.2002.
- Proaktive Rolle bei Entwicklungskonferenzen (etwa Monterrey: Diskussion über öffentliche Entwicklungshilfe (ODA), Verbindliche Festlegung des ODA-Zieles mit Zeitrahmen)
- Wiederaufbau und Nation Building in Afghanistan (siehe ergänzend der Beitrag des BMZ in dieser Veranstaltung)

9. Herausforderungen des Terrorismus: Konsequenzen für die Entwicklungspolitik

Jochen Böhmer

1. Hintergründe / Herausforderungen

Mehr als ein halbes Jahr ist vergangen nach den Anschlägen von New York und Washington – was ist seitdem geschehen? Welche Konsequenzen hat die Entwicklungspolitik gezogen?

In Politik, Medien und Wissenschaft hat sich nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 ein weitgehend gemeinsames Grundverständnis entwickelt.

Im Bereich der Ursachen des Terrorismus wurden sozio-ökonomische, kulturelle und politische Bedingungen in Form blockierter oder gescheiterter Entwicklung als Nährboden erkannt, auf dem allgemeine Unzufriedenheit sowie Gefühle von Marginalisierung, Ohnmacht und mangelnder politischer Teilhabe wachsen. Als Auslöse- und Mobilisierungsfaktoren für gewalttätige Reaktionen gelten insbesondere ungelöste Regionalkonflikte. Der israelisch-palästinensische Konflikt, die Lage in der Golfregion einschließlich der militärischen Präsenz des Westens sowie der Kaschmir-Konflikt werden in Teilen der arabisch-islamischen Welt in Zusammenhang mit der kolonialen Unterwerfung im 19. Jahrhundert gestellt und als Ausdruck westlicher Parteilichkeit gesehen.

Allerdings führen Unzufriedenheit mit sozialen und politischen Verhältnissen sowie ungelöste Konflikte allein noch nicht direkt zum Entstehen terroristischer Organisationen. Hinzukommen müssen einerseits individuelle kriminelle Disposition und andererseits das Fehlen gesellschaftlicher und staatlicher Strukturen, die in der Lage wären, auf solche individuellen Entwicklungen frühzeitig zu reagieren. Staatsversagen und Staatszerfall, geschlossene Gesellschaften sowie kriminelle und Gewaltökonomien, d.h. wiederum gescheiterte Entwicklung, erleichtern das Entstehen und den Aufbau terroristischer Organisationen.

Was wurde daraus gefolgert?

Im Bereich der Handlungserfordernisse bestand vor dem Hintergrund dieser Ursachenanalyse schnell Übereinstimmung, dass in der internationalen Zusammenarbeit ein breit gefächterter Ansatz zu wählen ist.

Zu ihm gehören erstens militärische und polizeiliche Maßnahmen zur Verfolgung von Terroristen einschließlich der Unterbrechung ihrer Finanzierungssysteme. Über die völkerrechtlichen Aspekte der Maßnahmen haben wir heute Vormittag diskutiert.

Zweitens sind politische Initiativen zur Lösung der Regionalkonflikte und zur weiteren Verrechtlichung der internationalen Beziehungen erforderlich.

Drittens müssen entwicklungspolitische Maßnahmen ausge-

baut werden, um den Nährboden zu bearbeiten, auf dem Hass- und Gewaltbereitschaft entstehen.

Damit ist der Präventionsaspekt angesprochen: Entwicklungspolitik ist somit – das möchte ich hier betonen – kein Instrument der direkten Terrorismusbekämpfung.

Im ersten halben Jahr nach den Terrorangriffen des 11. September hat eine enorme Kraftanstrengung der internationalen Gemeinschaft stattgefunden: Die Bildung einer politischen Anti-Terror-Koalition, die Militäroperationen in Afghanistan und der weiteren Region sowie die anlaufende Unterstützung für den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Afghanistans. Dabei sind die Möglichkeiten wie auch die Begrenzungen der verschiedenen Strategien erkennbar geworden.

Im Vergleich zu den Maßnahmen im militärischen Bereich sind die globalen zivilen Anstrengungen weniger weit vorangetrieben worden. Sie sind bislang leider nur in den Bereichen mit Nachdruck vorgebracht worden, die in unmittelbarem Zusammenhang mit militärischen Maßnahmen und dem Wiederaufbau in Afghanistan stehen. Es ist im Augenblick noch nicht gesichert, dass die notwendigen erheblichen Finanzierungszusagen der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan zusätzlich zu den vorhandenen Finanzierungsmitteln zur Verfügung gestellt werden und nicht zu einer Kürzung von Hilfsmaßnahmen in anderen Weltregionen führen. Es ist insofern von besonderer Bedeutung, dass die Bundesregierung im Jahre 2002 für ihre Aktivitäten nicht nur diese Zusätzlichkeit sichergestellt, sondern zudem weitere Mittel für andere Regionen bereitgestellt hat.

2. Konsequenzen für die Entwicklungspolitik

Die Überlegungen und Beiträge des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) möchte ich vor diesem Hintergrund in drei Aspekte gliedern:

1. die globale Ebene;
2. die regionale Dimension und
3. operative Maßnahmen.

2.1 Die globale Ebene

Auf der globalen Ebene geht es vorrangig um vier Punkte:

1. Die aktuellen Verschiebungen in der Weltpolitik müssen in eine Weiterentwicklung des Multilateralismus im Rahmen der Vereinten Nationen und regionaler Organisationen eingebunden werden, um Frieden, Stabilität und Gerechtigkeit auf Dauer zu sichern.
2. Der weltweiten Solidarität gegen den Terrorismus müssen wir mit einem Bündnis für globale Gerechtigkeit eine dauerhafte Grundlage geben. Das "Aktionsprogramm 2015" der Bundesregierung bildet hierfür eine zentrale Grundlage. Es ist nicht nur eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit, sondern auch ein Gebot der politischen und wirtschaftlichen Vernunft, dass im Rahmen der internationalen Verhandlungen

gen zu der "International Conference on Financing for Development" (Monterrey, Mexiko, März 2002) und zu dem VN-"Erdgipfel" Rio+10 (Johannesburg, Südafrika, 2002) die Industrieländer gegenüber dem Süden zu einem größeren Entgegenkommen bereit sind.

3. Staatszerfall und Kriegsökonomien prägen maßgeblich den Kontext, in dem Terrorismus entsteht. Eine globale Sicherheitsarchitektur kann deshalb nur Bestand haben, wenn die Staaten auch nach innen ihre entsprechenden Aufgaben wahrnehmen können und ihre Wirtschaften zu Friedensökonomien umgestaltet werden.
4. Im kulturellen Bereich geht es darum, Hochmut und Arroganz zu unterlassen. Wir müssen noch deutlicher Gedanken gut und Ansätze auch islamisch, hinduistisch und buddhistisch geprägter Kulturen als gleichberechtigt wahrnehmen und anerkennen.

2.2. Die regionale Ebene

Auf der regionalen Ebene möchte ich auf drei Bereiche eingehen:

Erstens geht es um den Wiederaufbau zur Stabilisierung Afghanistans einschließlich der Bewältigung des afghanischen Flüchtlingsproblems in der Region. Hierfür stehen im Rahmen des Anti-Terror-Paketes der Bundesregierung zusätzlich 80 Mio. € zur Verfügung.

Mit diesen Mitteln soll von entwicklungsorientierter Nothilfe in und um Afghanistan zügig zu Maßnahmen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus übergegangen werden. Dabei kommt der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, Verwaltung und Sicherheit, der Förderung des Bildungswesens und der Einbeziehung der Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft, Politik und Wirtschaft eine besondere Rolle zu. Die Maßnahmen werden in enger Abstimmung mit multilateralen und europäischen Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit vorbereitet und durchgeführt.

Zweitens haben wir die Entwicklungszusammenarbeit im regionalen Kontext der Afghanistankrise neu konzipiert, teilweise neu ausgerichtet oder völlig neu aufgebaut. Die Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan wurde wieder aufgenommen. Für Zentralasien haben wir eine Initiative eingeleitet, die sich vor allem in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Wirtschaftsreformen / Armutsbekämpfung engagiert, aber auch die regionale Kooperation, insbesondere im Umweltsektor, mitaufgreifen wird.

Drittens müssen wir der islamischen Welt insgesamt konzeptionell verstärkt Aufmerksamkeit widmen. Wir sind im Hinblick auf unsere Kooperations- und Dialoginstrumente auf dem "islamischen Auge" in vielen Bereichen teilweise blind, weil die jeweiligen nichtstaatlichen deutschen Träger sich im Ausland in erster Linie auf solche Partner konzentrieren, die ihren eigenen weltanschaulichen oder politischen Vorstellungen nahe stehen. Dies führt zu einer Präsenz nichtstaatlicher Träger z.B. in Lateinamerika, die tief in die dortigen Gesellschaften hineinwirkt. Vergleichbare Strukturen und Kooperationsangebote in die islamischen Gesellschaften sind bei weitem nicht so ausgeprägt.

2.3. Operative Maßnahmen

Entwicklungspolitisches Engagement bedarf eines vielfältigen Ansatzes, der sich nicht nur auf unmittelbar präventive Maßnahmen beschränkt. Zentrale Voraussetzungen und Ziele nachhaltiger Entwicklung sind leistungsfähige und demokratische staatliche Strukturen, offene Zivilgesellschaften sowie kulturelle Identität und Toleranz. Im Rahmen eines umfassenden Präventionskonzeptes tragen sie auch wesentlich zum Abbau struktureller Konfliktursachen im politisch-gesellschaftlichen Bereich und zur Förderung der Fähigkeiten friedlicher Bewältigung von Krisen und Konflikten bei. Vor dem Hintergrund der terroristischen Herausforderung sollen vor allem folgende Maßnahmenbereiche ausgebaut werden:

1. Verstärkung der Beiträge in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte, Beteiligungsmöglichkeiten und Organisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft sowie gute Regierungsführung und leistungsfähige Institutionen in Politik und Verwaltung. Dabei stellen die Menschenrechte den normativen Eckstein unserer Zusammenarbeit dar.
2. Verstärkung der Beiträge im Bereich Friedensentwicklung und Krisenprävention.
3. Aufbau einer entwicklungspolitischen Kooperation im Sicherheitssektor im Kontext seiner zivilen, demokratischen und rechtsstaatlichen Einbindung.
4. Verstärkte Berücksichtigung der kulturellen Dimension von Entwicklungspolitik und Globalisierungsprozessen und Förderung von kultureller Identität und Toleranz, intra- und interkulturellem Dialog sowie sozialer Integration.

Diese zusätzlichen finanziellen Maßnahmen sollen zusammen mit dem "Aktionsprogramm 2015" zur weltweiten Armutsbekämpfung in einem systematischen Ausbau der Entwicklungsleistungen Deutschlands für weltweite Gerechtigkeit und Frieden weitergeführt werden. Bundespräsident Johannes Rau hat es unterstrichen: "Der beste Schutz gegen Terror, Gewalt und Krieg ist eine gerechte internationale Ordnung."

Anhang

1. Programm

Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus Arbeitsgespräch in Berlin, 19.4.2002

Französischer Dom, Berlin-Mitte

- 10.00 h Begrüßung: Werner Lottje, Vorsitzender des Kuratoriums, Deutsches Institut für Menschenrechte
- 10.10 h I: Der 11. September 2001
- Leitfragen:
- Wie sind die Ereignisse des 11. Septembers zu bewerten, als Krieg, Verbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Menschenrechtsverletzung o.a.?
 - Wie steht es um das Recht auf Selbstverteidigung der Staaten, wann erlischt es?
Wie ist die Rolle des VN-Sicherheitsrats mit dem Blick auf militärische Handlungsoptionen einzuschätzen?
 - Welche Folgewirkungen lassen sich schon jetzt für den Schutz der Menschenrechte erkennen?
- Moderation: Prof. Dr. Klaus Dicke, Universität Jena
- Impulsreferat: Wie sind die Ereignisse des 11. Septembers völker- und menschenrechtlich einzuschätzen?
Zum Selbstverteidigungsrecht der Staaten und der Ermächtigung zu militärischen Optionen
Prof. Dr. Thomas Bruha, Universität Hamburg
- Kommentar: Terrorismus und Vereinte Nationen
Christiane Wandscher, Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Universität Kiel
- Kommentar: Terrorismus und internationales Strafrecht
Dr. Florian Jeßberger, Institut für Kriminalwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin
- Diskussion
- 11.45 h Kaffeepause
- 12.00 h II. Konsequenzen: Reaktionen auf den 11. September
- Leitfragen:
- Welche menschenrechtlichen Erfordernisse müssen bei der Bekämpfung des Terrorismus beachtet werden?
An welchen Punkten kann es zu Konflikten zwischen beiden Ansprüchen kommen? Wie ist darauf zu antworten?
 - Welche Folgen ergeben sich für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und den Flüchtlingsschutz?
 - Wie ist der rechtliche Status von Terrorismusverdächtigen zu definieren, z.B. auf der US-Militärbasis in Kuba?
 - Welche neuen Entwicklungen im Völkerrecht sind absehbar und welche Auswirkungen haben sie auf den internationalen Menschenrechtsschutz?
- Impulsreferat: Welche Grenzen legt der internationale Menschenrechtsschutz der Terrorismusbekämpfung auf?
Prof. Dr. Stefan Oeter, Universität Hamburg
- Kommentar: Die Erfahrung internationaler Menschenrechtsorganisationen
Dick Oosting, Direktor der EU-Vertretung, Amnesty International
- Diskussion
- 13.15 h Mittagessen

14.30 h III. Konsequenzen 2: Deutsche und EU-Politik nach dem 11. September

Leitfragen:

- Wie sind deutsche Maßnahmen und EU-Vorschläge zur Terrorismusbekämpfung menschenrechtlich zu beurteilen?
- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Reaktion gibt es unter den EU-Mitgliedsstaaten? Was sind die nächsten Schritte der Kommission?
- Muss vor fragwürdigen Einschränkungen der Menschenrechte - vollzogenen wie geplanten - gewarnt werden?

Moderation: Prof. Dr. Eckart Klein, Universität Potsdam

Impulsreferat: Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetzes
Prof. Dr. Erhard Denninger, Universität Frankfurt

Diskussion

15.40 h IV. Folgerungen für die deutsche Politik

Leitfrage:

- Welche Beiträge kann deutsche Politik dazu leisten, international eine gleichermaßen effektive und an Völkerrecht und Menschenrechten orientierte Bekämpfung des Terrorismus zu fördern? Welche Ansätze der Prävention sind erfolgversprechend?

Moderation: Dr. Wolfgang Heinz, Deutsches Institut für Menschenrechte

Einleitung des

Rapporteurs: Andreas Zumach, Genf

Kommentar: Auswirkungen des 11. Septembers auf die deutsche Menschenrechtspolitik
Walter Lindner, Stellv. Referatsleiter, Arbeitsstab Menschenrechte, Auswärtiges Amt

Kommentar: Herausforderungen des Terrorismus. Konsequenzen für die Entwicklungspolitik
Dr. Jochen Böhmer, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Schlußwort: Frauke Seidensticker, Stellv. Direktorin, Deutsches Institut für Menschenrechte

2. Liste der Teilnehmer und Teilnehmerinnen

Ulrike Barten

AG Menschenrechte der
SPD-Bundestagsfraktion
Ella-Kay-Str. 42 · 10405 Berlin

Rudolf Bindig MdB

SPD-Bundestagsfraktion
Unter den Linden 50 · 11017 Berlin
Tel: 030/227 731 72
Fax: 030/227 761 72
Email: rudolf.bindig@bundestag.de

Dr. Jochen Böhmer

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung
Friedrich-Ebert-Allee 40 · 53113 Bonn
Tel: 0228/535 31 15
Fax: 0228/535 38 15
Email: boehmerj@bmz.bund.de

Prof. Dr. Thomas Bruha

Universität Hamburg
Rothenbaumchaussee 21, Zi. 03 · 20148 Hamburg
Tel: 040/42 838 4604
Fax: 040/42 838 6262
Email: t-bruha@jura.uni-hamburg.de

Volkmar Deile

Adamstr. 49 · 13595 Berlin
Tel: 030/362 864 94
Fax: 030/362 865 19
Email: vdeile@t-online.de

Prof. Dr. Erhard Denninger

Am Wiesenhof 1 · 61462 Königstein
Tel: 069/79 82 86 89
Email: denninger@jur.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Klaus Dicke

Ernst-Abbe-Platz 8, R. 520
Univ. Jena · 07740 Jena
Tel: 03641/945430
Fax: 03641/945432
Email: s6woma@rz.uni-jena.de

Ina Dettmann-Busch

Entwicklungspolitisches Forum, Deutsche
Stiftung für Internationale Entwicklung
Hallerstr. 3 · 10587 Berlin
Tel: 030/43 996 315
Fax: 030/43 996 250
Email: dettmann@dse.de

Amke Dietert-Scheuer MdB

Bundestag · 11011 Berlin
Tel.: 030 227 751 29

Roland Freudenstein

Koordinator für Internationale Zusammenarbeit in Berlin,
Konrad-Adenauer-Stiftung
Tiergartenstr. 35 · 10785 Berlin
Tel: 030/269 96-0
Fax: 030/269 96 261

Vera Gaserow

Frankfurter Rundschau
Reinhardtstr. 33 · 10117 Berlin
Tel: 030 /28 00 50
Fax: 030 /28 00 501
E mail: berlin@fr-aktuell.de

Dr. Peter Girke

Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)
OE 4334/ Zimmer 1331
Postfach 5180 · 65726 Eschborn
Tel: 05196/ 791331
Fax: 05196/
Email: peter.girke@gtz.de

Petra Hanf

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27 · 10969 Berlin
Tel: 030/ 259359-0
Fax: 030/ 259359-59
Email: hanf@institut-fuer-menschenrechte.de

Annette Hartmetz

Abgeordnetenbüro Dr. Angelika Köster-Lossack
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1 · 11011 Berlin
Tel: 030/227-71682

Bernhard Heeb

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27 · 10969 Berlin
Tel: 030/ 259359-0
Fax: 030/ 259359-59

Dr. Wolfgang Heinz

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27 · 10969 Berlin
Tel: 030/259359-26
Fax: 030/259359-59
Email: heinz@institut-fuer-menschenrechte.de

Dr. Florian Jeßberger

Institut für Kriminalwissenschaften
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6 · 10099 Berlin
Tel: 030/2093 3312
Fax: 030/2093 3320
Email: florian.jessberger@rewi.hu-berlin.de

Prof. Dr. Eckart Klein
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89 · 14482 Potsdam
Tel: 0331/977 34 50
Fax: 0331/977 34 51
Email: mrz@rz.uni-potsdam.de

Inge Klostermeier
SPD-Bundestagsfraktion/Arbeitsgruppe Menschenrechte
Unter den Linden 50 · 11011 Berlin
Tel: 030/227 524 18
Fax: 030/227 56 471
Email: inge.klostermeier@spdfraktion.de

Anja Klug
Der Hohe Flüchtlingskommissar der
Vereinten Nationen (UNHCR)
Wallstr. 9-13 · 10179 Berlin
Tel: 030/20 22 02 16
Fax: 030/20 22 02 23
Email: Klug@unhcr.ch

Dr. Angelika Köster-Lossack MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1 · 11011 Berlin
Tel: 030/ 227-71682

Dr. Manfred Kulesa
Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Dag-Hammarskjöld-Haus
Poppelsdorfer Allee 55 · 53115 Bonn
Tel: 0228/94 90 00
Fax: 0228/21 74 92
Email: info@dgvn

Walter Lindner
Auswärtiges Amt
Werderscher Markt 1 · 10117 Berlin
Tel: 01888/17 28 30
Fax: 01888/17 39 15
Email: walter.lindner@auswaertiges-amt.de

Barbara Lochbihler
Generalsekretärin, Amnesty International
Greifswalder Str. 4 · 10405 Berlin
Tel: 030/42 02 48-0
Fax: 030/42 02 48-30
Email: blochbih@amnesty.de

Werner Lottje
Diakonisches Werk der EKD
Postfach 101142 · 70010 Stuttgart
Tel: 0711/2159 501
Fax: 0711/2159 368
Email: w.lottje@diakonie-human-rights.de

Prof. Dr. Stefan Oeter
Rothenbaumchaussee 21-23, Zi. 11
20146 Hamburg
Tel: 040/42 838 4565
Fax: 040/42 838 4601
Email: s-oeter@jura.uni-hamburg.de

Dominik Meier
miller und meier consulting
Politik und Projektberatung
Am Zirkus 3a · 10117 Berlin
Tel: 030/28 04 03 03
Fax: 030/28 09 54 58
Email: team@miller-meier.de

Anja Mihr
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27 · 10969 Berlin
Tel: 030/ 259359-0
Fax: 030/ 259359-59
Email: anja.mihr@gse-w.uni-magdeburg.de

Dick Oosting
Amnesty International
EU Office Brussels
Rue d'Arlon 39-41, b.10,
B-1000 Brussels · Belgium
Tel: 32-2-50 2 14 99
Fax: 32-2-5 02 56 86
Email: amnesty-EU@aieu.be
Email: doosting@aieu.be

Anja Papenfuß
Redaktion "Internationale Politik"
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
Rauchstr. 17-18 · 10787 Berlin
Tel: 030/254 231 47
Fax: 030/254 231 16
Email: papenfuss@dgap.org

Corinna Schellenberg
EKD-Kirchenamt
Herrenhäuser Str. 12
30419 Hannover
Tel: 0511/ 27 96 438
Fax: 0511/ 27 96 707

Stephanie Schlitt
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27 · 10969 Berlin
Tel: 030/25 93 59-0
Fax: 030/25 93 59-59
Email: stephanieschlitt@hotmail.com

Dr. Volkmar Schöneburg
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Nansenstr. 18 · 14471 Potsdam

Frauke Seidensticker

Stellvertretende Direktorin
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 · 10969 Berlin
Tel: 030/259 359 0
Fax: 030/259 359 59
Email: seidensticker@institut-fuer-menschenrechte.de

Ingrid Spiller

Heinrich-Böll-Stiftung
Rosenthaler Str. 40/41 · 10178 Berlin
Tel: 030/28 53 42 40
Fax: 030/28 53 41 08
Email: spiller@boell.de

Klaus Stoltenberg

Bundesministerium für Justiz
Arbeitsbereich IV - Menschenrechte
Mohrenstr. 37 · 11015 Berlin
Tel: 030/20 25 94 40
Fax: 030/20 25 94 92
Email: Stoltenberg-kl@bmj.bund.de

Bruno Thiesbrummel

Friedrich-Naumann-Stiftung
Karl-Marx-Str. 2 · 14482 Potsdam
Tel: 0331 7019 181
Fax: 0331 7019 188
Email: Bruno.Thiesbrummel@fnst.org

Christiane Wandscher

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht
Christian-Albrechts-Universität Kiel
Olshausenstr. 40, R. 1203 · 24098 Kiel
Tel: 0431 880 22 05
Email: wandscher@internat-recht.uni-kiel.de

Andreas Zumach

United Nations · Palais des Nations
Avenue de la Paix 8-14
Salle de Presse · CH - Genf
Schweiz
Tel: +41/22 917 37 91
Fax: +41/22 734 23 61
Email: andreas.zumach@itu.int

3. Autorinnen und Autoren der Beiträge

Dr. Jochen Böhmer, Stellvertretender Leiter des Referats 304 (Außen- und Sicherheitspolitik, Friedensentwicklung und Krisenprävention, Menschenrechte, Forschung), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Prof. Dr. Thomas Bruha, Universität Hamburg

Prof. Dr. Erhard Denninger, Universität Frankfurt/M.

Prof. Dr. Klaus Dicke, Universität Jena

Dr. Wolfgang Heinz, Privatdozent für Politische Wissenschaft an der FU Berlin, Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Florian Jeßberger, Wissenschaftlicher Assistent, Institut für Kriminalwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Eckart Klein, Universität Potsdam, Geschäftsführender Direktor des Menschenrechtszentrums an der Universität Potsdam

Inge Klostermeier, Arbeitsgruppe Menschenrechte, SPD-Bundestagsfraktion

Anja Klug, Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in der Bundesrepublik Deutschland

Walter J. Lindner, Stellvertretender Leiter des Arbeitsstabes Menschenrechte, Auswärtiges Amt

Prof. Dr. Stefan Oeter, Universität Hamburg

Dick Oosting, Direktor der Vertretung von Amnesty International bei der Europäischen Union, Brüssel

Christiane Wandscher, Wissenschaftliche Assistentin am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Universität Kiel

Andreas Zumach, Korrespondent für deutsche Tageszeitungen am Sitz der Vereinten Nationen, Genf

DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE

Mitglieder des Kuratoriums

Friederike Bauer	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Rudolf Bindig, MdB	SPD-Bundestagsfraktion
Hermann Gröhe, MdB	CDU-Bundestagsfraktion
Prof. Dr. Eckart Klein	Universität Potsdam, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam
Adolf Kloke-Lesch	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Anja Klug	Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in der Bundesrepublik Deutschland
Barbara Lochbihler	amnesty international
Werner Lottje	Diakonisches Werk der EKD
Michael Maier-Borst	Büro des Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Gerd Poppe	Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt
Prof. Dr. Eibe Riedel	Universität Mannheim
Dr. Hanna-Beate Schöpp-Schilling	Sachverständige im UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)
Klaus Stoltenberg	Beauftragter für Menschenrechte der Bundesregierung im Bundesministerium für Justiz
Bruno Thiesbrummel	Friedrich-Naumann-Stiftung
Barbara Unmüßig	Heinrich-Böll-Stiftung

Vorläufiges Arbeitsprogramm des Instituts (Stand: Juni 2002)

Abgeschlossene Projekte

- Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa
Caroline Maß, Juristin
- Umsetzung deutscher Menschenrechtsverpflichtungen (Grundlagen)
Dr. Anja Mihr, Politologin

Aktuelle Projekte

- Kultur- und Rechtsdialog mit arabischen Ländern
Dr. Anna Würth, Islamwissenschaftlerin
- Menschenrechtsbildung und -fortbildung in Deutschland (Bestandsaufnahme)
Nils Rosemann, Jurist
- Forschungsplanung und -koordination, Menschenrechte und Terrorismus
Dr. Wolfgang S. Heinz, Politologe/Psychologe
- Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in Deutschland
Jakob Schneider, Jurist

Das Institut hat eine Präsenzbibliothek.

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** wurde im März 2001 auf Empfehlung des Deutschen Bundestages gegründet. Es soll über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland informieren und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte beitragen.

Seine Aufgaben sind insbesondere:

- die Information und Dokumentation
- die Forschung zur Qualifizierung der Menschenrechtsarbeit
- die Beratung von Politik und Gesellschaft
- die menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit, wie z.B. das Erarbeiten von Lehrprogrammen für Berufsgruppen, Behörden und Schulen oder die Weiterbildung von Fachkräften der zivilen Konfliktbearbeitung, Polizei und Militär
- die internationale Zusammenarbeit mit anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Menschenrechtseinrichtungen der Europäischen Union, des Europarats, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Vereinten Nationen
- die Förderung von Dialog und Zusammenarbeit über Menschenrechtsfragen in Deutschland.

Das Institut ist als gemeinnütziger Verein politisch unabhängig und handelt aus eigener Initiative. Es wird finanziert aus dem Bundeshaushalt des Ministeriums für Justiz, des Auswärtigen Amtes und des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die inhaltlichen Richtlinien der Arbeit werden von einem Kuratorium festgelegt, das aus Vertretern und Vertreterinnen von Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien und Politik zusammengesetzt ist.

Der Vorstand des Instituts besteht aus Percy MacLean (Direktor ab 1.8.2002) und Frauke Seidensticker (stv. Direktorin).

Welche Grenzen legt der internationale Menschenrechtsschutz der Terrorismusbekämpfung auf?

Stefan Oeter

1) Was dem einen ein Terrorist, sei dem anderen ein Freiheitskämpfer, so lautet ein altes *Aperçu*. Letztlich führten die Unterschiede in der Bewertung der Motive terroristischer Täter zu unüberbrückbaren Differenzen in der Einschätzung mit Gewalt für ihre politischen Ziele kämpfender Gruppierungen, so die seit Jahrzehnten gängige Einschätzung. Wenn aber der Bombenlegende Palästinenser oder Kaschmiri oder Tamile für die eine Seite einen gemeinen Verbrecher, für die andere Seite jedoch einen heldenhaften Freiheitskämpfer darstellt, so kann man in der Folge kaum erwarten, so etwas wie einen Konsens zwischen den Staaten über die Abgrenzung eines ausnahmslos zu ächtenden Verbrechenstatbestandes des "Terrorismus" zu erzielen. Konsequenz dieser gängigen Einschätzung ist dann ein gehöriges Maß an Zynismus. Da eine funktionsfähige internationale Zusammenarbeit in der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus außerhalb der Blöcke gleichgesinnter Staaten kaum zu erwarten sei, müssten die Staaten ihr Anliegen schon selbst in die Hände nehmen und durch geheimdienstliche Aktionen ebenso wie durch gezielte Einsätze militärischer Gewalt unilateral gegen Phänomene des Terrorismus vorgehen, notfalls auch unter Inkaufnahme der Beeinträchtigung der Rechtsgüter dritter Staaten und Völker – soweit diese mit Terroristen unter einer Decke steckten.

Doch stimmt die Prämisse der konträren Bewertung terroristischer Gewalttaten heute noch? Hat sich im Gefolge der in weiten Teilen der Welt endemischen Teufelskreise aus Gewalt und Gegengewalt nicht mittlerweile doch so etwas wie die Einsicht ausgebreitet, dass bestimmte Formen der Gewalt, seien sie auch mit noch so verständlichen politischen Motiven unterlegt, auf jeden Fall verurteilt werden müssen, da sie immer auf Kosten unschuldiger Dritter zu gehen drohen? Die neuere Staatenpraxis, zumindest im Kontext der Vereinten Nationen, legt jedenfalls diesen Schluss nahe. Als wichtiger Meilenstein hat hier vor allem die Ende 1999 von der VN-Generalversammlung angenommene "International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism" zu gelten, deren Regelung im Kern so etwas wie eine konsenterte Definition des Verbrechens des "Terrorismus" enthält. Der im Zuge der Ausarbeitung der Konvention zwischen wichtigen Staaten des Nordens und des Südens erzielte Grundkonsens ist dabei vor allem dem Umstand zu verdanken, dass die wichtigsten Staaten des Südens, die traditionell als Wortführer der Dritten Welt Formen terroristischer Gewalt in bestimmten Situationen zu rechtfertigen suchten, mittlerweile selbst in großem Umfang zu Opfern terroristischer Aktivitäten geworden sind. Zwar darf man sich über das Ausmaß des Konsenses keinen übermäßigen Illusionen hingeben: Sieht man sich den äußerst zögerlichen Prozess der Ratifikation der Konvention an, der dazu führte, dass bis Ende letzten Jahres nur eine kleine Gruppe von Staaten an die neuen Regelungen gebunden war, so wird ersichtlich, dass nach wie vor erhebliche Vorbehalte gegen den verfolgten Ansatz einer Ächtung aller Formen des Terrorismus bestehen. Der präzedenzlose Schritt des VN-Sicherheitsrates, der mit einer der

beiden zentralen Anti-Terrorismus-Resolutionen in Reaktion auf den 11. September die materiellen Regelungen der "Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus" quasi wie ein Gesetzgeber – gestützt auf seine Befugnisse aus Kapitel VII der VN-Charta – für alle Staaten der Welt für verbindlich erklärt hat, demonstriert mindestens so sehr die Brüchigkeit des 1999 erzielten Konsenses wie es diesen durch den Ansatz einer verbindlichen "Weltgesetzgebung" zu verfestigen sucht.

2) Obwohl die mit der Terrorismusfinanzierungskonvention erzielte Übereinstimmung sich als fragil erweist und der Drohung jederzeitigen Aufbrechens der zugrundeliegenden Dissense in Fragen der materiellen Bewertung politischer Gewalt unterliegt, bleibt der definitorische Konsens der Terrorismusdefinition der Konvention ein interessanter Ansatzpunkt für eine Selbstvergewisserung, was denn nun inhaltlich das Besondere "terroristischer" Gewalt ausmacht. Die Staaten dieser Welt verständigten sich insoweit – zum ersten Mal überhaupt – auf eine in die Bestimmung des Deliktstatbestandes eingeschaltete abstrakte Definition der zu kriminalisierenden terroristischen Taten. Art. 2 Abs.1 der Konvention lautet (im gesamten Wortlaut):

"Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out

(a) An act which constitutes an offence within the scope and as defined in one of the treaties listed in the annex; or

(b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act".

Mit dem generalklauselartigen Auffangtatbestand der zweiten Tatbestandsalternative hat man sich auf einen dreigliedrigen Definitionsansatz verständigt, der das Merkmal der qualifizierten Gewaltanwendung gegen Personen koppelt mit einer Eingrenzung der Zielpersonen, gegen die die Gewaltanwendung als strafwürdig anzusehen ist, sowie mit einem qualifizierten politischen Ziel der Einschüchterung oder Zwangsausübung gegenüber ganzen Bevölkerungen bzw. gegenüber Staatsorganen oder internationalen Organisationen. Die Grundanknüpfung an die geplante Tötung oder schwere Körperverletzung wird man dabei sicherlich als unproblematisch ansehen müssen. Einleuchtend ist auch die Beschränkung auf Gewaltakte gegen Zivilpersonen oder andere Personen, die nicht als Kampfführende an organisierten bewaffneten Auseinandersetzungen teilnehmen, also "bewaffneten Konflikten" i.S.d. Humanitären Völkerrechts. Ausgeklammert werden damit aus dem Terrorismusbegriff alle Gewalthandlungen gegenüber gegnerischen "Kämpfern" in Situationen andauernder militärischer Auseinandersetzungen, seien es Bürgerkriege, seien es Guerillakriege. Aus der Sicht des betroffenen Territorialstaates mögen zwar auch die Kämpfer der "aufständischen" Organisationen "Terroristen" sein, da sie sein Gewaltmonopol missachten und Gewalt gegenüber den Trägern staatlicher Hoheitsbefugnisse üben. Das Völkerrecht hat es bisher aber konsequent vermieden, in derartigen Situationen rechtlich Partei zu ergreifen. Ist es erst

einmal zu bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen von der Intensität eines "bewaffneten Konfliktes" gekommen, so wird man die Gewaltanwendung seitens Angehöriger der beteiligten militärischen Organisationen gegen feindliche Kampfführende aus der Sicht des dafür einschlägigen Humanitären Völkerrechts kaum als illegitim bezeichnen können. Zwar steht den Angehörigen von Bürgerkriegsarmeen und Guerillagruppen nicht – wie im internationalen Konflikt – ein anerkannter "Kombattantenstatus" zu, der sie gegen Bestrafung für ihre Teilnahme an den gewalttätigen Auseinandersetzungen schützt. Dies bedeutet aber noch keine völkerrechtliche Ächtung der Gewalt, die von kämpfenden Angehörigen der Konfliktparteien gegen die Angehörigen der gegnerischen kämpfenden Truppe begangen werden. Würde man diese in den Terrorismusbegriff einbeziehen, so verfestigte man die rechtliche Asymmetrie, die in derartigen Konflikten regelmäßig besteht – und dies, obwohl die modernen Tendenzen im Völkerrecht eher auf Abbau dieser rechtlichen Asymmetrie zielen als auf deren Verfestigung.

3) Die in der Konvention verwendete Begriffsdefinition bedient sich also, neben dem Grundelement der Gewaltanwendung gegen Personen, vor allem zweier Merkmale, um terroristische Gewalt von Formen legaler (staatlicher) Gewalt, politischer Gewaltanwendung gegen eine Unrechtsherrschaft sowie einfacher krimineller Gewalt abzugrenzen: Es muss sich um Gewalt gegen Zivilisten oder nicht unmittelbar an Kampfhandlungen beteiligte Personen handeln, und die Gewalt muss dazu dienen, eine Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen. Ausgeklammert aus der Kategorie der "terroristischen Tat" sind damit Akte staatlicher Gewalt im Kampf gegen gegnerische Kombattanten, aber auch Formen gewaltsamen Widerstands unmittelbar gegen die Gewaltorgane eines unterdrückerischen Regimes. Nicht erfasst von der Definition werden auch alle Formen privater Gewalt mit rein krimineller Motivation.

Hinter diesem Regelungs- bzw. Definitionsansatz der Konvention von 1999 stehen im Kern nicht zuletzt menschenrechtliche Erwägungen: Die politische Motivation der Täter allein – dies die Lehre des erzielten Konsenses über die Definitionsfrage – vermag bestimmte Formen von Gewalttaten niemals zu rechtfertigen. Wie staatliche Gewalt – soweit sie sich über die Schranken der Menschenrechte hinwegsetzt und sich gegen Unschuldige richtet – eindeutig ein völkerrechtliches Verbrechen darstellt, gleichgültig ob der Staat im Grundansatz berechtigt ist, im Rahmen seiner Friedensfunktion Gewalt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszuüben, so ist auch die politisch motivierte Gewaltanwendung nichtstaatlicher Gruppen, wenn sie Zivilisten und unbewaffnete politische Gegner zum Ziel ihrer Gewaltanwendung macht, ein von der Staatengemeinschaft zu ächtendes Verbrechen gegen die "Menschlichkeit", weil es die Menschenrechte unschuldiger Dritter den Zielen eines politischen Kampfes zum Opfer bringt. Opfer militärischer Gewalt unter der Zivilbevölkerung sind, gleichgültig wer handelt und mit welcher Motivation er handelt, nicht zu rechtfertigen (es sei denn, es handelt sich um hinzunehmende "Kollateralschäden" im Rahmen eines "bewaffneten Konfliktes"). So wie es dem Staat aufgegeben ist unter dem Humanitären Völkerrecht, militärische Gewalt nur gegen "militärische Ziele" zu richten und Opfer unter der Zivilbevölkerung und unter zivilen Gütern dabei nur in Kauf zu nehmen,

soweit und solange dies von dem erstrebten "militärischen Vorteil" gedeckt wird, so steht auch der Widerstand Leistende gegen ein ungerechtes staatliches Regime unter dem Diktat der "Grundsätze der Menschlichkeit". Akte der Gewalt gegen Dritte, die als Personen der Zielsetzung der Schädigung des politischen Gegners "aufgeopfert" werden, stellen danach verabscheuungswürdige Taten "exzessiver" Gewalt dar – ganz gleichgültig welche Motivation ihnen zugrunde liegt. Der einzelne Mensch wird hier – darin liegt das zu verdammende Unrecht – letztlich rein zufällig zum Opfer; es geht gar nicht um ihn als Person, sondern er wird als Bestandteil eines Kollektivs in Rückgriff genommen, um Zwang auf dieses Kollektiv auszuüben. Das Element der gezielt angestrebten Einschüchterungswirkung lässt den Gewaltakt aber zu einem nach den "Grundsätzen der Menschlichkeit" per se verbotenen "Terrorangriff" gegen die Zivilbevölkerung als solche werden.

Rechtsdogmatisch wäre hier auch an die Institution der "Schutzpflichten" zu denken, die selbst in der Praxis der internationalen Menschenrechtsorgane längst Anerkennung gefunden haben. Die Menschenrechte zwingen demnach dazu, Handlungen des Terrorismus als strafwürdiges Unrecht zu qualifizieren. Die (territorial wie personal) zuständigen Staaten müssen Täter terroristischer Gewalt demnach polizeilich verfolgen und vor Gericht stellen, wollen sie nicht zum Komplizen der Verletzung elementarer Menschenrechte unschuldiger Dritter werden.

4) Die rechtliche Ächtung des Terroristen als "Feind der Menschheit" führt aber nicht dazu, dass diesem gegenüber die Menschenrechte nicht mehr anzuwenden wären. Der "Terrorist" bleibt ein Mensch, dessen Menschenwürde trotz all seiner Taten zu respektieren ist. Die Menschenrechtskodifikationen gewähren zwar im Rahmen ihrer Schrankenbestimmungen und ihrer Notstandsklauseln erhebliche Spielräume, die Standards der Behandlung von "Terroristen" den Erfordernissen der Terrorismusbekämpfung anzupassen. Die Interpretation der menschenrechtlichen Gewährleistungen hat insoweit Rücksicht zu nehmen auf die besonderen Problemlagen, die bei endemischen Formen des Terrorismus entstehen und die den Staat in fürchterliche Zugzwänge bringen, sollen die Bürger sich nicht schutzlos und allein gelassen fühlen. Insbesondere im Bereich der justiziellen Verfahrensgarantien sind im Detail hier durchaus Abstriche an den üblichen Standards hinzunehmen, soweit sich dies als "necessary in a democratic society" erweist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat aber vor allem in seinen Entscheidungen zu Nordirland immer wieder klargestellt, dass dies keinen Freibrief für den polizeilich oder militärisch gegen terroristische Bewegungen vorgehenden Staat bedeutet, sondern dass im Rahmen der Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit die Grenzen auch hier recht eng gesteckt bleiben. Wichtig ist dies vor allem, neben den Fragen des Schutzes von Leben und körperlicher Unversehrtheit, einschließlich des (nicht relativierbaren) Folterverbots, für die gerichtlichen Verfahrensgarantien der Art. 9, 10 und 14 des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPBürg) und der Art. 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

5) Diese rechtlichen Gewährleistungen unter Berufung auf die Erfordernisse der Terrorismusbekämpfung abzubedingen, ist dem

betroffenen Staat letztlich einzig im Rahmen der Verhängung eines Notstandsregimes (siehe Art. 15 EMRK und Art. 4 IPBürg) möglich. Einzig unter dem rechtlichen Sonderregime dieser Notstandsklauseln wird es etwa denkbar, sich über die Garantie der Aburteilung durch ein "unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht" (Art. 6 Abs. 1 EMRK) hinwegzusetzen, also etwa militärische Sondergerichte für die Verfolgung von "Terroristen" zu schaffen. Die Voraussetzungen für ein derartiges Notstandsregime (Krieg oder ein "öffentlicher Notstand, der das Leben der Nation bedroht") sind jedoch so eng, dass derartige Maßnahmen nur in Extremfällen möglich bleiben. Der betroffene Staat muss dafür zunächst formell nach den Maßgaben des innerstaatlichen Rechts den Notstand verkünden und ein Notstandsregime in Kraft setzen. Dieser formelle Rechtsakt muss der betreffenden Organisation (VN für den IPBürg, Europarat für die EMRK) sofort notifiziert werden. Die Verträge erlauben dann – wie Art. 15 EMRK – "measures derogating from their obligations" – dies allerdings nur "in time of public emergency which threatens the life of the nation". Die einengende Formel, die in dieser Formulierung steckt, muss ernst genommen werden: Der Notstand muss tatsächlich so gravierend sein, dass das politische Leben der "Nation", also des Nationalstaates in seinem geordneten Funktionieren bedroht sein muss – insgesamt oder zumindest in wichtigen Teilregionen. Am Vorliegen einer derartigen Bedrohungslage könnte man für die USA selbst nach den Anschlägen des 11. September durchaus zweifeln. Maßnahmen unter Absehung von den Standards des Vertrages dürfen sodann nur verhängt werden "to the extent strictly required by the exigencies of the situation". Diese Verhältnismäßigkeitsanforderung für notstandsbedingte Derogationen ist von den Konventionsorganen – insbesondere unter der EMRK, aber auch unter dem IPBürg – immer recht strikt interpretiert worden, womit die Grenzen für Staaten, die in der Terrorismusbekämpfung von den Standards des Menschenrechtsschutzes abweichen wollen, eng gesteckt bleiben.

Denkbar wären solche Sonderregimes etwa bei terroristischen Bedrohungen mit Massenvernichtungswaffen, kaum dagegen bei gewöhnlichen terroristischen Attacken mit nur lokal begrenzten Wirkungen. Die strikten Anforderungen suchen hier bewusst einen Damm gegen hysterische Überreaktionen zu errichten, zu denen mit Phänomenen des Terrorismus sonst nicht vertraute Gesellschaften bei gravierenden Akten des Terrors neigen.

Auch im Notstandsfall nicht abdingbar sind übrigens das Folterverbot, der Schutz des Lebens (außer im Falle von "Todesfällen, die auf rechtmäßige Kriegshandlungen zurückzuführen sind") sowie der Grundsatz des "nulla poena sine lege". Besonders für das Folterverbot kann dies nicht eindringlich genug betont werden, melden sich doch unter dem Eindruck massiver terroristischer Bedrohungen sehr schnell immer wieder Stimmen, die selbst so elementare Gewährleistungen wie das Folterverbot den Opportunitäten der wirksamen Terrorismusbekämpfung opfern wollen. Rechtlich stellt hier glücklicherweise die strikte Regelung der Verträge, die das Folterverbot für derogationsfest erklären, eine klare Grenze auf.

6) Besondere Schutzstandards gelten für Täter terroristischer Taten, die im Rahmen eines "bewaffneten militärischen Konfliktes" als Mitglieder bewaffneter Organe einer Konfliktpartei

gefangen genommen werden. Hier gelten (als spezielle Regeln in Ergänzung der allgemeinen Standards des Menschenrechtsschutzes) die Regeln des Humanitären Völkerrechts, insbesondere die Regeln der III. Genfer Rotkreuz-Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen. Mitglieder gegnerischer Kampfverbände werden im bewaffneten Konflikt üblicherweise zunächst in speziellen Gefangenenlagern interniert, sobald sie in die Hände der anderen Seite gelangt sind. Da diese Situation des "Ausgeliefertseins" an den militärischen Gegner erfahrungsgemäß die Gefangenen in eine sehr heikle Lage bringt, in der sie des rechtlichen Schutzes bedürfen, hat das Völkerrecht für diese Sondersituation in einem langen Normbildungsprozess einen Korpus spezieller Regeln herausgebildet, der schon weit vor dem Aufkommen des internationalen Menschenrechtsschutzes völkerrechtlich kodifiziert wurde im System der Genfer Rotkreuz-Konventionen. Obwohl entwicklungsgeschichtlich Teil des Kriegsvölkerrechts, handelt es sich materiell um spezielle Menschenrechtsgewährleistungen. Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Sonderregeln ist allerdings zum einen das Vorliegen eines bewaffneten militärischen Konfliktes und zum anderen die Zugehörigkeit der Gefangenen zum militärischen Apparat der Gegenseite. Vor allem im Guerillakrieg, in Situationen des internationalisierten Bürgerkrieges und beim Einsatz von Freischärlerverbänden und Bürgermilizen können hier schwierige Abgrenzungsfragen auftreten. Das Humanitäre Völkerrecht hat dementsprechend (kodifiziert in Art. 45 Abs. 1 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen) eine Vermutungsregel aufgestellt, derzufolge alle Mitglieder der bewaffneten Streitkräfte der Parteien eines bewaffneten internationalen Konfliktes zunächst als Kriegsgefangene zu behandeln sind, mit allen im Genfer Recht kodifizierten Rechten und Pflichten. Im Falle Afghanistans etwa wird man im Hinblick auf diesen normativen Befund kaum daran zweifeln können, dass alle im Gefolge der militärischen Auseinandersetzungen in Afghanistan internierten Kämpfer der Gegenseite (also des Taliban-Regimes) in den Genuss der Schutzregeln für Kriegsgefangene zu kommen haben. Es handelt sich letztlich – zumindest seit der Intervention der USA und ihrer Verbündeten – klar um einen internationalen Konflikt, bei dem die Kämpfer der gegnerischen Konfliktpartei (des Taliban-Regimes) als Kombattanten zu behandeln sind, gleichgültig welchen Verbänden oder Milizen sie angehören. Selbst Kämpfer der Al Qaida des Bin Ladin fallen in diese Kategorie, soweit sie als Teil des bewaffneten Apparates der Taliban an den militärischen Auseinandersetzungen in Afghanistan teilgenommen haben.

Die Gefangenen dürfen nach den Standards des Humanitären Völkerrechts nicht für die bloße Teilnahme an den Kampfhandlungen bestraft werden, sind nach Beendigung der Kampfhandlungen im Prinzip unverzüglich freizulassen und kommen in den Genuss einer ganzen Serie von weiteren Schutzregeln. Die III. Genfer Konvention schreibt etwa minutiös bestimmte Mindeststandards für die Bedingungen der Internierung in Gefangenenlagern vor, beschränkt das Recht der Gewahrsamsmacht, die Gefangenen über die militärischen Details der Kampfhandlungen zu befragen, und verbietet es – mit wenigen, eng umgrenzten Ausnahmen –, sie in die militärischen Anstrengungen gegen ihre eigene Konfliktpartei einzubinden, sie unter Umständen gar "umzudrehen" und in die eigenen Streitkräfte einzugliedern.

7) Eine Ausnahme gilt insoweit nur für Gefangene, denen Kriegsverbrechen, "Völkermord" oder "Verbrechen gegen die Mensch-

lichkeit" vorzuwerfen sind. Für diese (vom Völkerrecht selbst als strafwürdig sanktionierten, den Staaten zur Verfolgung aufgegebenen) Verbrechen dürfen (und müssen) auch Kriegsgefangene vor Gericht gestellt und abgeurteilt werden. Das Völkerstrafrecht muss hier – will es konsequent bleiben – eine Ausnahme von den Schutzregeln statuieren – eine Ausnahme, die auch im vormodernen Gewohnheitsrecht schon immer mitgedacht war. Eine vergleichbare (implizite) Ausnahme gilt grundsätzlich auch für die gerichtliche Aburteilung wegen etwaiger Straftaten gemeinen Rechts, die einzelnen Gefangenen vorzuwerfen sind (dies können auch Straftaten des "Terrorismus" sein). Der "gewöhnliche Verbrecher" – so die Ratio – soll sich nicht unter Berufung auf den Kriegsgefangenenstatus und die damit verbundene "combatant immunity" der Strafverfolgung entziehen können. Dies ist wichtig gerade auch für Straftaten, die bei Gelegenheit der Kampfhandlungen begangen wurden, wie Morde, Plünderungen, Vergewaltigungen, aber auch für Vortaten der Gefangenen, die von diesen vor Ausbruch des Konfliktes (und des Eintritts in die militärischen Verbände) begangen wurden. Die "Straftaten des gemeinen Rechts" umfassen sicherlich auch "terroristische" Straftaten, die von den Betroffenen in Drittstaaten, jenseits der eigentlichen militärischen Auseinandersetzungen begangen wurden, aber auch Akte des "Terrorismus" gegen die Zivilbevölkerung der Konfliktregion, soweit diese nicht mit dem militärischen Konflikt in Zusammenhang standen (ansonsten sind sie als Kriegsverbrechen strafbar). Selbst die "Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung" kann ein derartiges Delikt gemeinen Rechts darstellen, wenn die "terroristische Vereinigung" in ihrer Gewaltausübung nicht auf die üblichen Kampfhandlungen eines bewaffneten Konfliktes beschränkt war, in dessen Gefolge die Gefangennahme erfolgte, sondern gezielt auf die Rechtsgüter unbeteiligter Zivilisten gerichtet war, sei es außerhalb der Konfliktregion, sei es auch in der Konfliktregion selbst. Achten müssen wird man dabei nur auf das eigenständige Tatunrecht, das im Zusammenschluss zu einer "terroristischen Vereinigung" steckt, und das über die Gewaltausübung im eigentlichen "bewaffneten Konflikt" zwischen den militärischen Gewaltapparaten der Konfliktparteien hinausgehen muss. Eine Bestrafung der in Afghanistan gefangengenommenen Al Qaida-Kämpfer etwa ist demnach, trotz ihres prinzipiellen Kriegsgefangenenstatus, meines Erachtens durchaus möglich.

8) Das Völkerrecht sichert damit einen Gleichklang der Wertungen im Umgang mit die Menschenrechte verletzender staatlicher wie privater Gewalt. Gegen Zivilisten gerichtete, systematische Gewalt staatlicher Amtsträger zur Einschüchterung politischer Opposition (oft auch – nicht ganz zu Unrecht – als "Staatsterrorismus" bezeichnet) ist nach dem jüngst konsolidierten Völkerstrafrecht als Kriegsverbrechen bzw. "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" zwingend zu verfolgen. Genauso verfolgungswürdig sind aber auch Akte "terroristischer" Gewalt gegen Zivilpersonen und nicht an Kampfhandlungen teilnehmende Amtsträger, die von privaten (terroristischen) Gruppierungen begangen werden. Es wäre widersinnig, wenn diese Formen der politisch motivierten Gewalt der rechtlichen Ächtung und der konzertierten Strafverfolgung entzogen blieben. Welche Sympathie man auch für die allgemeinen politischen Ziele terroristischer Bewegungen haben mag – die konkreten Mittel zur Erreichung dieser Ziele wird man im Falle "terroristischer" Gewaltakte nie rechtfertigen können, ebenso wie im Falle der staatlichen Gewalt beim

Völkermord oder den "Verbrechen gegen die Menschlichkeit". Eine unabweisbare Konsequenz des internationalen Menschenrechtsschutzes ist letztlich die Negierung der alten Maxime "Der Zweck heiligt die Mittel". Im Gegenteil, nimmt man die Menschenrechte ernst, so wird man umgekehrt sagen müssen: "Die Mittel (des Terrorismus) entheiligen jeden Zweck", lassen seine Verfolgung zum strafwürdigen Verbrechen werden.

9) Doch zugleich gilt: Im Umgang mit "Terroristen" darf der Staat menschenrechtliche Mindeststandards nicht unterschreiten, will er nicht Risiko laufen, den Unterschied zwischen der Ausübung legitimer Staatsgewalt und Formen krimineller privater Gewaltausübung zu verwischen. Legitimationsgrund der besonderen rechtlichen Privilegierung staatlicher Gewalt ist nicht zuletzt die Einhaltung der zivilisatorischen Mindeststandards, die in den Menschenrechten zum Ausdruck kommen. Unterschreitet der Staat diese zivilisatorischen Mindeststandards, so trennt ihn kategorial nichts mehr von einer "organisierten Räuberbande". Leider geschieht dieser Schritt in die "organisierte Kriminalität" in der Realität allzu häufig; damit büßt der Staat dann aber nicht nur seine Friedensfunktion ein, sondern auch seinen Anspruch auf staatsbürgerliche Loyalität (gewaltsamer Widerstand kann dann legitim, wenn nicht legal werden), tendenziell sogar seinen völkerrechtlichen Anspruch auf Achtung der territorialen Souveränität (Figur der "humanitären Intervention"). Staatliche Gewalt und "organisierte Kriminalität" sind letztlich nicht kategorial voneinander geschieden, sondern sind empirisch fließend ineinander übergehende Phänomene – nicht im Falle des westlichen Verfassungsstaates, aber in der Mehrzahl der Staaten mit autoritären Binnenstrukturen. Was "achtbare" Staatsgewalt und "Kriminalität" voneinander unterscheidet, ist im Kern nicht der rechtliche Status, sondern die modale Frage der Regelgebundenheit der Gewalt.

10) Der Staat, der die zivilisatorischen Grundstandards der Menschenrechte nicht wahrt, wird im Kern tendenziell selbst zum Täter "terroristischer" Gewalt. Die gelegentlich geübte Rechtfertigung exzessiver Gewalt gegen widerständige Bevölkerungsgruppen mit dem Argument der "Bekämpfung von Terroristen" ist insoweit irreführend. Die Einstufung des Gegners als "Terroristen" vermag keinerlei rechtfertigende Wirkung zu entfalten. Russland etwa wäre auch so zur Aufrechterhaltung von "Recht und Ordnung" auf seinem Territorium berechtigt gewesen. Umgekehrt vermag das Vorgehen gegen "Terroristen" aber auch keinerlei Abgehen von den Standards der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts zu rechtfertigen. Systematische Gewalt gegen die Zivilbevölkerung (wie in Tschetschenien oder in den besetzten Gebieten Palästinas geübt) stellt auch dann strafwürdige Kriegsverbrechen bzw. "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" dar, wenn sie der "Bekämpfung des Terrorismus" dient. Bestimmte Modalitäten des Gewalteinsatzes, bei deren Planung und Durchführung systematisch die Menschenrechte unbeteiligter Dritter missachtet werden, sind vom Völkerrecht ganz generell als Formen des "Terrorismus" geächtet – ganz gleichgültig, ob sie von Staatsorganen oder kriminellen Gruppierungen begangen werden. Dies sollte man im Auge behalten, wenn man über das Verhältnis von Menschenrechtsschutz und Terrorismusbekämpfung nachdenkt.