

Völkerrechtliche Probleme der Terrorismusbekämpfung

Lange Zeit wurde der Begriff der internationalen Sicherheit mit internationaler militärischer Sicherheit gleichgesetzt. Als Hauptbedrohung der internationalen Sicherheit wurden die Verbreitung von Atomwaffen und sonstigen Massenvernichtungswaffen sowie die potentielle Anwendung von Atomwaffen und sonstigen Massenvernichtungswaffen, die zur Vernichtung der Menschheit führen können, angesehen. Der überwiegende Teil von Völkerrechtsakten, die Fragen der internationalen Sicherheit zum Gegenstand hatten, war auf die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen auf diesem Gebiet ausgerichtet. Diese Situation gründete auf der Konfrontation der NATO- und der Warschauer-Pakt-Staaten jeweils unter der Leitung der USA beziehungsweise der UdSSR sowie auf dem Wettrüsten. Die Veränderung der geopolitischen Situation Ende der 80er Jahre und in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts haben jedoch auch zu bedeutsamen Veränderungen auf dem Gebiet der internationalen Sicherheit geführt.

Der internationale Terrorismus ist in dieser Zeit zu einem globalen Sicherheitsproblem geworden, der im 21. Jahrhundert den Platz eingenommen hat, der im Jahrhundert zuvor der Konfrontation der UdSSR und der Vereinigten Staaten sowie der Gefahr eines globalen Konflikts mit Anwendung von Atomwaffen zukam. Dieser Wandel hat es notwendig gemacht, neue Konzepte zu entwickeln, um die Zusammenarbeit der Staaten bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf völkerrechtlicher Ebene zu regeln. In diesem Beitrag sollen eine Reihe wichtiger Probleme der Regelung auf völkerrechtlicher Ebene aufgezeigt werden, die einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Effektivität der Bekämpfung des internationalen Terrorismus haben. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Verantwortlichkeit von Staaten, die die Tätigkeit internationaler Terrororganisationen unmittelbar unterstützen oder die Voraussetzungen für die Nutzung ihres Territoriums durch Terrororganisationen schaffen, sowie für die Verantwortlichkeit internationaler Terrororganisationen, für die Ausweitung der internationalen Gerichtsbarkeit auf Verbrechen internationaler Terrororganisationen und für die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Es ist allerdings kaum möglich, im Rahmen des vorliegenden Beitrags eine umfassende Analyse der hiermit zusammenhängenden Probleme und möglichen Lösungen aufzuzeigen. Daher soll mit dem vorliegenden Beitrag in erster Linie die wissenschaftliche Diskussion angeregt werden.¹

I. Der gegenwärtige internationale Terrorismus

1. Terrorismusursachen

Starken Einfluss auf die Entwicklung des internationalen Terrorismus haben folgende Faktoren:

- die Veränderung der geopolitischen Lage in der Welt,

¹ Ausführlicher werden diese Fragen in der gegenwärtig von den Verfassern vorbereiteten Publikation "Die völkerrechtliche Regelung der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus" behandelt.

- die wachsende Disproportion des Lebensniveaus in den Staaten,
- das Defizit an Bodenschätzen (insbesondere an Erdöl, Erdgas und Süßwasser),
- die Konfrontation der Interessen von Teilen der Gesellschaft, die Einfluss auf die Außenpolitik der Staaten haben,
- die zunehmende Migration und das Entstehen einer bedeutsamen ethnischen Diaspora von Auswanderern aus arabischen Ländern in den europäischen Ländern,
- die durchlässigen Grenzen in einer Reihe von Regionen,
- die lang anhaltenden bewaffneten internationalen und nichtinternationalen Konflikte.

Auch haben viele Staaten, die sich früher im Fahrwasser der Außenpolitik der UdSSR oder der USA befanden, begonnen, eine ernsthafte und eigenständige Rolle in der Weltpolitik zu spielen. Verfügen diese Staaten nicht über ausreichende militärische und wirtschaftliche Instrumente für eine direkte militärische Konfrontation mit den USA und den europäischen Staaten, so hat sich der Terrorismus als eine recht effektive Waffe erwiesen, die es ermöglicht, über die geförderte Terrororganisationen auf den Gegner einzuwirken. Die Terrororganisationen sind dabei nach und nach immer stärker und zu einer eigenständigen Macht geworden. Sie sind heute dazu in der Lage, einzelne Territorien zu kontrollieren, auf politische Entscheidungen einzuwirken, ihre Vertreter in staatliche Organe zu entsenden sowie in verschiedenen Regionen an militärischen Konflikten mitzuwirken und mit transnationalen verbrecherischen Gruppierungen zusammenzuarbeiten. Vor allem die langjährigen militärischen Konflikte in Afghanistan, Ex-Jugoslawien, Tschetschenien sowie in einigen Staaten, die zur ehemaligen UdSSR gehörten, haben den von den Staaten nicht kontrollierten Waffenmarkt anwachsen und zur Ausbildung einer zahlenmäßig nicht kleinen Personengruppe geführt, die ständig an Kriegshandlungen mitwirkt. Während dieser Kriege ist in einer Reihe von Regionen eine neue Generation herangewachsen, die abgesehen von militärischen keine weiteren Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat.

2. Begriff des "internationalen Terrorismus"

Versuche, den internationalen Terrorismus zu definieren, wurden sowohl von Wissenschaftlern anlässlich der Ausarbeitung völkerrechtlicher Dokumente als auch von den nationalen Gesetzgebern unternommen. Dabei muss sich nach unserer Auffassung die kriminologische Definition von der Legaldefinition des Terrorismus und des internationalen Terrorismus stets unterscheiden. Die kriminologische Definition soll zum tieferen Verständnis der Erscheinungsform, zur Ausarbeitung der Gesetze und zur Umsetzung des Rechts beitragen.

Bei der kriminologischen Definition von Terrorismus und internationalem Terrorismus sind einige wesentliche Elemente hervorzuheben. Als solche werden häufig die Gewaltanwendung gegenüber dem unmittelbaren Objekt des Terroranschlags, die Öffentlichkeit des terroristischen Anschlags mit dem Ziel, bei der Bevölkerung Angst und Misstrauen gegenüber den Machtorganen hervorzurufen und das Vorhandensein politischer Ziele angeführt. Dagegen wird von vielen Autoren ein wichtiges Element, die Subjekte des Terrorismus, nicht in Betracht gezogen. Auch ist es falsch, die Definition des Terrorismus auf einzelne Terroranschläge zu begrenzen. Unter Berücksichtigung der gegenwärtig bestehenden Terrororganisationen ist es zweckmäßiger, von einer Tätigkeit zu sprechen, die nicht nur unmittelbar das Begehen eines Terroranschlags, sondern auch zum

Beispiel die Absicherung der wirtschaftlichen Basis, die Anwerbung und Ausbildung neuer Mitglieder der Organisation, das Zusammenwirken mit anderen Terrororganisationen und transnationalen kriminellen Organisationen, organisierten Verbrecherguppen und -vereinigungen umfasst. Obwohl jede Definition grundsätzlich mangelhaft bleiben muss, sollte die kriminologische Definition des Terrorismus lauten:

Terrorismus ist die in einer Reihe von Fällen von Staaten unterstützte Tätigkeit von Terrororganisationen und einzelnen Personen, die auf die Erreichung politischer Ziele ausgerichtet und mit der Begehung oder Androhung von mit Leben, Gesundheit oder den Rechten und gesetzlichen Interessen unterschiedlicher Subjekte im Zusammenhang stehenden gesellschaftsbedrohenden Handlungen verbunden ist, oder eine diese in sonstiger Weise unterstützende verbrecherische Tätigkeit.

Internationaler Terrorismus kann danach definiert werden als:

die in einer Reihe von Fällen von Staaten unterstützte Tätigkeit von Terrororganisationen und einzelnen Personen, die auf die Erreichung politischer Ziele ausgerichtet und mit der Begehung oder Androhung von mit Leben, Gesundheit oder den Rechten und gesetzlichen Interessen unterschiedlicher Subjekte im Zusammenhang stehenden gesellschaftsgefährlichen Handlungen verbunden ist, oder eine diese in sonstiger Weise unterstützende verbrecherische Tätigkeit, die auf dem Territorium mehrerer Staaten oder auf einem Territorium mit internationalem Regime ausgeführt wird.

In Anbetracht des gegenwärtigen internationalen Terrorismus ist den Forschern zuzustimmen, die die Gefahr des Zugangs internationaler Terrororganisationen zu Massenvernichtungswaffen als real ansehen. Ein weiteres ernstes Problem stellen die wachsenden finanziellen und sonstigen Mittel internationaler Terrororganisationen dar, die ab einem gewissen Entwicklungsgrad die gewaltsame Machtergreifung in einzelnen Staaten und umfangreiche Kampfhandlungen ermöglichen.

3. Finanzierungsquellen des Terrorismus

Die Finanzierung des Terrorismus ist bisher noch wenig erforscht. Untersucht wurden lediglich einzelne Finanzinstrumente, hingegen nicht die Problematik als Ganzes. Als Finanzierungsquellen kommen vor allem in Betracht:

- Zuwendungen kommerzieller Organisationen, die von Angehörigen der ethnischen Diaspora, zu denen der überwiegende Teil der Mitglieder von Terrororganisationen gehört, kontrolliert werden. Derartige Organisationen können in verschiedenen Staaten registriert sein;
- Zuwendungen natürlicher Personen, von Angehörigen der ethnischen Diaspora, zu denen der überwiegende Teil der Mitglieder von Terrororganisationen gehört;
- Zuwendungen von kommerziellen Organisationen, die Geschäfte auf Territorien, die von Terrororganisationen kontrolliert werden oder auf denen Terrororganisationen aktiv sind, machen oder daran interessiert sind;
- Zuwendungen von kommerziellen Organisationen, die von Terrororganisationen zum Zweck der wirtschaftlichen Absicherung ihrer Tätigkeit geschaffen und kontrolliert werden;
- mit Hilfe korrupter Amtsträger rechtswidrig aus staatlichen Haushalten erlangte Zuwendungen (charakteristisch für den „inneren“ Terrorismus);
- Erlöse aus der Zusammenarbeit transnationaler krimineller Syndikate, Organisationen, organisierten Verbrechens und anderer krimineller Gruppierungen;

- Gewinne aus der verbrecherischen Tätigkeit der Terrororganisationen selbst – aus Geiselnahmen, Raubüberfällen, Waffen- und Drogenhandel sowie aus anderen Verbrechen;
- Finanzmittel der Mitglieder der Terrororganisationen;
- Spenden, die von nichtkommerziellen Organisationen und Privatpersonen bei natürlichen und juristischen Personen für vermeintlich karitative Zwecke – zum Beispiel als humanitäre Hilfe für bestimmte Territorien oder ethnische (religiöse) Gruppen, zu denen auch der überwiegende Teil der Mitglieder von Terrororganisationen gehört – gesammelt wurden. Die wahren Verwendungszwecke der Spenden werden dabei verschwiegen;
- Zuwendungen radikaler politischer Parteien, die zur Erreichung ihrer Ziele mit den Terrororganisationen zusammenarbeiten;
- Zuwendungen von Staaten, die an der Tätigkeit der Terrororganisationen politisch interessiert sind.

Häufig verbindet die Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe die Terroristen mit den Finanzierungsquellen, wie aus obiger Liste zu ersehen ist. Die Finanzierungsquellen lokaler und internationaler Terrororganisationen können aber auch sehr unterschiedlich sein. Charakteristisch für lokale Terrororganisationen sind Zuwendungen durch radikale politische Parteien sowie öffentliche Mittel, die auf rechtswidrigem Wege mit Hilfe korrupter Beamter erlangt werden. Internationale Terrororganisationen verfügen dagegen regelmäßig über ein vielfältigeres Spektrum hinsichtlich der sie unterstützenden ethnischen Gruppen und Finanzierungsquellen. Unterstützung von Staaten, die politische Interessen verfolgen oder transnationalen kriminellen Syndikaten finden sowohl lokale als auch internationale Terrororganisationen.

4. Internationaler Terrorismus und transnationale organisierte Kriminalität

Beim internationalen Terrorismus sind als Subjekte primär zu nennen: Staaten, die aus Gründen der Innen- oder Außenpolitik ein Interesse daran haben, terroristische Organisationen zu unterstützen, terroristische Organisationen mit eigenen politischen und in einer Reihe von Fällen auch wirtschaftlichen Interessen, transnationale kriminelle Syndikate mit wirtschaftlichen Interessen und Zielen, die hierzu aber mit Terroristen zusammenarbeiten. In der Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 hat auch der UN-Sicherheitsrat auf die enge Verbindung zwischen dem internationalen Terrorismus und der transnationalen organisierten Kriminalität, dem illegalen Drogenhandel, der Geldwäsche, dem illegalen Waffenhandel und der gesetzwidrigen Beförderung nuklearer, chemischer, biologischer und anderer tödlicher Stoffe hingewiesen. In der Resolution 1456 (2003) hat der UN-Sicherheitsrat die Notwendigkeit bestätigt, auch eine sonstige verbrecherische Tätigkeit von Terroristen, die mit der transnationalen organisierten Kriminalität, dem illegalen Drogenhandel, der Geldwäsche und dem illegalen Waffenhandel verbunden ist, zu verhindern. Dabei werden praktisch in allen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, die dem Problem des Terrorismus gewidmet sind, die Handlungen von Terroristen und Terrororganisationen als eine Gefahr für den internationalen Frieden und die Sicherheit angesehen.

Es bietet sich an, für die Ziele dieser Arbeit die transnationale organisierte Kriminalität als Tätigkeit transnationaler krimineller Syndikate zur Bereitstellung verbotener Waren und Leistungen oder nicht verbotener Waren und Leistungen unter Verwendung verbotener Methoden sowie eine sonstige verbrecherische Tätigkeit, die systematisch auf dem Territorium mehrerer Staaten unter Zusammenfassung bedeutender und mit einem

Staatshaushalt vergleichbarer Finanzressourcen unter ihrer Kontrolle, mittels Korruption und Gewalt sowie mit Eindringen in die legale Wirtschaft ausgeführt wird, zu definieren. Eine transnationale kriminelle Korporation kann dann als stabile, strukturierte Vereinigung natürlicher und juristischer Personen definiert werden, die systematisch die Bereitstellung verbotener Waren und Leistungen oder nicht verbotener Waren und Leistungen unter Verwendung verbotener Methoden oder eine andere verbrecherische Tätigkeit auf dem Territorium mehrerer Staaten unter Zusammenfassung bedeutender und mit einem Staatshaushalt vergleichbarer Finanzressourcen unter ihrer Kontrolle, mittels Korruption und Gewalt sowie durch Einfluss auf die legale Wirtschaft ausführt.

Eine Reihe von Autoren verbindet die Begriffe Terrorismus und transnationale kriminelle Syndikate und organisierte verbrecherische Gruppierungen und Vereinigungen. Terrorismus und transnationale organisierte Kriminalität sind aber zwei prinzipiell verschiedene Erscheinungen, und die Verwendung der Begriffe „krimineller Terrorismus“, „wirtschaftlicher Terrorismus“ und „kriminelle terroristische transnationale Verbrecherorganisation“ ist im Hinblick auf eine Begriffsklarheit kaum zweckmäßig. Die Anwendung unterschiedlicher Formen von Gewalt ist ein wesentliches Merkmal des transnationalen organisierten Verbrechertums. Es ist zwar anzunehmen, dass die Methoden und Mittel transnationaler Verbrecherorganisationen auch charakteristisch für Terrororganisationen sein können. Internationaler Terrorismus und transnationale organisierte Kriminalität sind ihrem Wesen nach jedoch zwei unterschiedliche Phänomene. Sie unterscheiden sich nach Subjekten und Zielen der verbrecherischen Tätigkeit. Beide Begriffe dürfen daher nicht vermengt werden. Töten transnationale Verbrecherorganisationen Menschen, ist ihr Ziel die Vernichtung konkreter Personen – Konkurrenten, Mitarbeiter der Rechtsschutzorgane etc. Der Tod anderer Personen ist möglich, aber nicht Ziel der Straftäter. Im Fall von Terroranschlägen werden mit Ausnahme der Ermordung von Politikern die Opfer in der Regel zufällig getroffen. Ziel des Terroranschlags ist die Abschreckung von Bevölkerung und Machtorganen. Prinzipiell unterscheiden sich in der Regel auch die Endziele der Straftat. Während es für Terrororganisationen wichtig ist, die politischen Ziele zu erreichen, sind die Aktionen transnationaler krimineller Syndikate auf die Erzielung von Gewinn aus den Straftaten gerichtet. Dabei können Terrororganisationen und transnationale kriminelle Syndikate allerdings im Interesse ihrer Ziele miteinander kooperieren.

II. Verantwortlichkeit der Staaten

Das Institut der Verantwortlichkeit basiert auf der Existenz und dem Funktionieren des Rechts. Dabei hat die Entwicklung des Instituts der Verantwortlichkeit zu einem Dualismus geführt, der seinen Niederschlag sowohl im nationalen als auch im Völkerrecht gefunden hat. Eine Reihe von Fragen, die mit der Verantwortlichkeit im Zusammenhang stehen, ruft im nationalen Recht keine besonderen Schwierigkeiten hervor. Wenn dennoch Widersprüche auftreten, werden diese im innerstaatlichen Recht gelöst.

Die Entwicklung des Instituts der Verantwortlichkeit im Völkerrecht ist dagegen recht kompliziert. Ursache ist nicht nur der Mangel an entsprechendem kodifiziertem Völkerrecht. Es fehlt vielmehr eine "oberste Macht" (ein System), die die internationalen Beziehungen lenkt und, wenn notwendig, das gesamte Instrumentarium von Zwangsmitteln anwenden kann. Einige Autoren behaupten daher, dass das Völkerrecht ein schwaches Recht sei, das keine ausreichende Rechtswirksamkeit besitze.² Das Vorhandensein von

² Siehe z.B. G. Jellinek, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge*, Berlin 1880, S. 16, 38-39.

Normen der Verantwortlichkeit zeugt aber nicht immer von zwingendem (herrschendem) Charakter der Rechtsordnung. So hat einer der führenden russischen Völkerrechtswissenschaftler *F.F. Martens* ausgeführt:

„Die Grundlage von Rechtsnormen, die Beziehungen regeln, ist das einheitliche Bewusstsein der zivilisierten Staaten von der Notwendigkeit einer Völkerrechtsordnung und das daraus folgende Einverständnis der Anerkennung ihrer zwingenden Natur“.³

Die Betrachtung der Verantwortlichkeit im Völkerrecht kann nicht ohne Berücksichtigung der Sanktionen und ihrer Umsetzung erfolgen.⁴ Denn die völkerrechtliche Verantwortlichkeit beinhaltet das Eintreten ungünstiger Rechtsfolgen im Fall der Verletzung der Völkerrechtsnormen.

Mit der Entwicklung des Instituts der Verantwortlichkeit im Völkerrecht haben sich führende sowjetische und russische Völkerrechtswissenschaftler wie *D.B. Levin*, *I.I. Lukašuk*, *E.A. Šibaeva* beschäftigt. Dank der Bemühungen der Völkerrechtler, darunter auch russische Wissenschaftler, wurde von der Völkerrechtskommission der UNO ein Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Handlungen eingebracht, der durch Resolution der UN-Vollversammlung 56/589 vom 12. Dezember 2001 gebilligt wurde. Dieses Dokument wurde zu einem wichtigen Schritt auf dem Weg der Entwicklung und der Kodifizierung des Instituts der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit.

Zugleich erwies sich aber die Ausarbeitung rechtlicher Grundlagen für die Verantwortlichkeit und die Anwendung von Sanktionen gegenüber Staaten, die sich der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus entziehen als ein ernstes Problem, das eine selbständige Analyse erfordert. Diese Staaten können in zwei Gruppen eingeteilt werden. Zur ersten Gruppe gehören Staaten, die Terrororganisationen direkt unterstützen, ihre Ziele teilen oder die Terrororganisationen als Instrument der Kriegsführung gegen andere Staaten benutzen. Zu ihnen können ferner Staaten gezählt werden, auf deren Territorium sich die Leiter und Mitglieder der Terrororganisationen verbergen, Staaten, in denen die Anwerbung und Ausbildung von Terroristen erfolgt, Staaten, die Terrororganisationen direkte Finanzhilfe gewähren, Staaten, die Terroristen bei der Ausrüstung mit Waffen behilflich sind oder diese auf andere Weise bei der Versorgung unterstützen, sowie Staaten, die Terroristen politische und propagandistische Unterstützung gewähren.

Zur zweiten Gruppe gehören dagegen Staaten, die günstige Voraussetzungen schaffen, sodass ihr Finanzsystem zur Finanzierung des Terrorismus genutzt werden kann. Ein derartiges Verhalten ist meistens durch wirtschaftliche Interessen und die Absicht, Mittel für das eigene Finanzsystem zu beschaffen, egal woher diese Mittel stammen, bedingt. In einer Reihe von Fällen sind die Staaten aber auch von den auf ihrem Territorium aktiven Terrororganisationen abhängig. Die Folge ist, dass diese Staaten die Motivation zur Mitwirkung an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf internationaler Ebene verlieren. Im Grunde machen diese sich auf derartige Weise zu einem gewissen Grad zu Beteiligten an den Straftaten der Terrororganisationen. Staaten der zweiten Gruppe beteiligen sich *de jure* oder *de facto* nicht an Völkerrechtsverträgen, die die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der Geldwäsche zum Gegenstand haben.

³ *F.F. Martens*, Gegenwärtiges internationales Recht zivilisierter Völker, Band I, Sankt Petersburg 1898, S. 189-190.

⁴ *O.E. Leist* ist im Hinblick auf das nationale Recht der Meinung, dass „Verantwortlichkeit die Anwendung und Realisierung von Sanktionen im Falle einer Rechtsverletzung darstellt“, *O. Leist*, Sanktionen im sowjetischen Recht, Moskau, 1962, S. 85.

Als dritte Gruppe sind schließlich Staaten zu nennen, die den Terrorismus zwar nicht unterstützen, aber aufgrund objektiver Umstände keine effektiven Gesetze und kein rechtliches Instrumentarium zur Bekämpfung des Terrorismus besitzen. Hinsichtlich der Staaten der ersten und zweiten Gruppe müssen durch die Staatengemeinschaft effektive Mechanismen u.a. im Hinblick auf ihre Verantwortlichkeit ausgearbeitet werden. Staaten der dritten Gruppe sollte technische Hilfe durch andere Staaten und internationale Organisationen geleistet werden.

In der Völkerrechtslehre wird unter der Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen traditionell der schwerwiegende Verstoß gegen imperative Normen des Völkerrechts oder Völkerstrafrechts verstanden. Allerdings war die Betonung einer bestimmten Kategorie von Normen nicht von einer speziellen Verantwortlichkeit des Staates im Fall des Verstoßes begleitet. Die von der UN-Generalversammlung gebilligten Bestimmungen über die Staatenverantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Handlungen füllen diese Lücke zu einem bestimmten Grad aus. Das III. Kapitel wird auf die internationale Verantwortlichkeit angewendet, die die Folge eines schwerwiegenden Verstoßes gegen die Verpflichtung aus einer imperativen Norm des allgemeinen Völkerrechts durch einen Staat darstellt (Art. 40). In Übereinstimmung mit Art. 41 dieses Kapitels sollen die Staaten zusammenarbeiten, um einen schwerwiegenden Verstoß im Sinne des Art. 40 mit rechtmäßigen Mitteln zu beenden. Außerdem sollen sie die Lage, die infolge eines schwerwiegenden Verstoßes im Sinne des Art. 40 entstanden ist, nicht für rechtmäßig erklären. In der Praxis wurden neben dem Gewaltverbot die Normen, die Völkermord, Apartheid, Sklaverei und Folter verbieten, als imperative Normen bestätigt. Mit dem Verbot des Terrorismus ist nach unserer Auffassung derzeit eine weitere imperative Völkerrechtsnorm im Entstehen begriffen.

Das Entstehen einer derartigen Norm ist eng mit der Frage der Verantwortlichkeit derjenigen Staaten verbunden, die den zur Bekämpfung des Terrorismus geschlossenen Völkerrechtsverträgen nicht zustimmen und derartige völkerrechtliche Pflichten nicht übernehmen möchten. Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Instituts der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit weist *I.I. Lukašuk* darauf hin, dass die Verantwortlichkeit der Staaten für Handlungen, die auf ihren Territorien ausgeführt werden, angesichts der zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeit der Staaten eine neue Bedeutung erhält. In der Völkerrechtspraxis sei auch früher hervorgehoben worden, dass das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten die Verpflichtung des Staates einschließt, die Nutzung seines Territoriums für Handlungen, die die Rechte anderer Staaten verletzen, nicht zu dulden. Hierin finde das allgemeine Rechtsprinzip, das Seine so zu verwenden, dass anderen kein Schaden zugefügt wird (*sic uti suo ut non laedat alienum*), seinen Niederschlag⁵.

Die Auffassung der Autoren, wonach das Verbot des Terrorismus als imperative Norm im Entstehen begriffen ist, wird durch eine ganze Reihe von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, die auf der Grundlage des VII. Kapitels der Charta angenommen wurden, bestätigt. Die Problematik ist eng mit zwei Grundprinzipien des Völkerrechts verbunden, dem Prinzip der souveränen Gleichheit und dem Prinzip der Nichteinmischung. In Art. 2 Ziff. 7 räumt die Charta der Vereinten Nationen keineswegs das Recht ein, sich in Angelegenheiten einzumischen, die der Sache nach zur internen Kompetenz der Staaten gehören; die Charta verlangt auch nicht von den Mitgliedern der Organisation der Vereinten Nationen, derartige Angelegenheiten zur Entscheidung im Verfahren nach der Charta vorzulegen. Vom Prinzip der Nichteinmischung gibt es nur eine Ausnahme. Es

⁵ Siehe *I.I. Lukašuk*, *Recht der internationalen Verantwortlichkeit* (russ.), Moskau 2004, S. 19.

gilt nicht für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage des VII. Kapitels der Charta, d.h. auf Beschluss des UN-Sicherheitsrats im Fall der Bedrohung des Friedens, des Bruchs des Friedens und im Fall einer Angriffshandlung. Gemäß Art. 39 der Charta stellt der Sicherheitsrat fest, ob eine Bedrohung des Friedens, ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab, welche Maßnahmen auf Grund der Art. 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Zu den Maßnahmen, die auf Beschluss des UN-Sicherheitsrats ergriffen werden können, gehören Maßnahmen, die unter Ausschluss von Waffengewalt erfolgen wie insbesondere der vollständige oder teilweise Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen, die Unterbrechung des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs oder der Post-, Telegraf-, Rundfunk- oder anderen Kommunikationsmittel oder der Abbruch diplomatischer Beziehungen sowie Maßnahmen, die unter Verwendung der Streitkräfte der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen erfolgen.

I.I. Lukašuk weist darauf hin, dass der Sicherheitsrat und die Generalversammlung bei Erörterung der Anwendung von Sanktionen gegenüber einem Staat im Fall der Bedrohung oder des Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung nicht nur entscheiden, ob es sich um eine innere Angelegenheit handelt, sondern auch feststellen, ob der Frieden und die Sicherheit bedroht und daher die inneren Angelegenheiten betroffen sind.⁶

Entscheidend ist damit, ob die Weigerung von Staaten, bei der Bekämpfung des Terrorismus zusammenzuarbeiten, und die Unterstützung der kriminellen Tätigkeit von Terrororganisationen, die auf ihrem Territorium tätig sind oder die deren Finanzeinrichtungen zur Anlage nutzen, als Friedensgefährdung angesehen und vom UN-Sicherheitsrat nach Maßgabe des VII. Kapitels der Charta behandelt werden kann. Staaten, die sich weigern, bei der Bekämpfung des Terrorismus mitzuwirken, und die die Tätigkeit terroristischer Organisationen unterstützen, bedrohen im Grunde mit ihren Handlungen die internationale Sicherheit.

In den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, die die *Taliban* und *al-Qaida* zum Gegenstand haben, lässt sich deutlich die Idee der Verantwortlichkeit der Staaten gegenüber der internationalen Gemeinschaft für alles, was auf ihren Hoheitsgebieten vor sich geht, erkennen. So hat der UN-Sicherheitsrat, der auf Grund des VII. Kapitels der Charta handelte, in der Resolution 1373 (2001) angeordnet, dass es kein Staat zulassen darf, dass diejenigen, die Terroranschläge finanzieren, planen, unterstützen oder ausführen, sein Territorium zu diesen Zwecken gegen andere Staaten und deren Bürger nutzen. In der Resolution 1267 (1999) hat der UN-Sicherheitsrat ebenfalls unter Hinweis auf das VII. Kapitel die Taliban aufgefordert, internationalen Terroristen und deren Organisationen keine Zuflucht mehr zu gewähren, deren Ausbildung einzustellen sowie effektive Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass das sich unter ihrer Kontrolle befindliche Territorium für terroristische Objekte und Lager oder zur Vorbereitung und Organisation von Terroranschlägen gegen andere Staaten und deren Bürger genutzt wird. In der Resolution 1390 (2002) hat der UN-Sicherheitsrat die Taliban verurteilt, weil diese es geduldet hatten, Afghanistan als Stützpunkt für die Ausbildung und die Tätigkeit von Terroristen, einschließlich des Terrorexports über das Netz der *al-Qaida* und andere Terrorgruppen, zu nutzen. Im Bericht des vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingesetzten *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*⁷ wurde festgestellt, dass viel zu viele Staaten außerhalb der Konventionen geblieben seien und nicht alle Staaten, die die

⁶ Siehe *I.I. Lukašuk*, Völkerrecht, Allgemeiner Teil (russ.), Moskau, 1997, S. 269-270.

⁷ Eine sicherere Welt – unsere gemeinsame Verantwortung (<http://www.un.org/russian/secureworld/report.htm>).

Konventionen ratifiziert haben, Maßnahmen zur innerstaatlichen Umsetzung ergriffen hätten. Die Autoren dieses Berichts kommen zu dem Schluss, dass im Fall der Konfrontation mit Staaten, die ihre Verpflichtungen erfüllen können, diese aber fortwährend nicht erfüllen, der Sicherheitsrat genötigt sein kann, ergänzende Maßnahmen zur Gewährleistung der Pflichterfüllung zu treffen; zudem habe er einen Katalog der im Voraus festgelegten Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtungen durch die Staaten auszuarbeiten.

Im Hinblick auf Staaten, die Terrororganisationen als Instrument der Kriegsführung nutzen, ist Art. 8 der Bestimmungen über die Staatenverantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Handlungen von Interesse. Hiernach kann einem Staat das Verhalten einer Personengruppe zugerechnet werden, wenn diese Gruppe *de facto* auf Anweisung, unter der Leitung oder unter der Kontrolle des Staates handelt. Diese Bestimmung sieht darüber hinaus die Verantwortlichkeit eines Staates für Beistand oder Unterstützung eines anderen Staates bei der Ausführung völkerrechtswidriger Handlungen vor.

Zweifellos wird die Schaffung von Völkerrechtsnormen und einem Mechanismus, um Staaten wegen der Unterstützung von Straftaten terroristischer Organisationen verantwortlich zu machen, sehr schwierig sein. Zum heutigen Zeitpunkt erscheint es notwendig, anlässlich der Untersuchung und in gerichtlichen Verfahren, die terroristische Straftaten betreffen, die Aufmerksamkeit auf die Rolle der Staaten bei diesen Straftaten zu richten und den UN-Sicherheitsrat über Fakten zu unterrichten. Künftig ist folgendes Modell der Staatenverantwortlichkeit möglich:

- Anerkennung der imperativen Natur der Völkerrechtsnormen, die den Terrorismus verbieten;
- Anerkennung der Verpflichtung der Staaten, an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus mitzuwirken, als eine *erga-omnes*-Verpflichtung;
- Verantwortlichkeit der Staaten für die unmittelbare Nutzung internationaler Terrororganisationen im eigenen Interesse und unter eigener Kontrolle, für die Unterstützung von deren verbrecherischer Tätigkeit und für die Schaffung der Voraussetzungen zur Ausnutzung des Territoriums der Staaten durch internationale Terrororganisationen; dabei kann es sich sowohl um ein Handeln als auch ein Unterlassen des Staates handeln;
- Staatenverantwortlichkeit in materieller und immaterieller Hinsicht;
- Maßnahmen auf der Grundlage des VII. Kapitels der Charta der Vereinten Nationen zum Zweck der Gewährleistung der Erfüllung der Verpflichtungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch die Staaten.

III. Verantwortlichkeit internationaler Organisationen

Bisher kaum erforscht ist die Problematik der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen für die Unterstützung von Terrororganisationen. In der Völkerrechtslehre wirft Verantwortlichkeit der Staaten weniger Fragen auf als die Verantwortlichkeit der zahlreichen internationalen Organisationen und sonstigen Integrationsformen. Ungeachtet dessen, dass Grundlage hierfür nur die allgemeine völkerrechtliche Verantwortlichkeit (Staatenverantwortlichkeit) sein kann, ist die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen doch eigenständiger Natur. *I.I. Lukašuk* weist zu Recht darauf hin, dass dieser dennoch im weltweiten Völkerrechtsschrifttum kaum Aufmerksamkeit geschenkt wird. Selbst Autoren, die diese Problematik untersucht haben, beschäftigten sich nur mit einem engen Kreis allgemeiner Fragen. Überwiegend werde lediglich die allgemeine Aussage

wiederholt, wonach eine internationale Organisation verantwortlich sein kann.⁸ Es ist bezeichnend, dass in dem unter der Ägide der UNESCO herausgegebenen Bericht von Fachleuten die Verantwortlichkeit internationaler Organisatoren überhaupt nicht erwähnt wird.⁹ Im russischen Schrifttum ist diesem Gegenstand ein kleiner Abschnitt bei *E.A. Šibaeva* und *M. Potočnyj* gewidmet.¹⁰ Eine wesentliche Schwierigkeit stellt der Umstand dar, dass auch die Praxis insofern bisher eher unbedeutend ist. Seit 2002 befasst sich allerdings auf Grund einer Resolution der Generalversammlung die Völkerrechtskommission der UNO mit dem Thema „Verantwortlichkeit internationaler Organisationen“.

Regelmäßig ist Ergebnis der Gründung einer internationalen Organisation das Entstehen eines neuen Rechtsträgers, der unabhängig von den Staaten, die ihn geschaffen haben, handelt. Diese Subjektqualität der internationalen Organisation muss auch eine dualistische völkerrechtliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen, sodass nicht nur die Organisation, sondern auch Dritte ihr gegenüber verantwortlich sind. Verantwortlichkeit, so *Malcolm Shaw*, sei eine unbestreitbare Folge der internationalen Rechtssubjektivität und das Ergebnis der Existenz von Rechten und Pflichten auf internationaler Ebene. Rechte und Pflichten könnten aus Verträgen resultieren, zum Beispiel aus Vereinbarungen mit dem Sitzstaat oder aus allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts.¹¹ Allerdings bleibt dabei die Frage offen, ob eine internationale Organisation im Besitz der Rechtssubjektivität ist, von der *Malcolm Shaw* spricht. Auch der Internationale Gerichtshof hat in seinem Gutachten von 1980 zur Auslegung einer Vereinbarung der Weltgesundheitsorganisation und Ägyptens vom 25. März 1951 erklärt, dass internationale Organisationen Subjekte des Völkerrechts und als solche durch die Verpflichtungen gebunden sind, die ihnen gemäß den allgemeinen Normen des Völkerrechts, ihren Gründungsdokumenten oder völkerrechtlichen Vereinbarungen, denen sie beigetreten sind, auferlegt werden.¹² Dieselbe Auffassung vertritt auch der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen *Kofi Anan*: „Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der UNO für die Tätigkeit der UN-Streitkräfte spiegelt ihre Völkerrechtssubjektivität und ihre Fähigkeit, im Besitz internationaler Rechte und Pflichten zu sein, wieder.“ Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen merkt in ihren Kommentaren an: „Sobald eine internationale Organisation eine völkerrechtliche Handlung vornimmt, tritt ihre völkerrechtliche Verantwortlichkeit ein.“

Eine Reihe von Wissenschaftlern ist allerdings der Ansicht, dass sich der Umfang der Rechtssubjektivität internationaler Organisationen nach den Gründungsdokumenten (Satzungen) richtet; dementsprechend kann die Verantwortlichkeit nach dem Völkerrecht unterschiedlich sein. Dem ist aber zu widersprechen. Denn in diesem Fall wäre die Feststellung der Rechtswidrigkeit von Handlungen internationaler Organisationen nur auf Grund der Satzung, des internen Rechts, möglich, das die Normen des Völkerrechts völlig ignorieren oder sogar im Widerspruch zu letzterem stehen kann. Aber die Normen, die die Art und Weise der Verantwortlichkeit und zum Beispiel Schadenersatz und die

⁸ *I.I. Lukašuk*, *Recht der internationalen Verantwortlichkeit* (russ.), Moskau, 2004, S. 68.

⁹ *International Law: Achievements and Prospects/Gen. ed. M. Bedjaoui*, UNESCO, Paris, 1991.

¹⁰ *E.A. Šibaeva, M. Potočnyj*, *Rechtliche Fragen der Struktur und Tätigkeit internationaler Organisationen* (russ.), Moskau 1988.

¹¹ *M.N. Shaw*, *International law*, Cambridge, 1997, S. 919; siehe ferner *M. Green*, *International Law. Law of Peace*, London 1982, p. 223.

¹² *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion/ICJ Reports*, 1949, p. 174; *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt/ICJ Reports* 1980, p. 73.

gemeinschaftliche Verantwortlichkeit regeln, gelten ohne Zweifel für internationale Organisationen ebenso wie für alle übrigen Völkerrechtssubjekte.

Interessant ist auch die Frage der Verantwortlichkeit der Staaten für Handlungen von Organisationen, deren Mitglieder sie sind, sowie die Verantwortlichkeit von Organisationen gegenüber ihren Mitgliedern und unbeteiligten Staaten. Hier müssen die unterschiedlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Organisationen, die in den Gründungsdokumenten bestimmt sind, berücksichtigt werden.

Bekanntermaßen wird zwischen der materiellen und der immateriellen Verantwortlichkeit unterschieden. *De facto* ist die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen im Wesentlichen mit der materiellen Verantwortung verbunden. I.I. Lukašuk führt als Beispiel Art. 23.3 der Konvention „über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für Schäden durch Weltraumgegenstände“ von 1972 an, wonach internationale Organisationen materiell haften können.¹³ E.A. Šibaeva spricht sich auch für eine immaterielle (politische) Verantwortlichkeit aus: „Internationale Organisationen können auch eine politische Verantwortung tragen; diese kann unterschiedlich sein ausfallen: In Betracht kommen eine Entschuldigung sowie eine Aberkennung der betreffenden Rechte und Pflichten der internationalen Organisation.“¹⁴

Daher bedarf die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten hinsichtlich einer etwaigen Förderung von Handlungen terroristischer Organisationen, z.B. durch politische Unterstützung, einer sorgfältigen Analyse. Dabei ist auch zu beantworten, ob als internationale Organisationen besonderer Art die in letzter Zeit in verschiedenen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit recht weit verbreiteten Strukturen angesehen werden können, die auf keinem völkerrechtlichen Vertrag gründen und über keine Satzung verfügen. Die Verantwortlichkeit derartiger Organisationsformen wird in der Völkerrechtswissenschaft bisher praktisch nicht behandelt.

IV. Verantwortlichkeit internationaler Terrororganisationen

Um die Effektivität der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus zu steigern, ist es notwendig, zwei Probleme zu analysieren: die Erklärung internationaler Terrororganisationen zu nach Völkerstrafrecht verantwortlichen Subjekten und die Erweiterung der Zuständigkeit internationaler Gerichte für deren verbrecherische Handlungen.

1. Erklärung internationaler Terrororganisationen zu verantwortlichen Subjekten

Nach gegenwärtigem Völkerrecht sind für die Begehung internationaler Straftaten und Straftaten internationalen Charakters nur Staaten und Individuen verantwortlich. Dabei ist der Staat im Fall der Verletzung von Normen des Völkerstrafrechts völkerrechtlich, das Individuum dagegen strafrechtlich verantwortlich. So führen auch I.I. Lukašuk und

¹³ I.I. Lukašuk, *Recht der internationalen Verantwortlichkeit* (russ.), Moskau 2004, S. 71.

¹⁴ E.A. Šibaeva, *Völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen*, in: Šibaeva, M. *Potočnyj*, *Rechtliche Fragen der Struktur und der Tätigkeit internationaler Organisationen*, Moskau 1988, S. 75.

A.V. Naumov aus, dass ein Staat, wenn er Völkerrecht verletzt, nur völkerrechtlich verantwortlich sein kann.¹⁵

Die zunehmenden Aktionen internationaler Terrororganisationen machen es erforderlich, dass die internationale Gemeinschaft sich die Frage der Qualifikation dieser Organisationen als verbrecherisch stellt und über die Ergreifung effektiver Maßnahmen zur Unterbindung der verbrecherischen Handlungen entscheidet sowie zur strafrechtlichen Ahndung der schuldigen natürlichen Personen schreitet. Nach unserer Auffassung können sachgerechte Lösungen am besten mit Hilfe des Völkerstrafrechts gefunden werden. Dabei müssen mehrere Aspekte einbezogen werden: die Verantwortlichkeit der internationalen Terrororganisationen selbst, die Verantwortlichkeit juristischer und sonstiger Personen, die von diesen kontrolliert werden sowie die Verantwortlichkeit der Leiter und Mitglieder der Terrororganisationen. Die verhängten Sanktionen müssen geeignet sein, die weitere verbrecherische Tätigkeit zu unterbinden und die Beschlagnahme von Vermögen – einschließlich Bankeinlagen, Aktien und Beteiligungen an kontrollierten Unternehmen sowie Immobilien – in allen Staaten und die Bestrafung der Leiter und Mitglieder der Organisationen einzuschließen.

Hinsichtlich der Verantwortlichkeit internationaler Terrororganisationen nach Völkerstrafrecht sind die Bestimmungen des Statuts des Internationalen Militärgerichtshofs in Nürnberg über die Verfolgung und Bestrafung der Hauptkriegsverbrecher der europäischen Achse vom 8. August 1945 von großer Bedeutung. Laut Art. 9 des Statuts „kann im Prozess gegen ein Einzelmitglied einer Gruppe oder Organisation der Gerichtshof (in Verbindung mit irgendeiner Handlung, wegen der der Angeklagte verurteilt wird) erklären, dass die Gruppe oder Organisation, deren Mitglied der Angeklagte war, eine verbrecherische Organisation war.“ Art. 10 des Statuts sieht vor, dass dann, wenn eine Gruppe oder Organisation vom Gerichtshof als verbrecherisch erklärt wurde, die zuständigen nationalen Behörden jedes Signatars das Recht haben, Personen wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer solchen verbrecherischen Organisation vor nationalen, Militär- oder Okkupationsgerichten den Prozess zu machen. In diesen Fällen gilt der verbrecherische Charakter der Gruppe oder Organisation als bewiesen und wird nicht in Frage gestellt. Vom Gerichtshof wurden die politische Leitung der NSDAP, der Gestapo, des SD und der SS als verbrecherisch erklärt. Eine vergleichbare Regelung sollte heute für internationale Terrororganisationen gelten.

2. Rechtsprechung internationaler Gerichte in Bezug auf Verbrechen internationaler Terrororganisationen

Der Entwicklung internationaler Gerichtsorgane und der internationalen Strafgerichtsbarkeit insgesamt wurden in letzter Zeit viele wissenschaftliche Forschungsarbeiten gewidmet. Grundlegende Arbeiten hierzu haben in Russland *Bliščenko*, *Fisenko*¹⁶ und *Kostenko*¹⁷ veröffentlicht. Die Autoren, die sich nicht das Ziel gesetzt haben, alle Aspekte der Entwicklung der internationalen Strafjustiz tief greifend zu analysieren, haben sich auf die Erweiterung der Zuständigkeit der internationalen Gerichtsorgane hinsichtlich der verbrecherischen Tätigkeit internationaler Terrororganisationen und von deren Mitgliedern konzentriert. Nach unserer Auffassung ist die strafrechtliche Ahndung der Taten internationaler Terrororganisationen am effektivsten, wenn sie der Jurisdiktion internati-

¹⁵ I.I. Lukašuk, A. V. Naumov, Internationales Strafrecht (russ.), Moskau 1999, S. 70.

¹⁶ I.P. Bliščenko, I. V. Fisenko, Der internationale Strafgerichtshof (russ.), Moskau 1998.

¹⁷ N.I. Kostenko, Der internationale Strafgerichtshof (russ.), Moskau 2002.

onaler Gerichte unterfällt. Denn kein Staat ist in der Lage, mit Hilfe der nationalen Gerichte die verbrecherische Tätigkeit vollständig zu unterbinden. Das Problem kann dagegen auf zwei Wegen gelöst werden, und zwar durch Erweiterung der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs oder aber durch Schaffung eines speziellen internationalen gerichtlichen Organs, dem das Mandat übertragen wird, Angelegenheiten zu verhandeln, die mit internationalen Terrororganisationen verbunden sind.

Der Internationale Strafgerichtshof handelt auf der Grundlage des Römischen Statuts, das am 17. Juli 1998 angenommen und am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist. Gemäß Art. 5 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs erstreckt sich seine Zuständigkeit auf das Verbrechen des Völkermordes sowie auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit, auf Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression. Eine Erweiterung der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs auf die verbrecherische Tätigkeit internationaler Terrororganisationen hat jedoch zwei Nachteile. Einmal erfordert die Umsetzung die Aufnahme von Änderungen und Zusätzen grundsätzlicher Natur in das Römische Statut in einem langwierigen Verfahren. Zum anderen unterfallen nur Staaten, die Mitglieder des Römischen Statuts sind, der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs. Zwar kann der Gerichtshof gemäß Art. 4 des Statuts seine Aufgaben und Befugnisse im Hoheitsgebiet eines jeden Vertragsstaats und nach Maßgabe einer besonderen Vereinbarung im Hoheitsgebiet eines jeden anderen Staates wahrnehmen. Die nur eingeschränkte Zuständigkeit des Gerichtshofs engt die Möglichkeiten der effektiven strafrechtlichen Ahndung der Taten transnationaler krimineller Syndikate wesentlich ein.

Anlässlich der Erörterung des Status des Internationalen Strafgerichtshofs hat *Alan Pele* (Frankreich), Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, auf der 46. Sitzung 1994 die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, dass ein Vertrag, der nur von einigen Staaten abgeschlossen wird, nicht die Befugnisse des Sicherheitsrats nach der Charta der Vereinten Nationen abändern kann, und sein Bedauern ausgedrückt, dass nur einzelne Staaten die Möglichkeit erhalten, Verbrechen zu ahnden, die die gesamte Menschheit betreffen. Er schlägt vor, der Variante den Vorzug zu geben, wonach der Internationale Strafgerichtshof zu einem Hilfsorgan der Generalversammlung oder sogar zu einem Hilfsorgan von Generalversammlung und UN-Sicherheitsrat gemeinsam wird. Dies würde es dem Gerichtshof gestatten, die Autorität der Organisation der Vereinten Nationen zu nutzen und tatsächlich eine gerichtliche Instanz für die gesamte internationale Gemeinschaft und nicht nur für eine kleine Gruppe von Staaten zu sein. Die Staaten sind aber unmittelbar daran interessiert, dass alle Personen, die für Angriffskriege, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantwortlich sind, gerichtlich verfolgt werden.¹⁸

Der zweite Weg, die Errichtung eines speziellen internationalen Gerichts, eines Internationalen Gerichtshofs für Terrorismus (Arbeitsbezeichnung) dürfte unter der Bedingung, dass dieser auf Grund der herkömmlichen Völkerrechtsnormen geschaffen wird, sinnvoller sein. Um das Verfahren zu beschleunigen, sollten die Erfahrungen genutzt werden, die bei der Etablierung der internationalen Gerichtshöfe für Ex-Jugoslawien und Ruanda gemacht wurden.

Die Hauptverbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit (einschließlich Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) fallen in die Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs, der auf Grund der Resolution des UN-Sicherheitsrats 827(1993) vom 25. Mai 1993 zur gerichtlichen Verfolgung von Personen, die verantwortlich sind für schwerwiegende Verstöße gegen das humanitäre

¹⁸ Jahrbuch der Völkerrechtskommission 1994, Band 1, S. 17, A/CN.4/SER.A.1994.

Völkerrecht im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien, errichtet wurde, sowie in die Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs für Ruanda, der auf Grund der Resolution des UN-Sicherheitsrats 955(1994) vom 8. November 1994 zur gerichtlichen Verfolgung von Personen, die verantwortlich sind für Völkermord und andere schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im Hoheitsgebiet Ruandas, sowie von ruandischen Staatsangehörigen, die verantwortlich sind für im Hoheitsgebiet von Nachbarstaaten begangenen Völkermord und andere derartige Verstöße, etabliert wurde.

Im Bericht des Generalsekretärs vor der Errichtung der Gerichtshöfe wurde unterstrichen, dass diese Normen des materiellen Rechts anzuwenden sind, aber keine neuen Normen geschaffen werden sollten. Dabei sind gefestigte Normen des humanitären Rechts, d.h. Normen, die zweifelsfrei Teil des herkömmlichen Rechts sind, anzuwenden, um das Problem, dass einzelne Staaten den speziellen Übereinkommen nicht beigetreten sind, nicht entstehen zu lassen. Das Verfahren der Errichtung dieser Gerichtshöfe ist einzigartig: Errichtet wurden sie auf Grund von Resolutionen des Sicherheitsrats und nicht auf Grund völkerrechtlicher Übereinkommen und Vereinbarungen, die für die Mehrzahl der internationalen Gerichte die Grundlage bilden. Aus der Tatsache, dass die internationalen Gerichtshöfe für Ex-Jugoslawien und Ruanda nicht von Staaten, sondern von einer internationalen Organisation errichtet wurden, ist zu ersehen, dass sich in der Praxis die Zuständigkeit internationaler Gerichtshöfe auch auf Angehörige von Staaten erstreckt, die keine Mitglieder der betreffenden internationalen Dokumente und Organisationen sind.

Die Gerichtshöfe haben einen besonderen rechtlichen Status, der aus ihrer Errichtung auf Grund der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats als dem Sicherheitsrat unterstellte Organe folgt. Daher handeln sie im Rahmen der Resolutionen des Sicherheitsrats, die für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen obligatorisch sind. Dabei gehen die Statuten der Gerichtshöfe vom Vorrang ihrer Jurisdiktion im Verhältnis zu den einzelstaatlichen Gerichten aus. Das internationale Gericht kann die nationalen Gerichte förmlich ersuchen, ihre Zuständigkeit für ein Verfahren im Einklang mit dem Statut des Gerichtshofs an diesen abzutreten.

Wiederholt wurden die Bedenken geäußert, dass die Errichtung derartiger Gerichtshöfe die Einleitung eines eigenen Prozesses der Befriedung in der Gesellschaft gefährdet, da sich die Gerichtsbarkeit der Gerichtshöfe nur auf natürliche Personen erstreckt. Dem wird aber entgegengehalten, dass die automatische Liquidierung der „kollektiven Verantwortlichkeit“ für besonders gefährliche Verbrechen gegen den Frieden und die Menschheit gerade zur Aussöhnung und Wiederherstellung eines echten Friedens und von Gerechtigkeit beiträgt, da in den meisten Fällen der Wunsch, sich hinter der „kollektiven Verantwortlichkeit“ zu verbergen, leicht in Empörung, Hass und Enttäuschung der Bevölkerung münden und zwangsläufig zu neuen Gewalttaten und Verbrechen führen kann.

Eine Reihe von Autoren hebt zurecht hervor, dass, „die Entscheidungen eines internationalen Gerichts oder Gerichtshofs grundsätzlich den Inhalt der Normen des Völkergewohnheitsrechts nicht ändern, diese aber zumindest die Entwicklung von Völkerrecht zum Ausdruck bringen, und die Auslegung der Völkerrechtsnormen durch die Gerichte und Gerichtshöfe die Ausfüllung der „weißen Flecke“ fördert sowie von den internationalen Organisationen bei der Kodifizierung des Völkerrechts genutzt wird.“¹⁹ Es kann gesagt werden, dass die Entscheidungen internationaler Gerichtshöfe die allgemeingülti-

¹⁹ K.N. Lapteva, Internationale Gerichte und Gerichtshöfe in der gegenwärtigen Welt: Rolle, Entwicklungstendenzen, aktuelle Probleme (russ.), in *Pravo i politika* 2005, Nr. 10.

gen Normen des Völkerrechts unmittelbar auslegen. So ist zum Beispiel in einer Reihe von Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof für Ruanda der Begriff des Völkermords und der sexuellen Gewalt im Rahmen des Völkermords eindeutig bestimmt worden; auch wurde die Rolle der Massenmedien im Zusammenhang mit der internationalen Strafrechtspflege erstmals behandelt. In März 2009 hat der Gerichtshof für den Libanon, der auf Grund der Resolution des UN-Sicherheitsrats 1757(2007) vom 30. Mai 2007 errichtet wurde, seine Tätigkeit aufgenommen.

Da die Tätigkeit internationaler Terrororganisationen eine Bedrohung für die internationale Sicherheit darstellt, könnte ein Internationaler Gerichtshof für Terrorismus als *ad-hoc*-Gerichtshof auf Grund einer Resolution des UN-Sicherheitsrats errichtet werden; auf dieselbe Weise könnte das Mandat des Gerichtshofs verlängert werden. Ein derartiges internationales gerichtliches Organ könnte vergleichbar dem Nürnberger Gerichtshof feststellen, dass es sich um verbrecherische internationale Terrororganisationen handelt sowie bekannte Mitglieder dieser Organisationen und darüber hinaus möglicherweise auch Personen, die von diesen kontrolliert werden, aburteilen. Des Weiteren sollte in diesen Verfahren auch über die Beschlagnahme von Vermögen entschieden werden. Die nationalen Gerichte könnten dann bezugnehmend auf die Erklärung der internationalen Terrororganisation als verbrecherisch weitere Mitglieder derartiger Organisationen, die bekannt geworden sind, aburteilen. Werden im Laufe des Verfahrens Umstände ersichtlich, die belegen, dass Staaten die internationale Terrororganisation unterstützt haben, könnte der Gerichtshof den UN-Sicherheitsrat zwecks Einleitung von Maßnahmen auf der Grundlage des VII. Kapitels der UN-Charta unterrichten.