

Die Suche nach strafrechtlichen Antworten auf den internationalen Terrorismus

Wie sind die Akte des September-Terrors kriminologisch und rechtlich einzuordnen – als Kriegserklärung oder Straftat? Die Normbestände werden erörtert, wobei die Chancen ebenso wie die Unabgeschlossenheit des Völkerstrafrechts hervortreten. Der Kriminalwissenschaft wird empfohlen, den Kampf gegen den Terrorismus strafrechtlich einzubinden und die vorfindlichen strukturellen Hemmnisse zu überwinden.

This contribution deals with how to categorize the terroristic acts of September 11: Are they a declaration of war or criminal acts? The instruments of international criminal law are discussed; the chances as well as the deficiencies of the legal implementation are pointed out. The authors recommend to civilize the war on terrorism by making criminal law standards work.

Es war keine Überraschung, dass als Reaktion auf die Anschläge in New York und Washington in sehr massiver Form Konsequenzen angekündigt wurden. Darin trat unter anderem eine erste Überwindung der Sprachlosigkeit hervor. Für Privatleute gelten dabei andere Maßstäbe als für Repräsentanten von Staaten und Regierungen. Diese müssen überlegter handeln, sie dürfen sich insbesondere nicht von Stimmungen mitreißen lassen. Zu den rational-durchdachten Reaktionen auf (zwischen-)staatlicher Ebene zählten die Feststellungen und rechtlichen Einordnungen, die seitens der Vereinten Nationen und der NATO vorgenommen worden sind. Man hat allerdings auch hier hoch in die Tasten gegriffen. Der UN-Sicherheitsrat bekräftigte in seiner Resolution 1368 vom 12.9.2001 das individuelle und kollektive Recht zur Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta; und die NATO rief den Bündnisfall gemäß Art. 5 NATO-Vertrag aus, indem sie die Anschläge als bewaffneten Angriff auf die USA wertete. Aber das völkerrechtliche Instrumentarium passt im Grunde nicht, denn die Angreifer bleiben unsichtbar, ihre Identität muss kriminalistisch ermittelt werden, die Aggression geht von keinem bestimmten Staat aus, es wird kein Militär eingesetzt, auch wird kein bestimmtes Gebiet erobert oder beansprucht. Auf Seiten der Angreifer schließlich mangelt es an einem fassbaren Kriegsziel, das über eine hasserfüllte Vernichtung von Menschen und Einrichtungen hinausgeht. Beabsichtigt ist offenbar ein sozialer Schock, Panikverhalten und anhaltende Verunsicherung des Westens.

I. Kriminologische Einordnung des Terrors – Krieg oder Straftat

Wenn wir entsprechende Terrorakte in unsere Verstehenssysteme einordnen, sind rechtliche von eher phänomenologisch-empirischen Begrifflichkeiten zu unterscheiden. Ein kriminologischer Ansatz sollte von Hause aus erfahrungswissenschaftlich sein. Rechtliche Kategorien sind nicht unerheblich, doch

betrachten wir sie ‚von außen‘ und fragen vor allem danach, welche praktischen Folgerungen aus einem gewählten rechtlichen Grundverständnis erwachsen. Den empirischen Ansatzpunkt liefern die Erscheinungen des Terrorismus und der soziale Umgang mit ihnen. Dieser Umgang wiederum ist in zwei unterschiedlichen rechtlichen Bezugssystemen möglich: Phänomene des Terrorismus beschäftigen entweder das Völkerrecht im Sinne von Krieg und Frieden oder sie werden als Verbrechen, auch als völkerrechtliche Verbrechen angesehen, für die eine von den Regierungen prinzipiell unabhängige Strafjustiz zuständig sein muss. Im Folgenden wollen wir die Unterschiedlichkeit beider Sichtweisen kennzeichnen und ihre jeweiligen Implikationen betrachten. Bis zu welchem Punkt kann das Strafrecht noch zuständig sein und ab wann muss das Feld für die „große Politik“ geräumt werden? Da jeder Krieg die Beteiligten – von Minimalregeln des Völkerrechts (etwa Haager Landkriegsordnung bzw. die vier Genfer Konventionen von 1949) abgesehen – in ihrer Mittelwahl ziemlich freistellt und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz faktisch suspendiert (vgl. Krajewski 2001: 378 ff.), erwächst angesichts derartiger Gefahren die große Herausforderung, mit dem Terrorismus auf dem strafrechtlichen Wege fertig zu werden. Ob und inwieweit das möglich erscheint, ist *die* Frage, die sich der Kriminologie und der Kriminalpolitik gegenwärtig stellt.

Die weltweite Diskussion nach dem Elften September oszillierte zwischen den genannten Polen: Kriegserklärung oder Straftat. Beide Sichtweisen sind zu trennen, weil sie dem Problem eine spezifische Rahmung – Sprache, Termini, Handlungsoptionen – geben und die juristischen Reaktionen vorstrukturieren. Die Problemdefinition entscheidet schon über die Problembearbeitung. Obwohl in der politischen Debatte beide Ebenen – nicht selten bewusst – miteinander vermischt werden, ist eine nur auf das Strafrecht bezogene Betrachtungsweise möglich.

Unmittelbar nach den Anschlägen sprachen der amerikanische Präsident und der deutsche Bundeskanzler von einer Kriegserklärung, die einem Angriff auf die gesamte zivilisierte Welt gleichkomme. Diese Deutung konnte, untermauert durch Vergleiche mit Pearl Harbor, auch deshalb zügig die Diskussion beherrschen, weil sie Orientierung bot und politische Handlungskompetenz demonstrierte, als habe die Politik bereits eine Antwort gefunden.

Zunächst lassen die Dimensionen des New Yorker Anschlags eher an ein Kriegsereignis denken als an eine „bloße Straftat“. Denn eine so hohe Anzahl von wahllos getroffenen Opfern ist für Terroranschläge bislang beispiellos. Ferner hatte bin Laden den Vereinigten Staaten bereits früher in einer Video-Botschaft den „Heiligen Krieg“ erklärt, weil die Amerikaner durch ihre militärische Präsenz im Nahen und Mittleren Osten das den Muslimen „Heilige Land“ entehrt hätten. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ereigneten sich auch die Anschläge auf die US-Militärbasis in Dhahran (Saudi-Arabien), die amerikanischen Botschaften in Nairobi (Kenia) und Dar-es-Salaam (Tansania) sowie auf das US-Kriegsschiff „Cole“ im Golf von Aden, die insgesamt etwa 300 Menschenleben forderten und die gleichfalls dem terroristischen Netzwerk um bin Laden, der Al-Qaida-Organisation, zugeschrieben werden. Am 15.10.1999 forderte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen deshalb die Taliban ultimativ auf, Osama bin Laden auszuliefern, damit er vor Gericht gestellt werden könne. Dies wurde mit der Begründung abgelehnt, bin Laden sei „ein Held in der arabischen Welt“ und genieße das Gastrecht der Taliban. Daraufhin traten zum 15.11.1999 die angedrohten UN-Sanktionen in Kraft, mit denen u.a. die Auslands-

konten der Taliban gesperrt wurden (vgl. Tophoven in: Hirschmann/Gerhard 2000: 190).

Doch können Privatpersonen einem fremden Staat völkerrechtlich nicht wirksam einen Krieg erklären. Die hinter bin Laden stehenden Taliban haben sich in der Vergangenheit jedenfalls offiziell von seinen Taten distanziert, so dass er diese Erklärung auch nicht im Namen der damaligen afghanischen Führung abgeben konnte. Der rechtlichen Konstruktion nach haben die USA die Anschläge, für die sie bin Laden verantwortlich machen, seiner Schutzmacht, also Afghanistan zugerechnet, weil die Taliban ihn frei agieren ließen und abschirmten. Auf dieser Grundlage ist das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta beansprucht worden, das eine Ausnahme vom allgemeinen Gewaltverbot nach Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta darstellt. Politisch sprach für die Einordnung des Geschehenen in einen kriegerischen Kontext, dass diese Situationsdefinition die Vermischung unterschiedlicher Handlungsoptionen unter dem Schlagwort „Terrorbekämpfung“ ermöglicht. Das von Bush angekündigte „breite Bündel von Maßnahmen“ umfasste von Anfang an neben polizeilich-präventiven und repressiven Maßnahmen, wie Kontensperrungen, Durchsuchungen oder Vernehmungen, auch diplomatische und militärische Optionen. Auf diese Weise konnte Bush die Legitimation aller Akte als Strafverfolgung beanspruchen, ohne sich – wegen der Entgrenzung durch den kriegerischen Kontext – ihren Beschränkungen und verfahrensleitenden Prinzipien (etwa Unschuldsvermutung, Verhältnismäßigkeit) unterwerfen zu müssen. Dass die Bush-Administration tatsächlich nicht oder zumindest immer weniger ein rechtlich geordnetes und limitiertes Strafverfahren gemeint hat, wenn sie von der Bestrafung bin Ladens sprach, verdeutlichen die folgenden Umstände: Strafrechtlich wäre es nicht möglich gewesen, von der Verhaftung und Aburteilung bin Ladens auf den Sturz der Taliban oder auf die Neuordnung einer strategisch wichtigen Region „umzuschalten“. Insoweit geht es um eine Zielerweiterung, die nur im Rahmen eines Krieges möglich ist. Auch bewusst einzukalkulieren, dass die gesuchte Person bereits beim militärischen Vorgehen ums Leben kommt, passt nicht zu einem strafrechtlichen Vorgehen. Hier ist vielmehr ein Punkt erreicht, an dem angebliche Verteidigungsmaßnahmen in staatlich angeordnete Liquidierungen umschlagen. Die Rechtmäßigkeit solcher Akte erscheint uns überaus problematisch. In Spanien wurde 1998 ein ehemaliger Innenminister zu zehn Jahren Haft verurteilt, weil Anti-Terror-Einheiten der Polizei 28 mutmaßliche Terroristen der baskischen Separatistenbewegung ETA im sog. „schmutzigen Krieg“ ermordet hatten (s. Frankfurter Rundschau v. 30.7.1998). Ob die rechtliche Zulässigkeit anders zu beurteilen ist, wenn die gezielte Tötung als letztes Mittel des Selbstschutzes eingesetzt wird, soweit das Strafrecht faktisch nicht eingreifen kann, soll hier dahinstehen, zumal die U.S.-Regierung derartige Einschränkungen nicht hat verlautbaren lassen.

Ein Krieg der Kulturen? Die These Samuel P. Huntingtons vom Kampf der Kulturen tauchte zwar in der politischen Debatte nach dem 11. September auf, ist in den wissenschaftlichen Auseinandersetzungen jedoch überwiegend auf Ablehnung gestoßen (z.B. Müller 1998: 13; Ehlers 1996; Kreuzmann 1997). Sie stellt einseitig auf interkulturelle Konflikte ab, wo intrakulturelle Konflikte die Regel sind. Huntington prognostiziert, die westliche Vorherrschaft werde im 21. Jahrhundert auslaufen und mit ihm der Universalismus und das westliche Ideal einer offenen und demokratischen Gesellschaft. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts werde es in einer

multipolaren Welt zu Neuordnungen und Machtverschiebungen kommen, in der die Fronten nicht mehr – wie noch im Kalten Krieg – entlang politisch-ideologischer Blöcke, sondern entlang religiös-kultureller Bruchlinien verlaufen. Einen Machtzuwachs würden aus wirtschaftlichen Gründen insbesondere China und aus demographischen Gründen der Islam erleben. Letzterer weist vor allem wegen seiner historischen Wurzeln und wegen der Migrationsprobleme eine besonders konflikträchtige Beziehung zum Westen auf. Zunehmende Konflikte mit dem Islam seien daher vorprogrammiert (Huntington 1998: 168 ff., 334 ff.). Wenig Gehör ist den Einschränkungen geschenkt worden, die Huntington selbst bei der Charakterisierung seiner Arbeit vorgenommen hat. Sein Vorwort leitet die Untersuchung mit folgenden Bemerkungen ein: „Das Buch ist kein sozialwissenschaftliches Werk und soll es nicht sein. Vielmehr versteht es sich als eine Interpretation der Entwicklung der globalen Politik nach dem Kalten Krieg. Es will ein Gerüst, ein Paradigma für die Betrachtung globaler Politik liefern, das für Wissenschaftler gehaltvoll und für die Macher der Politik nützlich ist.“ (1998: 12) Bei dieser Vorgehensweise sind Überzeichnungen und Widersprüche aber geradezu unvermeidlich. Beispiel: Nachdem Huntington die Militanz des Islam als konkrete Gefahr für den Westen beschworen hat (1998: 189), konzediert er, dass gewaltbereite Fundamentalisten von der großen Mehrheit der gemäßigten Muslime abgelehnt werden (349). Die Gefahren, die durch eine unkritische Übernahme des Huntingtonschen Paradigmas für die Weltpolitik entstehen, liegen auf der Hand: selektive Wahrnehmung, Aufbau eines Feindbildes und sich-selbst-erfüllende Prophezeiung. Der Übergang von einem Kampf der Kulturen zu einem heißen Krieg der Kulturen ist fließend. Schon die Rede von Frontverläufen ist ja der Sprache des Krieges und des Militärs entlehnt. Politik, und erst recht Außen- oder Weltpolitik, geschieht nicht in einem rechtsfreien Raum. Nur ist die Kontrolle der Politik durch das Recht im strafrechtlichen Kontext enghmaschiger als im kriegsrechtlichen. Wenn z.B. bei einer Festnahme Unbeteiligte von der Polizei aus Unachtsamkeit getötet werden oder zu Schaden kommen, löst das eine strafrechtliche Ermittlung durch die Staatsanwaltschaft aus. Werden dagegen Zivilisten in einem Anti-Terror-Krieg von „Militärschlägen“ getroffen und getötet, wird das kriegsvölkerrechtlich als sog. Kollateralschaden abgetan und bleibt strafrechtlich folgenlos. Denn in einem Krieg ist die Herbeiführung ziviler Opfer zwar verboten (und im Falle vorsätzlichen Handelns auch strafbar), erfahrungsgemäß aber selten vermeidbar.

Die Reichweite des Strafrechts

Das Strafrecht sanktioniert individuelles schuldhaftes Fehlverhalten. Betrachten wir die Strafrechtspraxis, sind die Instanzen hauptsächlich mit relativ einfach strukturierten Fällen der Massenkriminalität, vor allem der Eigentums- und Vermögenskriminalität beschäftigt. Hingegen bereiten Wirtschafts- und Umweltkriminalität, deren Sachverhalte oft komplex und mühsam zu entwirren sind, den Staatsanwaltschaften größte Schwierigkeiten. Am besten funktioniert das Strafrecht gegenüber den Marginalisierten.

Da die Strafrechtsanwendung mit der Ausübung von Macht zu tun hat, erwachsen strukturelle Schwierigkeiten, die Tatbestände des Strafrechts erfolgreich auf die Mächtigen zu beziehen. Teilweise passen sie nicht, teilweise gibt es Nachweisprobleme, teilweise Verfolgungsprobleme. Die kriminellen Regierungen oder Organisationen können am ehesten noch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, nachdem sie ihre Macht und ihren Schrecken verloren haben, nach einer Hinwendung der betreffenden Staaten zur Demokratie. Das Dilemma liegt darin, dass Strafrecht dort am nötigsten erscheint, wo es am

schwierigsten zu etablieren ist (s. Walter 1993). Dennoch würde ein resignativer Pessimismus der Lage nicht gerecht. Immerhin existiert ein UN-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien, und die Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofes steht – trotz massiver Behinderungsversuche der USA – bevor (Kreß 2000). Vor allem aber bezöge sich eine strafrechtliche Rahmung des Terrorismus nicht allein auf die Aburteilung vergangener Taten, sondern ebenso auf angemessene Prävention und Strafverfolgung, die jedoch gleichsam strafrechtlich strukturiert, also aus der Sphäre „freier Politik“ herausgenommen würden.

Hierzu stellen wir eine These vor: Der Beitrag einer aus gesellschaftlicher Verantwortung handelnden „gesamten Kriminalwissenschaft“ muss darauf gerichtet sein, den Kampf gegen den Terrorismus strafrechtlich einzubinden und die vorfindlichen strukturellen Hemmnisse zu überwinden. Aus dieser Sicht gilt es zum einen, die Besonderheiten des islamistischen Terrors zu erfassen und zu erklären (II); anschließend wird untersucht, in welchen Hinsichten ein (völker-)strafrechtliches Verständnis dazu beizutragen vermag, dem Terrorismus entgegenzutreten (III).

II. Terrorismus – zwischen politischer Rhetorik und empirischen Befunden

Seit dem 11. September wird in der Öffentlichkeit der Terrorismus als feststehendes Phänomen betrachtet. Aus kriminologischer Perspektive wäre aber erforderlich, die verschiedenen Erscheinungsformen des Terrorismus zu berücksichtigen und die begrifflichen Grenzen zu diskutieren (vgl. Hess, in diesem Heft). Entsprechende Probleme werden spätestens sichtbar, wenn einige arabische Politiker ‚den Spieß umdrehen‘ und behaupten, die USA oder Israel betrieben Staatsterrorismus. Aus ihrem Selbstverständnis heraus versuchen Terroristen häufig, sich als Kämpfer in einem gerechtfertigten (heiligen) Krieg zu bezeichnen. Sie sind Guerilla-Krieger. Doch die ‚Krieger‘ der anderen Seite billigen ihnen diesen korrespondierenden Status nicht zu; sie wechseln zum diskriminierenden Vokabular des Strafrechts und bezeichnen die Terroristen als Verbrecher. So nehmen die USA nun, da der Krieg in Afghanistan militärisch gewonnen ist, wieder das Vokabular des Strafrechts in Anspruch und verweigern den in Guantanamo (Kuba) Internierten den Status von Kriegsgefangenen. So stellt die Einordnung des Gegners einen Teil des Kampfes dar, vergleichbar innerstaatlichen Prozessen, in denen bestimmte Widersacher als Gewalttäter (dis-) qualifiziert werden. Unabhängig von der Definition und der Art der Reaktionen können beim Phänomen des Terrorismus jedoch immerhin massive lebensbedrohende Angriffe festgestellt werden, für die aufgrund der allgemein verbindlichen Rechtsgrundlagen schlechthin keine Legitimation erkennbar ist. So ist es bei dem Missbrauch von Verkehrsflugzeugen als Bomben gegenüber unbeteiligten Dritten abwegig, über eine Rechtfertigung nachzusinnen.

Dieser Mangel an Legitimation mag mit dazu beigetragen haben, dass hinsichtlich des Terrorismus als sozialer Erscheinung Kriminologen – zumindest auch – für zuständig gehalten wurden und sich ja auch zu Wort gemeldet haben. Die bislang bekannt gewordenen Formen des Terrors waren zwar stärker regional begrenzt, etwa auf das Baskenland oder Nordirland, doch reichten Aktions-

feld und Anschläge seit jeher über die engeren Grenzen hinaus (z.B. der IRA bis nach London; Ausbildung der RAF im Libanon etc.) und hatten von daher internationale Verflechtungen zur Folge. Schon ein summarischer Vergleich terroristischer Erscheinungen zeigt neben singulären historischen Komponenten, die einmalig bleiben, auch beträchtliche Ähnlichkeiten: Die Aktivisten sind von einer nationalistisch, ökonomisch, politisch oder religiös gefärbten Heilslehre erfüllt, die sie zum vorgeblichen Segen der Menschheit oder einer besonders privilegierten Gruppe mit aller Gewalt und unter Missachtung des Lebens anderer – mitunter auch des eigenen – gegen rechtliche Ordnungen im Wege einer Revolution oder eines Kampfes aufgrund einer höheren Sendung oder Berechtigung durchzusetzen gewillt sind (s. die Beiträge in: Waldmann 1993, Schwind 1978). Die vorgeblichen Bemühungen um das Gute finden regelmäßig in schwersten Delikten wie Brandstiftungen, Tötungen, Entführungen, Geiselnahmen u.s.w. ihren Ausdruck. Die leitende Ideologie und das Risiko, von den Strafverfolgungsbehörden gefasst zu werden, führen zu einem starken Innendruck terroristischer Gruppen. Sie können sich keine Zweifler oder Abweichler leisten und benötigen Mitglieder, die die jeweiligen Anweisungen zuverlässig ausführen (Jäger 1989: 108 ff.). Über den islamistischen Terror wissen wir bisher nur wenig, doch die wenigen Informationen über die Verteufelung der Feinde, die nicht mehr als Menschen wahrgenommen werden, die Brutalität und Schonungslosigkeit des Vorgehens, die Konzentration auf Zerstörungen und Leidzufügungen sowie die fanatisch-ideologischen Äußerungen der Repräsentanten erinnern an Bekanntes. Bemerkenswert ist, dass die entscheidenden Hintermänner zumeist aus wohlhabenden und angesehenen Familien stammen, nicht aus den unteren sozialen Schichten. Neu ist allerdings die zutage tretende Autoaggression, die Größenordnung der Angriffe sowie die weltweite Ausdehnung der Bedrohung. Und neu ist auch die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, deren Erwerb und Einsatz nicht mehr ausgeschlossen werden kann. „Dagegen gab es lange zwei Argumente: dass Terroristen nicht an Massakern interessiert seien und dass der Zugang zu derartigen Waffen zu schwierig sei. Beides war schon früher nicht überzeugend. Heute ist es nicht mehr haltbar“ (Müller 1998: 215).

Die Entschlossenheit der Terroristen und das erschreckende Ausmaß terroristischer Aktivitäten haben die betroffenen Staaten seit jeher dazu veranlasst, mit größtem Nachdruck – bis hin zur Hysterie – eine Abwehr zu formieren. Für das Strafrecht entstehen solchermassen neue Gefahren einer Deformation und einer Auflösung rechtsstaatlicher Schutznormen durch die Schaffung ständig neuer innerstaatlicher Eingriffsbefugnisse, die parlamentarisch im Eiltempo in „Sicherheitspakten“ über die Hürden gebracht werden. Es sind daher bei wohl jeder Terrorbekämpfung rechtliche Sekundärschäden zu befürchten, zumal der Anwendungsbereich der veränderten Normen regelmäßig nicht auf die Terroristenszene beschränkt bleibt und überdies ein allgemeines „Kampfklima“ entsteht, in dem sich generell ausgewogene und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Lösungen schwerer realisieren lassen (s. Hess u.a. 1988: Bd. 1; Sack/Steinert 1984).

Auf den ersten Blick greifen unsere Kriminalitätstheorien zu kurz. Sie sind meist an Jugendlichen ausgerichtet worden und haben unausgesprochen materielle Güter und einen Statusgewinn als Ziel deliktischen Verhaltens vor Augen. Doch islamistische Terroristen sind auf ihre Art Idealisten, die sich um jenseitiger Belohnung willen für ihre Heilslehre aufopfern. Sie passen von daher vielleicht am ehesten in die Kategorie der Überzeugungstäter.

Doch durchmustert man die vorhandene kriminologische Literatur zum Terrorismus, werden durchaus Umrisse eines theoretischen Gebäudes erkennbar, mit dem sich kriminalwissenschaftlich wie auch kriminalpolitisch arbeiten lässt. Zwei Fragen sind auseinander zu halten: Zum einen die Entstehung einer bestimmten, sich terroristisch gebärenden Gruppierung, also die Entstehung etwa der RAF oder der Al Qaida, zum anderen die individuellen und gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen junge Menschen bei diesen Organisationen Anschluss suchen. Beide Aspekte hängen zwar miteinander zusammen, weil die konkrete Gestalt einer Gruppe auch aus den Erwartungen und Vorstellungen ihrer Mitglieder zu erklären ist, lassen sich aber trotzdem gedanklich getrennt betrachten. Die theoretischen Begriffe, die jeweils fruchtbar sein könnten, sind durchaus verschieden: Während die Frage nach der Herausbildung einer bestimmten terroristischen Bewegung makrostrukturelle Gesichtspunkte auf den Plan ruft (auf den islamistischen Terror bezogen mögen die Stichworte „Nord-Süd-Armuts-Gefälle“ und „Kulturkonflikt“ genügen), spielen auf individueller Ebene (also bei der Anziehungskraft und dem Eintritt in die Organisation, beim persönlichen Weg zum Terrorismus) Momente eine Rolle, die mit dem persönlichen Werdegang, der Sozialisation sowie der persönlichen Disposition des Einzelnen zusammen hängen. Insofern erscheinen individuelle Erklärungsansätze nicht nur zulässig, sondern sogar geboten. Dieser zweigliedrige Zugang lag bereits den Forschungen zum deutschen Terrorismus der 1970er Jahre zugrunde. Man benannte auf der Makroebene etwa die Lösung aus einer Restauration in der Nachkriegsära der Adenauer-Zeit und die Verarbeitung von Erfahrungen aus dem Vietnam-Krieg (Matz/Schmidtchen 1983; Horn 1982), wohingegen auf der individuellen Ebene ganz andere Aspekte zur Sprache kamen, z.B. bestimmte Neurosen, unbewältigte Eltern-Kind-Konflikte u.a.m. (Jäger/Schmidtchen/Süllwold 1981; Schwind 1978), wobei natürlich zugleich Verbindungen zwischen beiden Ebenen hergestellt wurden, vor allem in antiautoritären Bestrebungen.

An die früheren Studien kann angeknüpft werden. Sie können aus einer größeren zeitlichen Distanz auf den Prüfstand gestellt werden. Zu untersuchen ist, inwieweit aus dem zweigliedrigen Zugang ein theoretisches Gerüst für die Erfassung des islamistischen Terrors entwickelt werden kann. Sowohl die innerstaatlichen als auch die völkerrechtlichen Maßnahmen werden sich an entsprechenden theoretischen Konzepten messen lassen müssen. Ihr Wert hängt davon ab, inwieweit sie der Entstehung terroristischer Gruppierungen und dem individuellen Anschluss an solche Netze präventiv entgegenzuwirken in der Lage sind.

III. Chancen des Völkerstrafrechts

Völkerstrafrechtlicher Normenbestand zum Terrorismus. Lassen sich Terroranschläge rechtlich denn als Straftat erfassen? Und wie wirksam kann Strafverfolgung überhaupt sein? Internationaler Terrorismus, der von Staaten ausgeht, wird durch das Völkerrecht grundsätzlich als Verstoß gegen das Gewaltverbot geächtet. Schwieriger ist die völkerrechtliche Lage, wenn Terrorakte von nichtstaatlichen Akteuren begangen werden. Definitionsprobleme standen bisher einer umfassenden Regelung durch eine einheitliche internationale Konvention entgegen. Doch seitdem das Völkerrecht den Terrorismus als Bedrohung des internationalen Friedens wahrnimmt, erfasst es eine Reihe von einzelnen terroristischen Verhaltensweisen. Die Vereinbarungen der UNO folgen dabei dem Grundmuster, die Straftaten zu definieren und die Staaten zu verpflichten, die inkriminierten Verhaltensweisen nach nationalem Recht unter Strafe zu stellen und Straftäter entweder selbst zu bestrafen oder auszuliefern.

Den Anfang machte 1963 das Tokioter Abkommen über an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen, welches den Tatbestand der Flugzeugentführung definierte, aber noch keine Auslieferungspflicht vorsah. Das änderte sich 1970 mit dem Haager Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen, worin sich die Mitgliedstaaten verpflichteten, das Verbrechen der Luftpiraterie mit schweren Strafen zu bedrohen und die Täter auszuliefern, wenn die strafrechtliche Verfolgung nicht selbst übernommen wurde. Durch das Montrealer Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (1971) wurde die Bestrafungs- bzw. Auslieferungsverpflichtung auf Sabotagehandlungen gegen Luftfahrzeuge und Luftfahrtanlagen sowie auf Anschläge auf Personen ausgedehnt, soweit hierdurch im Einsatz befindliche Flugzeuge gefährdet werden können. Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme von 1979, das auf einen Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland zurückging, lehnte sich schließlich in der Beschreibung des Tatbestandes der Geiselnahme an § 239b StGB an und sah ebenfalls eine Strafverfolgungs- bzw. Auslieferungspflicht vor. Der palästinensische Überfall auf das italienische Kreuzfahrtschiff „Achille Lauro“ zog 1988 das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt nach sich, das denen zur Luftpiraterie nachgebildet ist. Ferner verpflichtete das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (1979) die Staaten, den Diebstahl oder Raub von Kernmaterial für erpresserische Zwecke als terroristische Tat unter Strafe zu stellen (zum Ganzen s. Heintze in: Hirschmann/Gerhard 2000: 230ff.). Dieses Grundmuster („prosecute or extradite“) weisen auch zwei Abkommen der UNO auf, die erst in jüngster Zeit zustande gekommen sind. Während die International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings vom 15.12.1997 (in Kraft seit dem 23.5.2001) Bombenanschläge in oder an öffentlichen Gebäuden oder Plätzen als völkerrechtliches Verbrechen kennzeichnet, sofern sie einen internationalen Bezug aufweisen, hat sich die International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism vom 9.12.1999 (noch nicht in Kraft getreten) die Austrocknung der Finanzquellen des internationalen Terrorismus zum Ziel gesetzt. Von besonderem Interesse sind die Artikel 5 bzw. 6 der beiden Abkommen, die nahezu wortgleich die Unterzeichnerstaaten auffordern sicherzustellen, dass terroristische Verhaltensweisen „unter keinen Umständen durch politische, philosophische, ideologische, rassische, ethnische, religiöse oder sonstige Erwägungen gerechtfertigt“ werden. Deutschland und die USA haben beide Abkommen unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Auch der Terror nichtstaatlicher Akteure ist somit als Straftat definiert worden, konnte aber wegen der Bekräftigung der Zuständigkeit nationaler Rechtsordnungen bis heute nicht durch eine internationale Institution verfolgt werden. Bereits 1937, nach der Ermordung des jugoslawischen Königs Alexander und des französischen Außenministers 1934 in Marseille, war eine Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, welche die Zuständigkeit eines Internationalen Strafgerichts vorsah, ein erstes Mal gescheitert. Definitionsprobleme und das Pochen auf nationalstaatliche Souveränität verhinderten das ehrgeizige Projekt, das zuletzt nur noch Indien unterstützte. In diesem Punkt sind die Vereinten Nationen bis heute nicht entscheidend vorangekommen. Obwohl weithin Einigkeit besteht, dass terroristische Akte als völkerrechtliche Verbrechen anzusehen sind, wurde der Tatbestand des Terrorismus nicht in das Römische Statut zur Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes vom 17.7.1998 aufgenommen. Terrorakte kommen deshalb künftig nur dann vor den Internationalen Strafgerichtshof, der seine Arbeit voraussichtlich noch im Laufe des Jahres 2002 in Den Haag aufnehmen wird, wenn sie zugleich Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen (s. Art. 7 Rome Statute).

Das Fehlen eines zuständigen Internationalen Gerichts ist bedauerlich. Denn die grenzüberschreitende Rechtshilfe, auf die eine innerstaatliche Strafverfolgung angewiesen ist, versagt gerade bei terroristischen Handlungen allzu oft. Weil diese häufig in staatlichem Auftrag oder mit staatlicher Unterstützung ausgeführt werden, erfolgt in diesen Fällen weder eine Strafverfolgung noch eine Auslieferung der Täter an andere Staaten. Das zeigte auch das politische und juristische Tauziehen um die Täter des Anschlags auf ein amerikanisches Passagierflugzeug, die 1988 nahe dem schottischen Lockerbie 270 Menschen töteten. Auch in diesem Fall riefen die Vereinten Nationen alle Staaten dazu auf, bei der Ergreifung und strafrechtlichen Verfolgung der Täter mitzuwirken (Sicherheitsrats-Resolution 731/1992 vom 21.1.1992), und verlangten von Libyen die Auslieferung der Beschuldigten. Da sich Libyen trotz UN-Sanktionen weigerte, die Beschuldigten an die USA oder an Großbritannien auszuliefern, kam es auf Vermittlung der Vereinten Nationen erst nach vielen Jahren zu einem Strafverfahren, das auf niederländischem Boden, der für die Dauer des Prozesses für exterritorial erklärt wurde, vor einem schottischen Gericht nach schottischem Recht durchgeführt wurde (vgl. Laqueur 1998: 207). Mehr als zwölf Jahre nach dem Anschlag verurteilte das Gericht schließlich einen der beiden Angeklagten wegen Mordes zu lebenslanger Haft. Noch länger dauerte die strafjuristische Aufarbeitung des Anschlags auf die Berliner Diskothek „La Belle“ aus dem Jahr 1986. Weil der Krieg in Afghanistan und die Urteilsverkündung in Berlin zeitlich zufällig zusammenfielen und weil sich die Justiz mehrfach über die mangelnde Kooperationsbereitschaft der deutschen Regierung beklagt hatte, musste sich das Verfahren die Bemerkung gefallen lassen, es falle der Bundesregierung offenbar leichter, deutsche Soldaten in den Krieg zu entsenden, als einen Kanzlerberater als Zeugen an das Berliner Landgericht (Prantl in: *Süddeutsche Zeitung* v. 14.11.2001). In der Tat scheinen Politiker die Flexibilität außenpolitischen Handelns der Justizförmigkeit eines von ihnen nicht zu kontrollierenden Strafverfahrens vorzuziehen.

Die Haltung der Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat der UNO hat als Reaktion auf die Anschläge vom Elften September durch die Resolution 1368 (2001) vom 12.9.2001 und ferner durch die Resolution 1373 (2001) vom 28.9.2001 diese Akte als eine Bedrohung des internationalen Friedens verurteilt und – in der Präambel der jeweiligen Entschließungen – das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung bestätigt. Ferner rief der Sicherheitsrat alle Staaten dazu auf, die Attentäter, ihre Hintermänner und Helfer vor Gericht zu bringen. Unter Berufung auf Kapitel 7 der UN-Charta werden die Staaten mit der Resolution 1373 (2001) verpflichtet, diese Personen durch das Einfrieren ihrer Finanzmittel von ihren Finanzquellen abzuschneiden und sicherzustellen, dass sie vor ein Gericht gestellt werden. Anders als im Falle des Golf-Krieges gegen den Irak enthalten die Resolutionen jedoch keine ausdrückliche Ermächtigung zur Anwendung kriegerischer Gewalt. Sie bezwecken vielmehr die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie zur Unterbindung der Finanzierung und Unterstützung internationaler Terroristen. Die Reaktionen der UNO folgen damit wie schon 1998 nach den Anschlägen auf die Botschaften in Nairobi und Dar-es-Salaam (s. Resolution des Sicherheitsrats 1189/1998 vom 13.8.1998) und wie 1999, als die Auslieferung bin Ladens mittels Sanktionen erzwungen werden sollte (Resolutionen 1267/1999 und 1333/2000 vom 15.10.1999 bzw. vom 19.12.2000), der Logik strafrechtlichen Denkens.

Diese strafrechtliche Spur des internationalen Rechts ist derzeit noch lückenhaft. Zwar mangelt es nicht an Straftatbeständen, unter die terroristisches Verhalten subsumiert werden könnte, aber solange kein zuständiger internationaler Strafgerichtshof existiert, werden Terroristen bei Regimen Unterschlupf finden, die sie schützen und die eine Auslieferung unter Verweis auf die fehlende unparteiische internationale Strafgerichtsbarkeit verweigern werden. Mindestens so lange aber wird es auch die Militärschläge betroffener Staaten geben, die, wenn sie schon keine Auslieferung der Täter in absehbarer Zeit erzielen können, „wenigstens“ militärische Vergeltung üben wollen. Wer diese Grauzone zwischen Recht und Politik ausleuchten und verhindern möchte, dass eine strafrechtliche Terminologie anfänglich erhalten muss, um einen Krieg mit weitergehenden politischen Zielen zu verschleiern, der darf sich nicht gegen das Strafrecht wenden, sondern muss dessen eklatante Schwäche, das Fehlen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit zur Durchsetzung bereits vorhandener Normen, beklagen. Wer eine zu verwildern drohende Politik einfangen will, braucht das Recht, und dazu gehört auch das Kriminalverfahren. Wer, wenn nicht das (internationale) Strafrecht, sollte denn auf die schrecklichen Anschläge eine überlegte und mäßigende Antwort geben?

Ausblick. Da islamischem Fundamentalismus in der Regel die Hegemonie selbst im eigenen Land bzw. in der eigenen Region versagt bleiben wird, ist auch in Zukunft mit internationalem und grenzüberschreitendem Terrorismus zu rechnen, der sich gegen die jeweiligen „Unterdrücker“ und „Verräter“ im eigenen Land, aber gleichermaßen gegen deren Bündnisgenossen in der restlichen Welt richtet (Müller 1998, S. 214). Das ist kein neues Szenario; ihm fielen 1997 Touristen in Luxor ebenso zum Opfer wie die Passanten in Paris, die 1996 von Bomben der algerischen GIA (Groupes Islamiques Armés) getroffen wurden. Die neuen Ausmaße der Bedrohung, die selbst das Mittel radioaktiver Strahlung nicht mehr ausnimmt, verlangen entschiedenes, indessen kein kriegerisches Handeln, bei dem die Zielgenauigkeit und -begrenzung aus dem Blick gerät. Solange freilich keine konkreten strafrechtlichen Perspektiven bestehen, wird die „Kriegsoption“ – mit all ihren Gefahren – im Mittelpunkt stehen. Daher muss es darum gehen, die Hemmnisse des völkerstrafrechtlichen Problemzugangs zu erforschen und schrittweise auszuräumen. Strafrecht, das wäre die Vision, trüge solchermaßen zu einer Befriedung in einem anderen und weiteren Sinne bei.

Literatur

- Ehlers, Eckart (1996): Kulturkreise – Kulturerdteile – Clash of Civilizations, in: Geographische Rundschau 48, S. 338-344.
- Hess, Henner/Moerings, Martin/ Paas, Dieter/Scheerer, Sebastian/Steinert, Heinz (1988): Angriff auf das Herz des Staates, 2 Bde., Frankfurt/M.
- Hirschmann, Kai/Gerhard, Peter (Hrsg.) (2000): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin.
- Horn, Michael (1982): Sozialpsychologie des Terrorismus, Frankfurt/M.
- Huntington, Samuel P. (1998): Kampf der Kulturen, München.
- Huntington, Samuel P. (1993): The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs 72, No. 3, S. 22-49.
- Jäger, Herbert/Schmidtchen, Gerhard/Süllwold, Lieselotte (1981): Lebenslaufanalysen, Analysen zum Terrorismus, Bd. 2, Opladen.
- Jäger, Herbert (1989): Makrokriminalität, Studien zur Kriminologie kollektiver Gewalt, Frankfurt/M.

- Krajewski, Markus (2001): Terroranschläge in den USA und Krieg gegen Afghanistan – Welche Antworten gibt das Völkerrecht?, in: Kritische Justiz 34, S. 363-383.
- Kreß, Claus (2000): Völkerstrafrecht in Deutschland, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 20. S. 617-626.
- Kreutzmann, Hermann (1997): Vom „Great Game“ zum „Clash of Civilizations“?, in: Petermanns Geographische Mitteilungen 141, S. 163-186.
- Laqueur, Walter (1998): Die globale Bedrohung, Neue Gefahren des Terrorismus, Berlin.
- Matz, Ulrich/Schmidtchen, Gerhard (1983): Gewalt und Legitimität, Analysen zum Terrorismus, Band 4/1, Opladen.
- Müller, Harald (1998): Das Zusammenleben der Kulturen, Frankfurt/M.
- Sack, Fritz/Steinert, Heinz (1984): Protest und Reaktion, Analysen zum Terrorismus, Bd. 4/2, Opladen.
- Schwind, Hans-Dieter (Hrsg.) (1978): Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Waldmann, Peter (Hrsg.) (1993): Beruf: Terrorist, Lebensläufe im Untergrund, München.
- Walter, Michael (1993): Zur Reichweite des Konzepts Kriminalität – Einige Überlegungen zur „Makrokriminalität“ Herbert Jägers, in: Kriminologisches Journal 25, S. 117-133.

Universität zu Köln, Kriminologische Forschungsstelle, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln. Email: *Michael.Walter@uni-koeln.de* *Frank.Neubacher@Uni-Koeln.de*