

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 199

Die Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Völker- und Europarechts

Herausgegeben von

Kerstin Odendahl



Duncker & Humblot · Berlin

Kerstin Odendahl (Hrsg.)

Die Bekämpfung des Terrorismus
mit Mitteln des Völker- und Europarechts

**Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel**

In der Nachfolge von Jost Delbrück
herausgegeben von

Andreas von Arnould, Nele Matz-Lück
und Kerstin Odendahl
Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

199

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

Christine Chinkin

London School of Economics

James Crawford

International Court of Justice,
The Hague

Lori F. Damrosch

Columbia University, New York

Rainer Hofmann

Johann Wolfgang Goethe-
Universität, Frankfurt a.M.

Fred L. Morrison

University of Minnesota,
Minneapolis

Eibe H. Riedel

Universität Mannheim

Allan Rosas

Court of Justice of the European
Union, Luxemburg

Bruno Simma

Iran-United States Claims
Tribunal, The Hague

Daniel Thürer

Universität Zürich

Christian Tomuschat

Humboldt-Universität, Berlin

Rüdiger Wolfrum

Max-Planck-Stiftung für
Internationalen Frieden
und Rechtsstaatlichkeit,
Heidelberg

Die Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Völker- und Europarechts

Herausgegeben von

Kerstin Odendahl



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1435-0491

ISBN 978-3-428-15287-2 (Print)

ISBN 978-3-428-55287-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85287-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Einleitung: Reichen die völker- und europarechtlichen Instrumente aus, um den Terrorismus im 21. Jahrhundert zu bekämpfen?

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus steht seit mehreren Jahren im Zentrum zwischenstaatlicher Kooperationsbestrebungen. Die Tatsache, dass dieses ursprünglich nationale Phänomen mittlerweile weltweite Dimensionen angenommen hat, zwingt die internationale Gemeinschaft, gemeinsam zu handeln. Dementsprechend hat sich zunächst auf völker-, später auch auf europarechtlicher Ebene eine stetig wachsende Zahl von Normen, Institutionen und Aktivitäten entwickelt, deren Ziel die effektive Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist. Stichworte wie Anti-Terrorismuskonventionen, UNO- und EU-Terrorlisten, Sanktionen des UN-Sicherheitsrates, Unterbindung der Finanzströme, Suche nach einer einheitlichen Terrorismusdefinition oder die Gründung des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung, genügen, um die Bedeutung des Themas zu skizzieren.

Die rechtlichen Instrumente zur Terrorismusbekämpfung sind Gegenstand einer kaum noch zu übersehenden Zahl von Vorträgen und Veröffentlichungen. Im Fokus der meisten von ihnen stehen menschenrechtliche Aspekte: Sind gezielte Tötungen (im Ausland) erlaubt? Wie ist das Guantánamo-Gefangenenlager rechtlich zu beurteilen? Welche Menschenrechtsprobleme werfen die sog. Terrorlisten auf? Wird das absolute Folterverbot relativiert? Welche Rolle spielt der Umgang mit persönlichen Daten? Oder ganz allgemein: Wie sind Freiheit und Sicherheit gegeneinander abzuwägen? Im Zentrum stehen also zumeist die (negativen) Folgen der Terrorismusbekämpfung.

Die Ringvorlesung, die das Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht 2015/2016 mit dem Titel „Die Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Völker- und Europarechts“ durchgeführt hat, ergänzte diese wichtige Debatte und analysierte den Schritt davor. Untersucht werden sollten nicht die – schon intensiv behandelten – negativen Auswirkungen, sondern die – bislang vernachlässigte – Frage nach der Effektivität der Terrorismusbekämpfung. Namhafte Experten wurden gebeten, die bestehenden Instrumente in einem bestimmten Bereich aufzuarbeiten und anschließend der Frage nachzugehen, ob diese geeignet und ausreichend sind, um das Phänomen des Terrorismus im 21. Jahrhundert zu bekämpfen. Es geht also um

eine Bestandsaufnahme und um eine Bewertung des geltenden Völker- und Europarechts.

Um das Thema vollständig aufzuarbeiten, muss zunächst aufgezeigt werden, welche Formen der moderne internationale Terrorismus angenommen hat. Dementsprechend steht zu Beginn der Beitrag von *Joachim Krause* zum Thema „Terrorismus: Die unterschiedlichen Formen und Varianten in der heutigen Zeit“. Es folgt ein zweiter Grundlagenbeitrag von *Dominik Steiger*, der sich mit dem „Ring um eine rechtliche Definition des Begriffes „Terrorismus“ auf internationaler Ebene“ befasst. Die folgenden Analysen widmen sich den auf völkerrechtlicher Ebene entwickelten Instrumenten der Terrorismusbekämpfung: Den Anfang macht der Beitrag von *Christian Walter* „Völkerrechtliche Verträge zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus – Aktionismus oder wirksames Instrument?“, der die multilateralen, vertraglichen Instrumente analysiert. Die unilateralen, institutionellen Mechanismen sind das Thema von *Stefanie Schmahl*, welche die „Maßnahmen der UNO zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus: Die Rolle des Sicherheitsrates und der Generalversammlung“ untersucht. Ob das Völkerstrafrecht geeignete Instrumente herausgebildet hat, wird von *Mark A. Zöller* in seinem Beitrag „Terrorismus als völkerstrafrechtliches Verbrechen“ beantwortet. Eine Untersuchung der Anwendung der dargestellten völkerrechtlichen Instrumente in der Praxis nimmt *John Beuren* vor, der „Die Bekämpfung von Al Qaida, dem sog. ‚Islamischen Staat‘ und Boko Haram“ aufarbeitet und bewertet. Abschließend analysiert *Robert Esser* einen weiteren praktischen Aspekt in Form der „Internationalen und europäischen strafrechtlichen Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung: Zum Beitrag von Europol, Eurojust, EuStA und Interpol zur Europäischen Sicherheitsagenda“, in dem das Zusammenspiel von Völker- und Europarecht sichtbar wird.

Die von den Autoren gefundenen Ergebnisse sind zum Teil ermutigend, zum Teil ernüchternd. Einerseits werden einzelne Instrumente im jeweiligen Themenbereich als angemessen und ausreichend eingestuft. Andererseits werden aber auch vielfach die Ohnmacht des Rechts, die Schwierigkeiten der Normentwicklung auf multilateraler Ebene sowie die Unmöglichkeit herausgearbeitet, mit dem „langsamem“ Völker- und Europarecht den sich „schnell“ (weiter-)entwickelnden internationalen Terrorismus zu bekämpfen. Es bleibt das Fazit, dass noch viel zu tun ist. Entscheidend sind dabei das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen und Akteure, die Berücksichtigung interdisziplinärer Erkenntnisse sowie das ständige Bemühen um eine Fortentwicklung des Rechts.

Der vorliegende Band hätte ohne die tatkräftige Unterstützung der wissenschaftlichen Mitarbeiter *Thomas Hoppe* und vor allem *Katharina Seifert*, die alle Beiträge Korrektur gelesen und an die formellen Vorgaben angepasst haben, nicht

fertiggestellt werden können. Ihnen gebührt daher großer Dank – genauso wie *Andrea Neisius*, die in gewohnt professioneller Art die mühsamen Formatierungsarbeiten übernommen hat. Ihnen sowie allen Autoren sei für die gute Zusammenarbeit und für die erkenntnis- wie inhaltsreichen Beiträge gedankt!

Kiel, im April 2017

Kerstin Odendahl

Inhaltsverzeichnis

<i>Joachim Krause</i>	
Terrorismus: Die unterschiedlichen Formen und Varianten in der heutigen Zeit	21
<i>Dominik Steiger</i>	
Das Ringen um eine rechtliche Definition des Begriffs „Terrorismus“ auf internationaler Ebene	45
<i>Christian Walter</i>	
Völkerrechtliche Verträge zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus – Aktionismus oder wirksames Instrument?	87
<i>Stefanie Schmahl</i>	
Maßnahmen der UNO zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus: Die Rolle des Sicherheitsrats und der Generalversammlung	109
<i>Mark A. Zöller</i>	
Terrorismus als völkerstrafrechtliches Verbrechen?	149
<i>John Beuren</i>	
Die Bekämpfung von Al Qaida, dem sog. „Islamischen Staat“ und Boko Haram	171
<i>Robert Esser</i>	
Internationale und europäische strafrechtliche Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung – Der Beitrag von Europol, Eurojust, EuStA und Interpol zur Europäischen Sicherheitsagenda	203
Autorenverzeichnis	249

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABC-Waffen	atomare, biologische, chemische Waffen
ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union)
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ACT Group	Accountability, Coherence and Transparency Group
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AFISMA	African-led International Support Mission in Mali
AFJCL	African Journal of International and Comparative Law
AILJ	Australian International Law Journal
AJIL	American Journal of International Law
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung)
Anm.	Anmerkung
AnnIDI	Annuaire Institut de Droit International
APJHRL	Asia Pacific Journal on Human Rights and the Law
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASIL	American Society of International Law
ATDG	Antiterrordateigesetz
AU	Afrikanische Union
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd.	Band
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Bundesgerichtshof Strafsachen (Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen)

BJIL	Berkeley Journal of International Law
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtsgesetz
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BT-Drs.	(Deutscher) Bundestag-Drucksachen
BUDG-Ausschuss	Budget-Ausschuss
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht Entscheidungen (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
C	Communications et informations (Mitteilungen und Bekanntmachungen im Amtsblatt der EU)
CCPR	Covenant on Civil and Political Rights
CDU	Christlich Demokratische Union
CEPOL	Collège Européen de Police
CETS	Council of Europe Treaty Series
ChJIL	Chinese Journal of International Law
CJTL	Columbia Journal of Transnational Law
CODEXTER	Comité d'experts sur le terrorisme
COD-Literatur-Reihe	Computergestütztes Dokumentationssystem-Literatur-Reihe
CTC	Counter-Terrorism Committee
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate
CTF	Counter-Terrorism Fusion Centre
CTG	Counter Terrorism Group
CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force
CTT	Counter Terrorism Team
D.C.	District of Columbia
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGIR	Deutsche Gesellschaft für Internationales Recht
d.h.	das heißt
DHS	(United States) Department of Homeland Security
dies.	dieselbe
DNA	Desoxyribonukleinsäure
Doc.	Document
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ebd.	ebendort
EC3	European Cybercrime Centre
ECTC	European Counter Terrorism Center
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHRR	Essex Human Rights Review
Einl.	Einleitung
EIS	Europol Information System
EJB	Eurojust (Errichtungs-)beschluss
EJCLCJ	European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice
EJG	Eurojust-Gesetz
EJIL	European Journal of International Law
EJN	Europäisches Justizielles Netz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
EP	Europäisches Parlament
EPB	Europäisches Polizeiamt Beschluss
EPPO	European Public Prosecutor's Office
EPVO	European Police Office Verordnung
EPVO-E	European Police Office Verordnung-Entwurf
et al.	et alii/et aliae/et alia
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (baskische Untergrundorganisation)
etc.	et cetera
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union
EUCAP Sahel Mali	European Union Capacity Building-Mission Sahel Mali
eucri	The European Criminal Law Associations' Forum
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EU IRU	European Union Internet Referral Unit
EU-PNR	European Union-Passenger Name Record
EuR	Europarecht
EU-RhÜbk	Europäische Union-Rechtshilfe Übereinkommen (Übereinkommen gemäß Artikel 34 des Vertrages über die Europäische Union vom Rat erstellt – Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union)
EURODAC	European Dactyloscopy

EUROGENDFOR	European Gendamerie Force
EUROJUST	European Union's Judicial cooperation Unit
Europol	European Police Office
EuStA	Europäische Staatsanwaltschaft
EUTM Mali	European Union Training Mission in Mali
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FIU	Financial Intelligence Units
FRONTEX	Frontières extérieures (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache)
FS	Festschrift
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GATZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GEG	Gemeinsame Ermittlungsgruppe
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GJIL	Georgetown Journal of International Law
GK	Genfer Konvention
GLJ	German Law Journal
GMT	Groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVVG	Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten
HFR	Humboldt Forum Recht
HJLPP	Harvard Journal of Law and Public Policy
HNSJ	Harvard National Security Journal
Hrsg.	Herausgeber
HRC	Human Rights Council
HRQ	Human Rights Quaterly
HRRS	Höchst Richterliche Rechtsprechung im Strafrecht
HS.	Halbsatz
IAEA	International Atomic Energy Agency
IBMTF	Integrated Border Management Task Force

ibid.	ibidem
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ICC	International Criminal Court
I.C.J.	International Court of Justice
ICPO	International Criminal Police Organisation
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
i.d.R.	in der Regel
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKPO	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
IMF	International Monetary Fund
IMO	International Maritime Organisation
insb.	insbesondere
IntCen	Intelligence Analysis Centre
INTERPOL	International Criminal Police Organisation
IOLR	International Organizations Law Review
IP	Internetprotokoll
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IRA	Irish Republican Army
IRRC	International Revue of the Red Cross
IRT	Incident Response Team
IRU	Internet Referral Unit
IO	International Organization
IS	Islamischer Staat
ISAF	International Security Assistance Force
i.S.d.	im Sinne der/des
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
ISIS	Islamischer Staat in Syrien und im Irak
ISPK	Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel
ISSG	International Syria Support Group
IstGH	Internationaler Strafgerichtshof
i.S.v.	im Sinne von
IT	Informationstechnik
i.V.m.	in Verbindung mit
JAD	Joint Action Days

JCSL	Journal of Conflict and Security Law
JICJ	Journal of International Criminal Justice
JIT	Joint Investigation Teams
JLEG	Journal of Legislation
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
km	Kilometer
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion/Kommission
L	Législation (Rechtsvorschriften Reihe im Amtsblatt der EU)
LIBE-Ausschuss	Libertés civiles, justice et affaires intérieures-Ausschuss
lit.	litera
LJIL	Leiden Journal of International Law
LKW	Lastkraftwagen
LOAC	Law of Armed Conflict
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MLR	Michigan Law Review
MNJTF	Multinational Joint Task Force
MoU	Memorandum of Understanding
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MüKo StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NILR	Netherlands International Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
Nr.	Nummer
NYUJILP	New York University Journal of International Law and Politics
NZWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
NZWist	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

OK	Organisierte Kriminalität
OLAF	Office Européen de Lutte Antifraude
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
para.	paragraph
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine (Volksfront zur Befreiung Palästinas)
PIF-Richtlinie	Protection pénale des intérêts financiers – Richtlinie
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
PKK	Partiya Karkerén Kurdîstan (Arbeiterpartei Kurdistans)
PLJ	Polish Legal Journal
PLO	Palestine Liberation Organisation
PNR	Passenger Name Records
PPR	Police Practice and Research: An International Journal
PSC	Peace and Security Council
qkm	Quadratkilometer
RAF	Rote Armee Fraktion
RAN	Radicalisation Awareness Network
Ratsdok.	Ratsdokument
RB	Rahmenbeschluss
Rep.	Report(s)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Satz
s.a.	siehe auch
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SCSL	Special Court for Sierra Leone
SECILE	Securing Europe Through Counter-Terrorism: Impact, Legitimacy, and Effectiveness
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SIAK-Journal	Sicherheitsakademie-Journal
SIS	Schengener Informationssystem
Slg.	Sammlung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt/e/er
StGB	Strafgesetzbuch
STL	Special Tribunal for Lebanon

StV	Strafverteidiger
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TCM	Terrorism Convictions Monitor
TFTP	Terrorist Finance Tracking Program
TPB	Terrorism Prevention Branch
u.a.	und andere/unter anderem
u.ä.	und ähnliches
UAbs.	Unterabsatz
UC Davis JILP	University of California Davis Journal of International Law and Policy
ULFA	United Liberation Front of Asom
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya
UNTS	United Nations Treaty Series
US/USA	United States/United States of America
u.U.	unter Umständen
v.	versus
v.a.	vor allem
verb.	verbunden
Verf.	Verfasser/Verfasserin
vgl.	vergleiche
VIS	Visa Information System
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
WHO	World Health Organisation
WMD	Weapons of Mass Destruction
YbILC	Yearbook of the International Law Commission
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZD-Aktuell	Zeitschrift für Datenschutz-Aktuell
ZEuS	Zeitschrift für Europäische Studien
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen

Ziff.	Ziffer
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZP	Zusatzprotokoll
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
z.T.	zum Teil

Terrorismus: Die unterschiedlichen Formen und Varianten in der heutigen Zeit

Von Joachim Krause

Terroristische Anschläge passieren heute fast täglich auf der Welt. Ob in Syrien, in Frankreich, Belgien, Irak, Afghanistan, in der Türkei, Mali oder in Libyen – ständig gibt es Meldungen über verheerende Anschläge von radikalen Gruppen, die für religiöse oder politische Ziele glauben, Menschen ermorden zu müssen. Das Völkerrecht nimmt sich seit vielen Jahren dieser Thematik an, ohne dass es Wesentliches hat daran ändern können: Die Zahl terroristischer Anschläge und Angriffe wächst seit Beginn des neuen Jahrhunderts an. Terroristen bewegen sich außerhalb des Rechts, und sie bekämpfen die Herrschaft des Rechts. Das Völkerrecht ermöglicht und verbessert aber die Kooperation zwischen den Staaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Ein Problem ist dabei, dass die Begriffe „Terrorist“ und „Terrorismus“ häufig voluntaristisch gebraucht werden. In Russland und der Türkei ist es heute üblich geworden, dass die Regierung Oppositionelle als Terroristen bezeichnet. Aber auch anderswo ist der Umgang mit beiden Begriffen nicht immer klar. Um die Bedeutung des Völkerrechts für die Bekämpfung des Terrorismus einschätzen zu können, bedarf es daher einer Umschreibung dessen, was mit dem Begriff „Terrorismus“ assoziiert werden soll.

Der folgende Beitrag befasst sich mit drei Fragenkomplexen: (A.) Was ist Terrorismus, d.h. was sollte man als Terrorismus bezeichnen, wen sollte man als Terroristen einstufen? (B.) Welche Varianten des Terrorismus gibt es? Und (C.) was folgt daraus für das Bemühen, mit Mitteln des Rechts gegen Terrorismus vorzugehen?

A. Terrorismusdefinitionen

In den Vereinten Nationen ist es bislang nicht gelungen, die Begriffe „Terrorismus“ und „Terrorist“ völkerrechtlich einvernehmlich zu definieren.¹ Dies hat seine

¹ Ausführlich hierzu *Dominik Steiger*, Das Ringen um eine rechtliche Definition des Begriffs „Terrorismus“ auf internationaler Ebene (in diesem Band).

Ursachen in unterschiedlichen Bewertungen jener Bewegungen und Gruppen, die in der Vergangenheit terroristische Akte begangen haben. Oft war des einen Terrorist des anderen Freiheitsheld. Besonders in den 1960er und 1970er Jahren war dieser Widerspruch erkennbar, als noch die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) Terroranschläge und Flugzeugentführungen inszenierte, um auf die Lage der Palästinenser aufmerksam zu machen. Auch heute werden diejenigen Gruppen, die hierzulande als „Terroristen“ eingestuft werden (wie Al-Qaida oder der sog. Islamische Staat (IS) und andere radikalislamistische Milizen) von manchen Regierungen im Mittleren Osten durchaus differenzierter gesehen – zumindest werden sie gerne instrumentalisiert, um andere Rivalen zu schwächen.²

In den Vereinten Nationen ist es trotz aller grundsätzlichen Differenzen gelungen, zumindest terroristische Tatbestände als solche zu benennen.³ Hierzu gehören Flugzeugentführungen, Bombenanschläge, Selbstmordattentate etc. In den Sozialwissenschaften ist es prinzipiell leichter, Definitionen zu entwickeln und anzuwenden. Aber auch hier ist eine Vielzahl von verschiedenen (allerdings auch oft sich überlappenden) Definitionen auf unterschiedlichen Abstraktionsniveaus festzustellen. Allerdings finden sich immer wieder einige gemeinsame Elemente, die bei den meisten Definitionen zu finden sind:

- Terrorismus wird in der Regel als asymmetrische Gewaltstrategie und als mediale Kommunikationsstrategie begriffen;
- dabei erfolgen die Vermittlung und Verfolgung politischer Ziele durch die Anwendung von Gewalt und die Schaffung eines Klimas von Angst und Schrecken;
- Terroristen agieren aus dem Untergrund heraus, ihre Organisationen haben nichtstaatlichen Charakter,
- die Ausübung von physischer Gewalt erfolgt in der Regel in nicht-diskriminierender Weise, d.h. der Tod von Zivilisten wird bewusst in Kauf genommen, bzw. ist teilweise das Ziel der Gewalt.⁴

² Vgl. u.a. *Daniel Byman*, *Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism*, 2005.

³ Dies geschah durch den Erlass sog. „sektoraler Verträge“, die bestimmte Handlungen verboten. Näher dazu *Christian Walter*, *Terrorism*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online edition (www.mpepil.com), Stand: April 2011, Rn. 2, 17; *Holger Diener*, *Terrorismusdefinitionen im Völkerrecht: Bestehen und Umfang eines Rechtes auf Selbstverteidigung*, 2008, 15 ff.

⁴ *Kristina Eichhorst*, *Terrorismus – eine schwierige Begriffsbestimmung*, in: Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (Hrsg.), *Jahrbuch Terrorismus 2006, 2007*, 21, 22.

Von staatlichem Terror unterscheidet sich Terrorismus dadurch, dass die Akteure nicht-staatlicher Natur sind. Von politischer Gewalt im Allgemeinen hebt sich Terrorismus dadurch ab, dass nicht-diskriminierend und heimtückisch vorgegangen wird, egal ob die Opfer Träger staatlicher Autorität sind oder ob es sich um Unbeteiligte handelt. Zusammen genommen lassen sich die verschiedenen Begriffsbestimmungen der Sozialwissenschaften auf die folgende Formel reduzieren:

Terrorismus ist eine asymmetrische Gewaltstrategie nicht-staatlicher Akteure, die aus dem Untergrund heraus agieren und systematisch versuchen, durch Androhung oder heimtückische Anwendung von Gewalt eine Gesellschaft in Angst und Schrecken zu versetzen, um politische oder politisch-religiöse Ziele zu verfolgen (i.d.R. der Umsturz einer bestehenden politischen Ordnung).⁵

Terrorismus wird gerne in die Nähe von Guerrillakriegführung und organisierter Kriminalität gebracht, wobei die Unterschiede oft zu verschwimmen scheinen. Tatsächlich gibt es, was Guerillakriegführung und Terrorismus betrifft, eine gemeinsame Schnittmenge. Politische Gruppen, die einen Guerillakrieg führen, nutzen in der Regel auch terroristische Anschläge. Ihre Ambitionen gehen jedoch weiter: Sie wollen nicht nur eine bestehende Ordnung erschüttern, sie wollen Territorium kontrollieren. Wer nur terroristische Mittel einsetzt, ist (noch) nicht in der Lage, Territorium zu kontrollieren und zu halten. Er muss sich darauf beschränken, das Denken der Menschen zu beeinflussen.⁶ Von daher stellen Terrorismus und Guerillakriegführung nur unterschiedliche Stufen eines politischen Kampfes gegen eine bestehende Ordnung dar. Für Terrorismus wie Guerillakriegführung ist eine bestimmte Handlungslogik kennzeichnend: Staatliche Stellen sollen durch Terrorakte zur Überreaktion veranlasst werden und damit die politische Gefolgschaft der Terroristen vergrößern helfen.⁷ Ziel aller terroristische Mittel einsetzenden nicht-staatlichen Gruppen ist es in der Regel, auf diese Weise den Weg zur Guerillakriegführung zu ebnen. Das bedeutet: Es gibt nicht „den Terroristen“ (oder „die Terroristin“), deren Hauptlebensziel es ist, andere Menschen durch heimtückische Anschläge aus dem Hinterhalt zu töten. Terrorismus ist

⁵ Diese Definition folgt weitgehend *Eichhorst* (Anm. 4), 24; weitere Definitionen finden sich bei *Albert J. Bergesen/Omar Lizardo*, *International Terrorism and the World-System*, *Sociological Theory* 22 (2004), 38, 50; *Caleb Carr*, *The Lessons of Terror: A History of Warfare Against Civilians*, London 2006, 6; *Bruce Hoffman*, *Terrorismus – der unerklärte Krieg*, 2001, 56; *ders.*, *Inside Terrorism*, 1998, 43; *Ulrich Schneckener*, *Transnationaler Terrorismus*, 2006, 21; *Charles Tilly*, *Terror, Terrorism, Terrorists*, *Sociological Theory* 22 (2004), 5; *Johannes Urban*, *Die Bekämpfung des Internationalen Islamistischen Terrorismus*, 2006, 35; *Peter Waldmann*, *Determinanten des Terrorismus*, 2001, 32 und 56; *ders.*, *Terrorismus – Provokation der Macht*, 2. Aufl. 2005, 15.

⁶ Vgl. *Walter Laqueur*, *Krieg gegen den Westen. Terrorismus im 21. Jahrhundert*, 2004, 353; siehe auch *Eichhorst* (Anm. 4), 25.

⁷ Vgl. *Eichhorst* (Anm. 4), 27.