

Der Internationale Terrorismus ist eine Erscheinung geworden, die unser Leben auf vielen Gebieten in einem erschreckenden Maße beeinflusst. Er rangiert, so läßt sich wohl sagen, gleich hinter Kriegsereignissen. Da er weltweit auftritt und sich nicht lokalisieren läßt, geht er insoweit noch über regionale Kriegsereignisse hinaus. Während die Vereinten Nationen eigens als Organisation geschaffen wurden, die Konflikte mit Bedrohung des Weltfriedens verhindern oder beseitigen soll, gibt es zur Bekämpfung des Terrorismus nichts unmittelbar Vergleichbares. Ob vielseitige Bestrebungen, hier Abhilfe zu schaffen, zum Erfolg führen werden, erscheint zweifelhaft. Sie stehen jedenfalls unter ungünstigen Vorzeichen. Immerhin haben in der jüngsten Zeit einflußreiche Politiker vieler Staaten erklärt, daß der Terrorismus seinem internationalen Charakter entsprechend auch auf internationaler Ebene bekämpft werden müsse. Hierzu sind auch eine Reihe konkreter Vorschläge gemacht worden. Mit Maßnahmen nur im Rahmen der Interpol ist es dabei freilich nicht getan. Das hieße die Bedeutung des Terrorismus verkennen und ihn mit Mitteln der herkömmlichen Verbrechensbekämpfung angehen wollen. Das ist sicherlich gleichfalls erforderlich, allein aber unzulänglich, weil der Terrorismus mit herkömmlichen Verbrechen nicht zu vergleichen ist. Er ist eine eigenständige Erscheinung des Verbrechens und bedarf daher auch einer ihr angepaßten Bekämpfung.

I

Der Begriff Terrorismus ist vielschillernd. Als gemeinsamer Nenner läßt sich sagen, daß es ein negativer Begriff ist. Das schließt nicht aus, daß ein und dieselbe Personengruppe als Terroristen und als Freiheitskämpfer eingruppiert werden können. Es kommt ganz auf den Standpunkt an, und das gibt einen Vorgeschmack für die Probleme, die sich auftun, wenn man den Terrorismus in den Griff bekommen will.

In einem Konversationslexikon aus dem Jahre 1902 werden der Terrorismus mit »Schreckensherrschaft« und die Terroristen als »Anhänger der Schreckensherrschaft« umschrieben. Offenbar nahm seine Stelle früher der Anarchismus ein, dessen Anhänger die Auflösung des Staates anstrebten und sich dabei zahlreicher Attentate gegen Staatsmänner bedienten. In der Sprache eines Lexikons von 1973 wird der Terrorismus heute wie folgt definiert:

- »Die planmäßige Anwendung von Terror zur Erreichung politischer, sozialer oder militärischer Ziele. Dahinter steht die Auffassung, daß der jeweilige Zweck alle Mittel rechtfertige.«¹

Bei der Vielfalt der Erscheinungsformen des Terrorismus ist es schwierig, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Es lassen sich jedoch anhand terroristischer Aktivitäten bestimmte Fallgruppen bilden, aus denen sich wiederum Gemeinsamkeiten für diese Gruppen herleiten lassen.

Aus dem Bereich der Bundesrepublik Deutschland sind zu nennen:

Bombenanschläge auf Richter und andere Personen aus der Justiz, Kaufhausbrandstiftungen, Banküberfälle, Entführungen und Geiselnahmen mit erpresserischen Zielen, Bombenanschläge auf Stellen der alliierten Streitkräfte, auf Verlagshäuser, Gerichte und diplomatische Vertretungen.

Von terroristischen Aktivitäten im Ausland sei auf folgende Vorfälle hingewiesen:

Einen breiten Raum nehmen Unabhängigkeitsbestrebungen ein. Das gilt vor allem für Kolonien und sonstige, nicht voll souveräne Gebilde. Der Kolonialmacht wird mehr oder weniger starker bewaffneter Widerstand entgegengesetzt, meist durch organisierte Unabhängigkeitsbewegungen. Die Gewalt-

akte können sich auch gegen unbeteiligte Dritte richten, um auf diese Weise das Interesse der Weltöffentlichkeit zu erregen. Ein typisches Beispiel hierfür war die Geiselnahme der Insassen eines Eisenbahnzuges in den Niederlanden durch Anhänger einer süd-mollukischen Freiheitsbewegung. Unabhängigkeitsbestrebungen sind ferner häufig bei ethnischen Minderheiten gegenüber einer Zentralgewalt. Ihr Ziel ist die Loslösung und die Begründung eines neuen Staates oder zumindest eine Teilautonomie. Aus der Sicht des Staates, von dem die Loslösung erstrebt wird, handelt es sich um Hochverrat, der mit den schwersten Strafen verfolgt zu werden pflegt. Eine eigene Form terroristischer Aktivitäten bilden die Handlungen der sogenannten Stadtguerillas in Südamerika. Ziel der verschiedenen Formen ihrer Gewaltakte ist überwiegend die Bekämpfung sozialer Mißstände. Im Zusammenhang mit der Luftfahrt sind Flugzeugentführungen, Anschläge gegen Flugzeuge und Luftfahrteinrichtungen wie Flughäfen und Büros von Luftverkehrsgesellschaften zu nennen. Diese Gewaltakte werden meist politisch motiviert und sind die wohl gravierendste Erscheinungsform des Internationalen Terrorismus.

Die vorstehend erwähnten Formen des Terrorismus haben gemeinsam, daß sie stets mit kriminellen Handlungen verbunden sind. Diese werden mit Rechtfertigungsgründen, insbesondere politischen Zielen, motiviert nach dem Motto, daß der Zweck die Mittel heiligt. Insoweit unterscheiden sie sich von Straftaten aus rein kriminellen Motiven. Der nationale Terrorismus beschränkt sich mit seinen Auswirkungen auf einen einzelnen Staat. Internationaler Terrorismus hat dagegen Auswirkungen auf mehrere Staaten und bedarf daher entsprechender Maßnahmen auf internationaler Ebene. Dabei treten besondere Probleme auf, wenn die Terroristen, statt bekämpft zu werden, mehr oder weniger staatliche Unterstützung erhalten.

II

Die Versuche und Schwierigkeiten, internationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus durchzuführen, sollen am Beispiel der Gewaltakte gegen den Luftverkehr aufgezeigt werden.

Bei ihnen handelt es sich überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, um terroristische Aktivitäten. Außer acht bleiben nur Handlungen von Geisteskranken und Tätern, deren Motive ausschließlich in ihrer Person liegen, sei es, daß sie aus Gewinnsucht handeln oder um eine Straftat zu verdecken. Alle übrigen Gewaltakte gegen den Luftverkehr sind terroristischer Natur. Die Übergänge können fließend sein. Gewaltakte gegen den Luftverkehr sind strafbare Handlungen. Sie sind dies nach dem nationalen Recht vieler Staaten wie auch nach multilateralen völkerrechtlichen Verträgen². Mit der Schaffung dieser Rechtsgrundlagen ist ein Schritt zur Bekämpfung des Terrorismus getan. Allerdings haben die Rechtsgrundlagen keine universelle Geltung. Nicht alle Staaten gehören den einschlägigen Verträgen an, und selbst wenn dies der Fall ist, kann ihre Durchsetzung Schwierigkeiten bereiten. Gerade diejenigen Staaten, die den terroristischen Aktivitäten bestimmter Gruppen nahestehen, zögern verständlicherweise, internationale Verpflichtungen zur Bekämpfung des Terrorismus einzugehen. Hiergegen ist nach völkerrechtlichen Grundsätzen kein Kraut gewachsen. Dies zeigt sich an Verlauf und Ergebnis der 20. Außerordentlichen Versammlung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und einer parallel dazu verlaufenen internationalen Luftrechtskonferenz vom 28. August bis 21. September 1973 in Rom. Beide suchten nach Mitteln und Wegen, den bestehenden Verträgen gegen Gewaltakte im Luftverkehr

größere Geltung mit dem Ziele der Universalität zu verschaffen. Die Konferenzen blieben jedoch in dieser Hinsicht ergebnislos.

III

Etwas vereinfacht ausgedrückt, versuchte die Konferenz Sanktionen gegen die Staaten festzulegen, die nicht dazu bereit waren, sich den Verträgen zur Bekämpfung der Gewaltakte gegen den Luftverkehr anzuschließen. Zum Verständnis dieser Versuche muß man wissen, daß sich der internationale Luftverkehr auf der Grundlage des Abkommens von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt abwickelt. Um den Luftverkehr zu ermöglichen, räumen sich die Vertragsstaaten — dazu gehören fast alle Staaten der Welt — gegenseitig bestimmte Rechte zur Benutzung des Luftraums ein und verzichten damit multilateral auf einen Teil der ihnen zustehenden Lufthoheit. Ein Staat, der die nach dem Abkommen von Chicago und den damit zusammenhängenden Regelungen eingeräumten Rechte nicht genießt, kann praktisch keinen internationalen Luftverkehr betreiben, es sei denn, daß er sich diese Rechte durch bilaterale Verträge sichert. Aber selbst dann hat er nicht die Möglichkeit, seinen Luftfahrtinteressen im Rahmen der ICAO Geltung zu verschaffen. Beschränkungen der Mitgliedschaft oder gar der Ausschluß eines Staates aus der ICAO sind daher von erheblicher Tragweite. Der Konferenz von Rom lagen mehrere Vorschläge vor, die solche einschränkenden Maßnahmen vorschahen.

1. Ein Antrag ging dahin, die Übereinkommen von Den Haag und Montreal gegen Luftpiraterie und sonstige Gewaltakte gegen den Luftverkehr in das Abkommen von Chicago zu inkorporieren und ferner darin festzulegen, daß ein Mitgliedstaat der ICAO nicht durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt in den Luftverkehr eines anderen Staates eingreifen und solche Eingriffe nicht durch Personen, die von seinem Staatsgebiet aus operieren, dulden darf. Hierdurch erhoffte man sich für die Übereinkommen von Den Haag und Montreal eine möglichst universelle Geltung. Die Nichtmitgliedstaaten zu diesen Übereinkommen hätten sie entweder akzeptieren oder ihre Mitgliedschaft im Abkommen von Chicago aufgeben müssen. Der Vorschlag erreichte nicht die erforderliche Mehrheit. Denn die Staaten waren nicht bereit, eine so weitgehende Bindung einzugehen und die für sie so wertvolle Mitgliedschaft in der ICAO von der Übernahme der Übereinkommen gegen die Gewaltakte im Luftverkehr abhängig zu machen.

2. War der Vorschlag auf Ergänzung des Abkommens von Chicago schon nicht annehmbar, so mußte ein noch weitergehender Vorschlag auf Ausschluß der Staaten aus der ICAO, die diese Ergänzung nicht annehmen würden, ohnehin auf Ablehnung stoßen.

3. Ein anderer Antrag war in seiner Tragweite nicht weniger schwerwiegend. Danach sollten die Mitgliedstaaten der ICAO ihren Luftraum für die Luftfahrzeuge derjenigen Staaten sperren, die nach vorausgegangener Feststellung des Rates der ICAO den Verpflichtungen der Übereinkommen von Den Haag und Montreal nicht nachkommen. Ähnliche Boykottmaßnahmen waren bereits früher wiederholt vorgeschlagen worden. Sie fanden wegen ihrer einschneidenden Auswirkungen auf den Luftverkehr keine Mehrheit.

4. Die obligatorische Auslieferung von Gewalttätern gegen den Luftverkehr war ebenfalls wiederholt gefordert worden und bildete den Gegenstand eines Antrags der Sowjetunion. Nach den bestehenden Übereinkommen über Gewaltakte gegen den Luftverkehr ist die Auslieferung der Täter nicht zwingend vorgeschrieben. Der Staat erfüllt seine Verpflichtungen auch dann, wenn er den Täter nicht zur Aburteilung an den Staat, in dem der Gewaltakt vorgenommen wurde, ausliefert, sondern ihn selbst aburteilt. Diese Lösung kommt den Staaten entgegen, in deren Verfassung das Asylrecht normiert ist und dem Auslieferungsrecht vorgeht. Da Ge-

waltakte im Luftverkehr vielfach politisch motiviert sind, kann das Ergebnis einer Überprüfung der Täter dazu führen, daß ihnen aus politischen Gründen Asyl zu gewähren ist. Sie werden zwar wegen ihrer Straftat verurteilt, aber nicht ausgeliefert. Auch in der Bundesrepublik Deutschland hat es im Zusammenhang mit Flugzeugentführungen aus Ostblockstaaten Fälle dieser Art gegeben. Die Auslieferungslösung stieß aber nicht nur bei den Staaten mit verfassungsmäßig vorgeschriebenem Asylrecht auf Widerstand, auch andere sprachen sich dagegen aus. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Sie wollten eine zu weitgehende Bindung, durch die sie zur Auslieferung von Gewalttätern, die sich mehr oder weniger staatlicher Sympathie oder gar Unterstützung erfreuen, verpflichtet würden, nicht eingehen.

IV

Die Behandlung der Gewaltakte gegen den Luftverkehr im Rahmen der ICAO als einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist symptomatisch für die Behandlung des Terrorismus im Rahmen internationaler Organisationen überhaupt. Sind sich alle Staaten in der Bekämpfung des Terrorismus einig, wie immer er motiviert sein mag, bereitet sie allenfalls technische Schwierigkeiten. Ein einheitliches Vorgehen setzt voraus, daß jede terroristische Handlung ohne Rücksicht auf die Motive der Täter als kriminelle Handlung angesehen und bestraft wird. Die Anerkennung dieses Grundsatzes mag den Staaten noch leicht fallen. Ob sie ihn aber durch entsprechendes Verhalten in die Tat umsetzen, ist eine andere Frage: denn es kann Fälle geben, in denen die Aktivitäten der Terroristen den Interessen des Staates entgegenkommen, so daß er diese offen oder versteckt unterstützt oder duldet, jedenfalls nicht mit dem gehörigen Nachdruck bekämpft, wie es die Mehrheit der Staatengemeinschaft, zumindest aber die durch die Terroristen unmittelbar betroffenen Staaten, erwarten. Verstößt er dabei gegen völkerrechtliche Verträge oder Völkergewohnheitsrecht, wird die Staatengemeinschaft Sanktionen fordern. Sanktionen im völkerrechtlichen Sinne, also Maßnahmen wegen der Verletzung bestehender Rechtspflichten, setzen jedoch entsprechende Bindungen des Staates voraus. Auf den Luftverkehr bezogen sind diese nicht gegeben, wenn ein Staat den Übereinkommen gegen Gewaltakte im Luftverkehr nicht angehört. Völkerrechtliche Sanktionen sind gegen ihn nicht möglich. Die Konferenz von Rom hat den Versuch unternommen, für diesen Fall Sanktionen im weiteren Sinne festzulegen, indem sie einen solchen Staat im Ergebnis vor die Alternative stellte, sich entweder den Übereinkommen gegen Gewaltakte im Luftverkehr anzuschließen oder seine Mitgliedschaft in der ICAO zu verlieren. Dieser Versuch scheiterte, weil die Mehrheit der auf der Konferenz vertretenen Staaten es offenbar als zu weitgehend empfand, eine derartige Regelung zu treffen.

Was nach dem wenig befriedigenden Ergebnis dieser Konferenz für Gewaltakte im Luftverkehr gilt, gilt gleichermaßen für den Terrorismus allgemein: Kein Staat kann gegen seinen Willen unmittelbar gezwungen werden, den Terrorismus zu bekämpfen und entsprechende internationale Verpflichtungen einzugehen. Mittelbar können sich dazu durch seine Einbindung durch Verträge in die internationale Staatengemeinschaft, insbesondere durch die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, Möglichkeiten bieten. Sie erscheinen jedoch als sehr gering.

V

Die jüngsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Flugzeugentführung von Athen nach Entebbe haben erneut die Forderung nach internationalem Vorgehen gegen den Terrorismus wach werden lassen. Dieser letzte Fall weist gegenüber den »herkömmlichen« Flugzeugentführungen mit Geiselnahme und anschließendem Flug der Terroristen in ein »be-

freundetes Land die Besonderheit auf, daß ein Staat in einem überraschenden Akt der Selbsthilfe in das Geschehen eingegriffen und die Geiseln befreit hat. Ob dieser Akt der Selbsthilfe nach allgemeinem Völkerrecht legal war oder nicht, kann hier nicht erörtert werden. Es lassen sich beachtliche Argumente dafür und dagegen ins Feld führen, wie dies auch in der Debatte des Sicherheitsrats geschehen ist. So viel muß aber gesagt werden, daß einseitige Akte der Staaten mit Verletzung der Souveränität eines anderen Staates nicht geeignet sind, die Ansätze zu gemeinsamem Vorgehen der Staaten gegen den Internationalen Terrorismus zu fördern. Einseitige Akte mögen zwar, wenn ihnen, wie glücklicherweise in Entebbe, ein guter Ausgang beschieden ist, im konkreten Fall, vom Ergebnis her gesehen, ein Erfolg bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus sein. Andererseits kehren sie jedoch den für notwendig gehaltenen Grundsatz einheitlicher Aktionen der Staatengemeinschaft in sein Gegenteil. Würde das Beispiel von Entebbe Schule machen, hätten alle diejenigen Staaten, die solchen gemeinsamen Aktionen offen oder versteckt ablehnend gegenüberstehen, für diese ihre Haltung gute Gründe.

VI

Die viertägige Debatte im Sicherheitsrat über den Zwischenfall von Entebbe hat den gegenwärtig unbefriedigenden Zustand bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus mit aller Deutlichkeit gezeigt. Dem Rat lagen zwei Resolutionsentwürfe vor. Einmal ein Antrag von Benin, Libyen und Tansania auf Verurteilung Israels wegen Verletzung der ugandischen Souveränität. Zum anderen ein britisch-amerikanischer Antrag, der unter Bezugnahme auf die Übereinkommen von Den Haag und Montreal gegen Flugzeugentführungen und sonstige Gewaltakte gegen den Luftverkehr alle Staaten dazu aufforderte, Terrorakte zu verhindern und Terroristen zu bestrafen. Maßnahmen für die Sicherheit des internationalen Luftverkehrs sollte dabei höchste Priorität eingeräumt werden. Offenbar unter dem Eindruck der Debatte im Sicherheitsrat, bei der weitgehende Sympathien für das israelische Vorgehen zutage traten, wurde der Antrag der drei afrikanischen Staaten zurückgezogen. Der britisch-amerikanische Antrag erhielt nur die Unterstützung Frankreichs, Italiens, Japans und Schwedens. Damit war er abgelehnt, denn Panama und Rumänien enthielten sich der Stimme, Benin, China, Guyana, Libyen, Pakistan, die Sowjetunion und Tansania nahmen an der Abstimmung nicht teil.

Die Debatte im Sicherheitsrat war für die Bundesrepublik Deutschland insofern bemerkenswert, als sie sich zum ersten Mal an den Beratungen aktiv beteiligte.

Da die Geiselnnehmer u. a. von der Bundesregierung die Freilassung deutscher Terroristen gefordert hatten, war sie unmittelbar betroffen und legitimiert, in die Debatte einzugreifen. In der Erklärung des deutschen UNO-Botschafters vor dem Sicherheitsrat heißt es u. a., daß Gewaltakte gegen unschuldige und unbeteiligte Menschen keine Mittel zur Durchsetzung selbst politischer Interessen und Ziele sein können und daß die Staatengemeinschaft es bisher versäumt habe, wirksame Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus, insbesondere der Geiselnahme, zu entwickeln. Es ist deshalb folgerichtig, wenn die Bundesregierung dafür eintritt, die Generalversammlung solle sich mit diesem Thema befassen, und wenn sie eine Konvention über internationale Maßnahmen gegen Geiselnahme fordert, nach der die Täter entweder auszuliefern oder zu bestrafen sind.

Es ist ungewiß, ob sich in den Vereinten Nationen eine Mehrheit für eine solche Konvention findet. Vieles spricht dafür. Auf der anderen Seite ist die mögliche Verbindung von Geiselnahmen mit Handlungen von Befreiungsorganisationen zu sehen, so daß Staaten der Dritten Welt aus diesem Grunde zurückhaltend sein könnten. Auch dürfte einer Konvention gegen die Geiselnahme sicherlich kein besseres Schicksal als den bereits vorhandenen Konventionen von Den Haag und Montreal über Flugzeugentführungen und sonstige Gewaltakte gegen den Luftverkehr beschert sein, die, wie dargelegt, leider keine universelle Verbreitung gefunden haben. So wird denn auch eine Konvention gegen Geiselnahme solche Akte nicht aus der Welt schaffen können. Gleichwohl würde eine Konvention über Geiselnahme einen Schritt vorwärts bedeuten. Zumindest würde, wie bei den Flugzeugentführungen, der illegale Charakter solcher Handlungen vor der Weltöffentlichkeit gebrandmarkt. Staaten, die sich einer solchen Konvention anschließen, ohne den daraus folgenden Verpflichtungen nachzukommen, würden sich ins Unrecht setzen, und die abseits stehenden Staaten, die sich nicht zu ihrer Annahme bereit fänden, würden sich berechnete Zweifel an ihrer Bereitschaft zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus entgegenhalten lassen müssen.

Anmerkungen

- 1 Brockhaus-Enzyklopädie 1973.
- 2 Siehe dazu Schwenk, Walter: Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation, in: VN 1972 S. 22 ff.

Der spanische König Juan Carlos und Königin Sofia statten dem Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York am 5. Juni 1976 einen Besuch ab. Generalsekretär Waldheim und Gattin gaben den Ehrengästen ein Essen. Während des Besuchs überreichte der König eine Bronzestatue des berühmten spanischen Völkerrechtlers Francisco de Vitoria (1486—1546). Die Statue ist ein Werk von Francisco Toledo Sanchez, Professor an der Kunsthochschule San Fernando in Madrid. — Das Bild zeigt im Vordergrund König Juan Carlos bei der Überreichung der Ehrengabe an die Vereinten Nationen, sodann Königin Sofia, Generalsekretär Waldheim und den spanischen Außenminister Mauri.

