Terrorismus als Verbrechen gegen die Menschlichkeit – Analyse und Konsequenzen der Zuordnung zum Völkerstrafrecht

Von cand. jur. **Markus Mavany**, Mannheim*

I. Einleitung

Nicht erst seit den Anschlägen vom 11. September 2001 stellt sich die Frage, ob terroristische Straftäter wie „normale“ Straftäter zu behandeln sind, oder ob diese eine neue Qualität erreichen. Da Täter und Opfer oftmals verschiedene Staatsangehörigkeiten aufweisen, und Taten wie die des 11. September 2001 auch Auswirkungen auf das friedliche Zusammenleben der Völker und somit auf die gesamte Staatengemeinschaft haben können, ist nicht nur die Strafgewalt des Staats betroffen, in dessen Hoheitsgebiet der Anschlag stattfand. Daher beginnt die Suche nach einschlägigen Strafnormen im Völkerrecht. Diese führt zu den Tatbeständen des Völkerstrafrechts. Jene, im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut) und durch den deutschen Gesetzgeber im Völkerstrafgesetzbuch¹ (VStGB) kodifizierten Tatbestände, sind die des Völkermords (Art. 6 IStGH-Statut/§ 6 VStGB), der Kriegsverbrechen (Art. 8 IStGH-Statut/§§ 8-12 StGB) und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7 IStGH-Statut²/§ 7 VStGB³). Während für Kriegsverbrechen

* Der Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Möglichkeiten und Grenzen der Terrorismusbekämpfung durch das Strafrecht“ an der Universität Mannheim. Dank gilt der Landesstiftung Baden-Württemberg für die finanzielle Unterstützung.

¹ Völkerstrafgesetzbuch vom 26. Juni 2002, BGBl. I, 2254.

² Art 7 Abs. 1 IStGH-Statut hat folgenden Wortlaut:

Artikel 7 – Verbrechen gegen die Menschlichkeit

(1) Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ jede der folgenden Handlungen, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird:

- a) vorsätzliche Tötung;
- b) Ausrottung;
- c) Versklavung;
- d) Vertreibung oder zwangsweise Umsiedlung der Bevölkerung;
- e) Freiheitsentzug oder sonstige schwer wiegende Beraubung der körperlichen Freiheit unter Verstoß gegen die Grundregeln des Völkerrechts;
- f) Folter;
- g) Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisation oder jede andere Form sexueller Gewalt vergleichbarer Schwere;
- h) Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe oder Gemeinschaft aus politischen, rassischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, Gründen des Geschlechts im Sinne des Absatzes 3 oder aus anderen nach dem Völkerrecht universell als unzulässig anerkannten Gründen im Zusammenhang mit einer in diesem Absatz genannten Handlungen oder einem der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegenden Verbrechen;

i) zwangsweises Verschwindenlassen von Personen;

j) das Verbrechen der Apartheid;

k) andere unmenschliche Handlungen ähnlicher Art, mit denen vorsätzlich große Leiden oder eine schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der geistigen oder körperlichen Gesundheit verursacht werden.

³ § 7 Abs. 1 VStGB hat folgenden Wortlaut:

§ 7 – Verbrechen gegen die Menschlichkeit

(1) Wer im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen eine Zivilbevölkerung

1. einen Menschen tötet,
2. in der Absicht eine Bevölkerung ganz oder teilweise zu zerstören, diese oder Teile hiervon unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, deren Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,
3. Menschenhandel betreibt, insbesondere mit einer Frau oder einem Kind, oder wer auf andere Weise einen Menschen versklavt und sich dabei ein Eigentumsrecht an ihm anmaßt,
4. einen Menschen, der sich rechtmäßig in einem Gebiet aufhält, vertreibt oder zwangsweise überführt, indem er ihn unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts durch Anweisung oder andere Zwangsmaßnahmen in einen anderen Staat oder ein anderes Gebiet verbringt,
5. einen Menschen, der sich in seinem Gewahrsam oder in sonstiger Weise unter seiner Kontrolle befindet, foltert, indem er ihm erhebliche körperliche oder seelische Schäden oder Leiden zufügt, die nicht lediglich Folge völkerrechtlich zulässiger Sanktionen sind,
6. einen anderen Menschen sexuell nötigt oder vergewaltigt, ihn zur Prostitution nötigt, der Fortpflanzungsfähigkeit beraubt oder in der Absicht, die ethnische Zusammensetzung einer Bevölkerung zu beeinflussen, eine unter Anwendung von Zwang geschwangerte Frau gefangen hält,
7. einen Menschen dadurch zwangsweise verschwinden lässt, dass er ihn in der Absicht, ihn für längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen,
 - a) ihn im Auftrag eines Staates oder einer politischen Organisation entführt oder sonst in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit beraubt, ohne dass im Weiteren auf Nachfrage unverzüglich wahrheitsgemäß Auskunft über sein Schicksal und seinen Verbleib erteilt wird, oder
 - b) sich im Auftrag des Staates oder der politischen Organisation oder entgegen einer Rechtspflicht weigert, unverzüglich Auskunft über das Schicksal und den Verbleib des Menschen zu erteilen, der unter den Voraussetzungen des Buchstaben a seiner körperlichen Freiheit beraubt wurde, oder eine falsche Auskunft dazu erteilt,
8. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 des Strafgesetzbuchs bezeichneten Art zufügt,
9. einen Menschen unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit beraubt oder

bei terroristischen Aktivitäten ein lang anhaltender Konflikt und die vom Tatbestand geforderte organisatorische Stufe nie erreicht sein wird,⁴ scheidet eine Strafbarkeit wegen Völkermords regelmäßig schon an der fehlenden Völkermordabsicht von Terroristen, da diese nicht eine der im Tatbestand bestimmten Gruppen vernichten oder teilweise zerstören, sondern ideologische Ziele durchsetzen wollen.⁵ Es stellt sich mit Blick auf die mögliche Strafbarkeit wegen völkerrechtlicher Verbrechen somit die Frage, ob man terroristische Verhaltensweisen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizieren kann und, sollte dies möglich sein, welche Konsequenzen sich aus diesem Ergebnis ergeben.

Der Beantwortung dieser Frage dient der folgende Beitrag. Zunächst wird auf die Entwicklung des Tatbestands des Verbrechens gegen die Menschlichkeit eingegangen (II.) und dieser anschließend näher erläutert (III.). Im Anschluss daran wird die Frage zu beantworten sein, was als terroristischer Akt zu betrachten ist und ob solche Verhaltensweisen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verstehen sind (IV.). Abschließend werden die sich hieraus ergebenden Konsequenzen näher beleuchtet (V.).

II. Historische Entwicklung, Aufbau und Schutzgüter

Erstmals wurde der Begriff des Verbrechens gegen die Menschlichkeit für eine strafbewehrte Handlung im Jahre 1915 benutzt.⁶ In einer Deklaration der Staaten Frankreich, Russland und Großbritannien wurden so die Massaker der Türken an den Armeniern umschrieben. Ziel war eine Strafverfolgung dieser Taten, zu der es jedoch aus politischen Gründen niemals kam. Die erste Ausformulierung erfuhr der Tatbestand dann in Art. 6c des Statuts des Internationalen Militärgerichtshofs von Nürnberg (IMG-Statut) von 1945, welches die Verbrechen und das Verfahren vor dem Nürnberger Internationalen Strafgerichtshof regelte. Hier wurden im Einzelnen benannte unmenschliche Handlungen an einer Zivilbevölkerung im Rahmen eines Krieges unter Strafe gestellt. Dieser Formulierung lag das Bedürfnis zugrunde, die in Deutschland begangenen Verbrechen der Nationalsozialis-

ten auch an der eigenen Bevölkerung völkerstrafrechtlich zu verfolgen. Das bisherige Instrumentarium, welches sich im Tatbestand des Kriegsverbrechens erschöpfte, war zur Verfolgung solcher Taten nicht ausreichend, weil es nur die Verbrechen an einer fremden, nicht aber an der eigenen Zivilbevölkerung unter Strafe stellte. Die Akzessorietät zu einer Kriegshandlung war als Ausschluss isolierter Einzeltaten in Art. 6c IMG-Statut eingefügt worden. Diese Akzessorietät wurde bereits durch das Alliierten Kontrollratsgesetz Nr. 10 (KRG 10) vom 20.12.1945 beseitigt. Ausreichend war nun irgendein Zusammenhang des strafbewehrten Verhaltens mit einem System von Macht und Tyrannei. Der mittlerweile völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Straftatbestand fand auch Eingang in die Statute des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda/ICTR)⁷ und des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia/ICTY)⁸. Schließlich wurde er durch Art. 7 IStGH-Statut kodifiziert und vom deutschen Gesetzgeber in nationales Recht transformiert.⁹

Das IStGH-Statut geht von zwei möglichen Modellen zur Durchsetzung des völkerrechtlichen Strafanspruchs aus. Zum einen vom sog. Direct Enforcement Model, bei welchem die Strafverfolgung unmittelbar durch internationale Organe erfolgt, also dem IStGH selbst, und zum anderen vom sog. Indirect Enforcement Model, bei welchem das Völkerstrafrecht von nationalen Organen wahrgenommen wird, sofern diese durch eine entsprechende Ausgestaltung des nationalen Rechts ihre Zuständigkeit erklärt haben.¹⁰ Um diese zweite Möglichkeit zu gewährleisten, hat der deutsche Gesetzgeber mit dem VStGB ein Regelwerk geschaffen, welches nationales deutsches Recht verkörpert und die Zuständigkeit der deutschen Rechtspflege bei Völkerrechtsverbrechen immer gewährleisten soll.¹¹ Notwendig wurde dies, weil die Tatbestände des IStGH-Statuts zwar den deutschen Staat binden, wegen ihrer Ausgestaltung als Zuständigkeitsvorschriften für den IStGH jedoch nicht an den einzelnen Täter gerichtet sind. Daher sind sie nicht aus sich heraus vollzugsfähig.¹² Mit § 7 VStGB wurde ein nationaler Tatbestand geschaffen, welcher im Wesentlichen die Inhalte des Art. 7 IStGH-Statut übernimmt und versucht, Bestimmtheitsprobleme durch eine differenziertere Formulierung und Verweise auf das StGB zu lösen.¹³ Auch wurden mit Abs. 2 und 4 Strafzumessungsregeln eingefügt. Abs. 3 enthält eine Erfolgsqualifikation für die Fälle des Abs. 1 Nr. 3-10. Das Verbrechen der Apartheid

10. eine identifizierbare Gruppe oder Gemeinschaft verfolgt, indem er ihr aus politischen, rassischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, aus Gründen des Geschlechts oder aus anderen nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts als unzulässig anerkannten Gründen grundlegende Menschenrechte entzieht oder diese wesentlich einschränkt,

wird in den Fällen der Nummern 1 und 2 mit lebenslanger Freiheitsstrafe, in den Fällen der Nummern 3 bis 7 mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren und in den Fällen der Nummern 8 bis 10 mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

⁴ Siehe zu den Tatbeständen der Kriegsverbrechen ausführlich *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2006, § 7 Rn. 220 ff.

⁵ Vgl. zum Tatbestand des Völkermords *Werle*, Völkerstrafrecht, 2003, Rn. 530 ff.

⁶ Zu den philosophischen Grundlagen siehe *Lampe*, in: Hirsch (Hrsg.), Festschrift für Günther Kohlmann zum 70. Geburtstag, 2003, S. 147 ff.

⁷ Art. 3 ICTR-Statut.

⁸ Art. 5 ICTY-Statut.

⁹ IStGH-Statutgesetz, BGBl. II 2000, 1393.

¹⁰ Vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 2005, § 11 Rn. 7 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 2005, § 2 Rn. 90.

¹¹ Siehe hierzu § 1 VStGB, welcher für die im VStGB genannten Tatbestände das Weltrechtsprinzip entsprechend § 6 StGB statuiert und daher auch ohne einen Anknüpfungspunkt an das Inland die deutschen Organe für zuständig erklärt.

¹² Vgl. *Satzger* (Fn. 10), § 16 Rn. 13.

¹³ Vgl. *Werle* (Fn. 5), Rn. 755 f., 757.

wurde, jedoch ohne diese Bezeichnung, in Abs. 5 aufgenommen.

Geschützte Rechtsgüter der Kodifikationen sind primär die gesamte Menschheit und das Bestehen menschenrechtlicher Mindeststandards sowie das völkerrechtliche Interesse an der Erhaltung des Friedens und des friedlichen Zusammenlebens der Völker.¹⁴ Daneben werden sekundär auch Individualrechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung etc. geschützt.¹⁵

III. Die Tatbestände des Verbrechens gegen die Menschlichkeit

Wie oben ausgeführt, ist der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit zweifach kodifiziert worden: zunächst in Art. 7 IStGH-Statut und anschließend in § 7 VStGB. Somit existieren zwei zwar im Wesentlichen inhaltsgleiche Tatbestände, dennoch sind diese ihrer Rechtsnatur nach unterschiedlich zu behandeln. Bei § 7 VStGB handelt es sich um eine nationale Strafnorm des deutschen Rechts. § 1 VStGB begründet die Zuständigkeit der deutschen Justiz für Taten, die den Tatbestand des § 7 VStGB erfüllen, und nur gem. dieser Vorschrift können Täter in Deutschland von deutschen Gerichten abgeurteilt werden. Dies entspricht dem o.g. Indirect Enforcement Model. Der IStGH hingegen kann sich direkt auf Art. 7 IStGH-Statut stützen und aufgrund dieser Vorschrift die Täter bestrafen (Direct Enforcement Model). Nach dem Grundsatz der Komplementarität (Abs. 10 der Präambel des IStGH-Statut, Art. 1, Art. 17-19 IStGH-Statut), der zum Inhalt hat, dass der IStGH die nationalen Strafgerichtsbarkeiten nur ergänzen, nicht ersetzen soll¹⁶, haben die nationalen Strafverfolgungsorgane grundsätzlich Vorrang bei der Strafverfolgung vor dem IStGH. Dieser darf nur selbst tätig werden, wenn die nationalen Organe nicht willens oder nicht fähig sind die Taten zu verfolgen.¹⁷

IV. Tatbestandsvoraussetzungen des Verbrechens gegen die Menschlichkeit

Die Tatbestände des Art. 7 IStGH-Statut und des § 7 VStGB gliedern sich beide in einen objektiven und einen subjektiven Tatbestand.

1. Objektiver Tatbestand

a) Begehung einer Einzeltat

Beide Tatbestände fordern zunächst die Begehung einer Einzeltat. Diese möglichen Einzeltaten werden in Art. 7 Abs. 1 IStGH-Statut und § 7 Abs. 1 Nr. 1-10 VStGB aufgezählt. Unterschiede bestehen an einigen Stellen in den Formulierungen. Diese Differenzen erklären sich dadurch, dass der deutsche Gesetzgeber versuchte, die völkerrechtliche Mutter-

norm weitestgehend zu übertragen, hierbei jedoch die grundgesetzlichen Bestimmtheitsanforderungen erfüllen musste.¹⁸ Der Täter muss zur Erfüllung dieses Erfordernisses eine oder mehrere der genannten Einzeltaten tatsächlich begangen haben:

aa) Tötung eines Menschen – § 7 Abs. 1 Nr. 1 VStGB/vorsätzliche Tötung, Art. 7 Abs. 1 lit. a IStGH-Statut

Aus den Gesetzesmaterialien zu Art. 7 Abs. 1 lit. a IStGH-Statut ergibt sich, dass hiermit jede vorsätzliche Todesverursachung gemeint ist.¹⁹

bb) Zerstörung einer Bevölkerung – § 7 I Nr. 2 VStGB/Ausrottung, Art. 7 Abs. 1 lit. b IStGH-Statut

Eine Ausrottung liegt bei der vorsätzlichen Auferlegung von Lebensbedingungen vor, die geeignet sind, die Vernichtung zumindest eines Teils der Bevölkerung herbeizuführen, Art. 7 Abs. 2 lit. b IStGH-Statut. Hinsichtlich der Lebensbedingungen wird exemplarisch das Vorenthalten von Lebensmitteln oder Medikamenten genannt. Erfasst ist sowohl die direkte als auch die „indirekte“ Todesverursachung.²⁰ An die Bestimmung einer Bevölkerung oder eines Teils der Bevölkerung sind keine besonderen Anforderungen zu stellen. Nicht notwendig ist daher eine politische, rassische oder sonstige Bestimmbarkeit der Opfergruppe. Selbst eine Gruppe, deren Mitglieder keine gemeinsamen Charakteristika aufweisen, ist als ein Teil der Bevölkerung anzusehen.²¹ Somit werden auch Massentötungen erfasst, die mangels fehlenden Völkermordvorsatzes nicht als Völkermord strafbar sind. Die weiteren Anforderungen an diese Einzeltat sind umstritten. Vereinzelt wird sie als reines Absichtsdelikt angesehen²² mit der Folge, dass der Täter nicht tatsächlich den Tod eines Menschen verursachen muss. Die h.M.²³ fordert hingegen die Tötung zumindest eines Menschen durch den Täter selbst (direkt oder indirekt), wobei sich diese Tötung als Teil einer Massentötung darstellen muss²⁴. Diese letztgenannte Auffassung verdient den Vorzug, weil sie nicht nur den Gesetzesmaterialien entspricht²⁵, sondern auch im Einklang mit der Rechtsprechung des ICTR steht²⁶. Die Tatbestände des VStGB und des IStGH-Statuts unterscheiden sich in diesem Punkt. § 7 Abs. 1 Nr. 2 VStGB fordert als zusätzliches subjektives Merkmal ausdrücklich die Absicht, einen Teil der Bevölkerung zu zerstören.

¹⁸ Vgl. Werle (Fn. 5), Rn. 755 f., 757.

¹⁹ Vgl. Satzger (Fn. 10), § 15 Rn. 41 mit Elements of Crimes zu Art. 7 Abs. 1 lit. a IStGH-Statut (Nr. 1); Cassese, International Criminal Law 2003, 74.

²⁰ Vgl. Werle (Fn. 5), Rn. 662; Satzger (Fn. 10), § 15 Rn. 42.

²¹ Siehe hierzu auch Ambos (Fn. 4), § 7 Rn. 202 m.w.N.

²² Vgl. Ambos (Fn. 4), § 7 Rn. 201.

²³ Vgl. Satzger (Fn. 10), § 15 Rn. 42; Werle (Fn. 5), Rn. 661.

²⁴ Vgl. Satzger (Fn. 10), § 15 Rn. 42; Werle (Fn. 5), Rn. 662.

²⁵ Elements of Crimes zu Art. 7 IStGH-Statut, Einführung; vgl. auch Werle (Fn. 5), Rn. 661 m.w.N.

²⁶ ICTR, Urte. v. 2.9.1998 (Akayesu, TC) para 591; ICTR, Urte. v. 21.5.1999 (Kayishema und Ruzindana, TC), para 142.

¹⁴ Vgl. Ambos (Fn. 4), § 7 Rn. 172 f.; Satzger (Fn. 10), § 15 Rn. 32; Werle (Fn. 5), Rn. 627; Lampe (Fn. 5), S. 152.

¹⁵ Vgl. Werle (Fn. 5), Rn. 627 mit Vest, ZStW 113 (2001), 457 (463 f.).

¹⁶ Vgl. Bruer-Schäfer, Der Internationale Strafgerichtshof, 2001, S. 214 f.

¹⁷ Vgl. Hecker (Fn. 10), § 2 Rn. 90.

cc) *Menschenhandel, Versklavung und Anmaßung von Eigentumsrechten an Menschen* – § 7 Abs. 1 Nr. 3 VStGB, Art. 7 Abs. 1 lit. c IStGH-Statut

Hauptmerkmal dieser Einzeltat ist die Anmaßung von Eigentumsrechten über eine andere Person. Erfasst sind Zwangsarbeit, Menschenhandel, Sklaverei und andere moderne Erscheinungsformen der Anmaßung einer eigentümerähnlichen Stellung über einen Menschen.

dd) *Vertreibung und zwangsweise Überführung* – § 7 Abs. 1 Nr. 4 VStGB, Art. 7 Abs. 1 lit. d IStGH-Statut

Gemeint ist die erzwungene, völkerrechtlich unzulässige Verbringung der betroffenen Personen aus dem Gebiet, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten. Völkerrechtlich unzulässig ist die Verbringung, wenn keine Erlaubnisgründe gem. Art 49 der Vierten Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (GK IV)²⁷ oder Art. 17 des Zusatzprotokolls zur Genfer Konvention über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (ZP II)²⁸ vorliegen²⁹. Vertreibung meint die Verbringung über die Staatsgrenze hinaus, Überführung jene innerhalb eines Staates.

ee) *Folter* – § 7 Abs. 1 Nr. 5 VStGB, Art. 7 Abs. 1 lit. f IStGH-Statut

Der Begriff der Folter ist in Art. 7 Abs. 2 lit. e IStGH-Statut legal definiert. Er umfasst die Zufügung erheblicher körperlicher oder seelischer Schäden oder Leiden bei Personen, die unter der Kontrolle oder im Gewahrsam des Täters stehen.³⁰ Die Definition lehnt sich an die Formulierung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe vom 10.12.1984³¹ (UN-Folterkonvention) an, sie ist jedoch wesentlich weit reichender, da sie nicht die dort benannten Zweck-Mittel-Relationen oder die Beteiligung eines in amtlicher Eigenschaft Handelnden verlangt. Folter umfasst somit auch die zweckfreie, willkürliche Folter und zwar auch durch Privatpersonen.

Die Tat muss von beträchtlicher Schwere sein.³² Ausgenommen sind Schmerzen und Leiden, die Folge gesetzlich

zulässiger Sanktionen sind. Ausschlaggebend sind hier nicht die nationalen Gesetze, sondern völkerrechtliche Standards.³³

ff) *Sexualtaten* – § 7 Abs. 1 Nr. 6 VStGB, Art. 7 lit. g IStGH-Statut

Die Einzeltaten ergeben sich aus den Gesetzestexten.³⁴ Staatliche Schwangerschaftsregelungen bleiben unberührt.

gg) *Verschwindenlassen von Personen* – § 7 Abs. 1 Nr. 7 VStGB, Art. 7 lit. i IStGH-Statut

Die Tatmodalitäten des Verschwindenlassens von Personen sind in § 7 Abs. 1 Nr. 7 VStGB aufgeführt. Demnach wird bei der ersten Handlungsalternative ein Opfer entführt, gefolgt von der Weigerung, auf Nachfrage Auskunft über den Verbleib dieses Opfers zu erteilen. Die zweite Handlungsalternative fordert die Weigerung des Täters, im Auftrag eines Staates oder einer Organisation Auskunft über ein bereits beschriebenes Opfer zu erteilen. Auch hier muss diese Weigerung auf ein Nachfragen hin geschehen. Zusätzliches subjektives Merkmal ist die Absicht, den Betroffenen für eine längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen.

hh) *Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden* – § 7 Abs. 1 Nr. 8 VStGB

Diese Einzeltat wird im IStGH-Statut unter sonstige unmenschliche Handlungen ähnlicher Art gefasst. Die Schäden müssen der Schwere nach mit solchen aus § 226 StGB vergleichbar sein.

ii) *Beraubung der körperlichen Freiheit* – § 7 Abs. 1 Nr. 9 VStGB, Art. 7 Abs. 1 lit. e IStGH-Statut

Ein Freiheitsentzug liegt vor, wenn zumindest eine Person eingesperrt oder ihr der Gebrauch der persönlichen Fortbewegungsfreiheit entzogen wurde. Begrifflich unterscheidet man zwischen der Freiheitsentziehung, welche auf Strafgewahrsam beschränkt ist, und Freiheitsberaubung, die sich auf jede Form des Freiheitsentzugs erstreckt.³⁵ Man wird seiner Freiheit beraubt, wenn der Freiheitsentzug willkürlich geschieht.³⁶ Willkür liegt vor, wenn keine Rechtsgrundlage für den Entzug existiert oder kein rechtstaatliches Verfahren vorausgegangen ist.³⁷ Ebenfalls ist Willkür zu bejahen, wenn zwar eine Rechtsgrundlage besteht, diese aber dem Völkerrecht widerspricht. Schwerwiegend kann ein Freiheitsentzug zum einen wegen seiner Dauer, zum anderen wegen der Umstände oder einer unmenschlichen Behandlung sein.³⁸

jj) *Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe* – § 7 Abs. 1 Nr. 10 VStGB, Art. 7 Abs. 1 lit. h IStGH-Statut

Verfolgung ist der völkerrechtswidrige, vorsätzliche und schwerwiegende Entzug von Grundrechten wegen der Identität

²⁷ BGBl. II 1954, 917.

²⁸ BGBl. II 1990, 1637.

²⁹ Vgl. Ambos (Fn. 4), § 7 Rn. 205.

³⁰ Siehe hierzu den Gesetzestext: § 7 Abs. 1 Nr. 5 VStGB (Fn. 4) und Art. 7 Abs. 2 lit. e IStGH-Statut:

Im Sinne des Abs. 1 lit. e bedeutet „Folter“, dass einer im Gewahrsam oder unter der Kontrolle des Beschuldigten befindlichen Person vorsätzlich grobe körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden; Folter umfasst jedoch nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind.

³¹ Ratifiziert von der BRD durch das Zustimmungsgesetz zu dem VN-Übereinkommen vom 10.12.1984 vom 6.4.1990, BGBl. II, 246 ff.

³² Vgl. Ambos (Fn. 4), § 7 Rn. 207.

³³ Vgl. Werle (Fn. 5), Rn. 699 m.w.N.

³⁴ Siehe zum Wortlaut der Vorschriften Fn. 3 und 4.

³⁵ Vgl. Ambos (Fn. 4), § 7 Rn. 206.

³⁶ Vgl. Satzger (Fn. 10), § 15 Rn. 45.

³⁷ Vgl. Werle (Fn. 5), Rn. 688.

³⁸ Vgl. Ambos (Fn. 4), § 7 Rn. 206.

tät einer Gruppe oder Gemeinschaft (Art. 7 Abs. 2 lit. g IStGH-Statut). Es müssen daher grundlegende Menschenrechte entzogen werden. Dies kann u.a. durch Tathandlungen gem. der Art. 6-8 IStGH-Statut oder der §§ 6-8 VStGB geschehen. Zusätzlich wird in subjektiver Hinsicht eine diskriminierende Absicht verlangt.

b) Vorliegen einer Gesamttat (chapeau)

Die Einzeltat muss im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden.

aa) Tatobjekt = Zivilbevölkerung

Tatobjekt der Tat ist eine Zivilbevölkerung. Wie der Begriff zu bestimmen ist, ist umstritten. Teilweise wird hier zwischen Friedens- und Kriegszeiten differenziert.³⁹ Jedenfalls aber gehören zur Zivilbevölkerung alle nicht oder nicht mehr an einer bewaffneten Auseinandersetzung teilnehmenden Personen.⁴⁰ Somit sind alle Personen Zivilpersonen, die nicht Teil der organisierten, Gewalt anwendenden Macht sind. Dies können auch Träger staatlicher oder anderer organisierter Macht sein, sofern sie nicht gerade diese Macht gegen die Zivilbevölkerung einsetzen.⁴¹ Ein Feuerwehrmann gehört somit auch dann zur Zivilbevölkerung, wenn er nicht außerdienstlich, sondern in Wahrnehmung von Dienstpflichten, z.B. beim Löschen eines Brandherdes, angegriffen wird. Auf Angehörige des Polizeiapparats trifft dies ebenfalls zu, sofern sie nicht die ihnen anvertraute staatliche Macht gegen die Bevölkerung ausüben. Ein Polizist ist beispielsweise auch dann als Zivilist anzusehen, wenn er nach Dienstschluss in Uniform nach Hause fährt, nicht hingegen bei einer Streifenfahrt oder beim Regeln des Verkehrs.

bb) Angriff auf die Zivilbevölkerung

Ein Angriff auf die Zivilbevölkerung liegt gem. der Legaldefinition in Art. 7 Abs. 2 IStGH-Statut bei der mehrfachen Begehung der genannten Einzeltaten vor. Eine mehrfache Begehung liegt sowohl bei der mehrfachen Begehung einer Alternative als auch bei der Begehung mehrerer unterschiedlicher Alternativen vor.⁴² Auch ist nicht erforderlich, dass immer derselbe Täter handelt. Die Einzeltaten können zu unterschiedlichen Zeitpunkten verwirklicht werden. Jede Verwirklichung einer Einzeltat im Rahmen dieser mehrfachen Begehung verwirklicht dann für sich genommen den Tatbestand. Eine militärische Handlung ist nicht erforderlich.

cc) Ausgedehnter oder systematischer Angriff

Der Angriff auf die Zivilbevölkerung muss ausgedehnt oder systematisch sein. Zwar ist umstritten, ob hier entgegen dem Wortlaut auch eine kumulative Verknüpfung der Merkmale

zu fordern ist;⁴³ diese werden aber in den entsprechenden Fällen ohnehin regelmäßig beide vorliegen.

Ausgedehnt ist ein Angriff, wenn er eine große Anzahl an Opfern fordert⁴⁴ oder auch, wenn er sich über ein weites geographisches Gebiet erstreckt⁴⁵. Es handelt sich somit um ein quantitatives Erfordernis. Wann genau eine große Anzahl von Opfern erreicht ist, wird in der Literatur nicht genau quantifiziert. Es wird im Allgemeinen auf die Umschreibung des ICTR verwiesen, der einen ausgedehnten Angriff als „massive, frequent, large scale action, carried out collectively with considerable seriousness and directed against a multiplicity of victims“⁴⁶ umschreibt. Zu beachten ist, dass – entstellungsgeschichtlich betrachtet – der Tatbestand ursprünglich durch die Akzessorietät zu einer Kriegshandlung von der Begehung einzelner Taten abgegrenzt werden sollte. Diese Akzessorietät wurde beseitigt, so dass das Kriterium der Ausgedehtheit des Angriffs die Abgrenzung übernehmen muss. Die große Anzahl muss also so bestimmt werden, dass auch durch sie der Unwert eines völkerrechtlichen Verbrechens begründet werden kann. Für den § 7 VStGB kann bei der Bestimmung einer großen Anzahl auf die zu § 263 Abs. 2 Nr. 2 Var. 2 StGB entwickelten Grundsätze zurückgegriffen werden. Demnach wäre ausschlaggebend, dass eine unbestimmte Vielzahl von Personen den Einzeltaten zum Opfer fällt.⁴⁷ Nicht entscheidend ist, ob die große Anzahl der Opfer durch eine oder durch mehrere⁴⁸ auch zeitlich und geographisch getrennte Handlungen hervorgerufen wird, solange es sich um einen einheitlichen Angriff handelt. Der Begriff der Systematik wird qualitativ verstanden. Er erfordert, dass die einzelnen Tathandlungen einen vorgegebenen Plan oder einer Politik folgen.⁴⁹ Das Merkmal der Politik verlangt keine formale programmatische Festlegung. Es wird lediglich eine Abgrenzung von spontanen oder isolierten Gewaltakten bezweckt.⁵⁰ Der Angriff muss letztlich gem. Art. 7 Abs. 2 lit. a IStGH-Statut in Ausführung oder zur Unterstützung der Politik eines Staates oder einer Organisation erfolgen. Der Begriff des Staates ist nach den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln zu verstehen, zur Unterstützung der Politik erfolgt der Angriff im Rahmen dieses Merkmals, wenn er von einem Staat oder einer Organisation getragen wird.

⁴³ Vgl. zum Streitstand einerseits *Ambos* (Fn. 4), § 7 Rn. 185 ff., welcher sich für eine Kumulation ausspricht; andererseits *Werle* (Fn. 5), Rn. 638, der den alternativen Ansatz verfolgt.

⁴⁴ Vgl. *Ambos* (Fn. 4), § 7 Rn. 184; *Satzger* (Fn. 10), § 15 Rn. 35, der Überschneidungen mit der Definition des Angriffs sieht.

⁴⁵ Vgl. *Werle* (Fn. 5), Rn. 37.

⁴⁶ Urteil ICTR-96-4-T im Fall Akayesu vom 2.9.1998.

⁴⁷ Vgl. *Zöller*, Strafrecht, Besonderer Teil, Bd. 1 – Vermögensdelikte, 2007, S. 76.

⁴⁸ *Vest*, ZStW 113 (2001), 457 (468).

⁴⁹ Vgl. *Werle* (Fn. 5), Rn. 638; *Satzger* (Fn. 10), § 15 Rn. 35, der die Verfolgung einer Ideologie im weitesten Sinne fordert; *Ambos* (Fn. 4), § 7 Rn. 184.

⁵⁰ Vgl. *Werle* (Fn. 5), Rn. 642; auch *Cassese*, International Criminal Law 2003, 64.

³⁹ So z.B. *Ambos* (Fn. 4), § 7 Rn. 189 ff.

⁴⁰ Vgl. *Satzger* (Fn. 10), § 15 Rn. 36; *Werle* (Fn. 5), Rn. 629 ff.; *Cassese*, International Criminal Law 2003, 64.

⁴¹ Vgl. *Werle* (Fn. 5), Rn. 633.

⁴² Vgl. *Werle* (Fn. 5), Rn. 634.

Was unter dem Begriff der Organisation zu verstehen ist, ist dagegen umstritten. Jedenfalls sind solche Personenverbindungen eingeschlossen, die ein bestimmtes Gebiet räumlich beherrschen. Gemeint sind hiermit nichtstaatliche Personenverbindungen, welche de facto die Kontrolle über ein abgrenzbares Gebiet innehaben und sie auch ausüben.⁵¹ Im Falle eines Bürgerkrieges könnte dies eine aufständische Armee sein, welche bereits weite Landesteile unter ihre Kontrolle gebracht und in diesen die staatlichen Befugnisse übernommen hat. Teilweise wird allerdings ein enger Begriff vertreten.⁵² Dieser fordert, dass die Organisation nach verschiedenen Gesichtspunkten, z.B. Schlagkraft, Gebietskontrolle oder Organisationsgrad, mit staatlichen Einrichtungen (Polizeieinheiten, Streitkräfte) vergleichbar ist. Demgegenüber lässt es die Gegenauffassung genügen, dass eine Personenverbindung über das sachliche und personelle Potenzial zur Begehung eines ausgedehnten und systematischen Angriffs auf eine Zivilbevölkerung verfügt.⁵³

Der letztgenannten Ansicht stehen jedoch gewichtige Argumente entgegen. Zum einen definiert sie eine Organisation als eine Verbindung, die über die sachlichen und personellen Mittel zur Durchführung eines Angriffs verfügt, zum anderen ist aber ein systematischer Angriff nur ein solcher, wenn er die Ideologie einer Organisation unterstützt. Somit unterliegt diese Auffassung einem Zirkelschluss. Auch sind bei der Subsumierung von Handlungen unter den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit die Entstehungsgeschichte und der Zweck des Tatbestandes zu berücksichtigen. Wie gezeigt, wurden die Verbrechen gegen die Menschlichkeit ursprünglich unter Strafe gestellt, weil die damaligen Instrumentarien zur Bestrafung von Massenverbrechen gegen die Zivilbevölkerung nicht ausreichten. Das Bedürfnis nach dem zweiten Weltkrieg, diese Strafbarkeit auch für Taten gegen die eigene Zivilbevölkerung zu begründen, war ein weiterer Schritt. Auch die Statuten des ICTR und des ICTY zielten hierauf ab. Im Blick hatten sie jedoch immer die von staatlichen Stellen ausgehende Gewalt. Die Schutzrichtung der Tatbestände zielt somit auf die Gefahren, die der Zivilbevölkerung sowohl durch einen Unrechtsstaat, als auch von Seiten andersartig organisierter Machtapparate drohen.⁵⁴ Es sollten auch paramilitärische Verbände und Milizen erfasst werden sowie Privatpersonen, welche allesamt nicht direkt unter der Kontrolle eines Staates standen. Die Gesamttat, der Zusammenhang der die Einzeltaten zu einem Angriff zusammenfasst, ist aber immer staatlicher oder vergleichbarer Natur. Grund für die Verknüpfung ist die historische Erfahrung, dass ein Staat als Herr der Strafverfolgung sich selbst niemals dieser aussetzen wird.⁵⁵ Ähnliches gilt bei Gruppierungen, welche faktisch dem Staat vergleichbare Macht ausüben. Eine solche Verknüpfung wird aber oftmals fehlen,

wenn es als ausreichend erachtet wird, dass eine Organisation schon vorliegt, wenn ihr die Mittel zu einem systematischen oder ausgedehnten Angriff zur Verfügung stehen. Exemplarisch sei hier die organisierte Kriminalität genannt. Ein internationaler Drogen- und Waffenschmuggler verfügt sicherlich über die logistischen, finanziellen und personellen Mittel, um eine Vielzahl von möglichen Einzeltaten i.S.d. Art. 7 Abs. 1 lit. a-i IStGH-Statut oder § 7 Abs. 1 Nr. 1-10 VStGB und somit einen Angriff gegen eine Zivilbevölkerung zu begehen. Eine solche Gruppe von Straftätern aber als taugliche Täter eines Völkerrechtsverbrechens einzustufen, kann ersichtlich nicht gewollt sein. Aus diesen Gründen ist der Auffassung zu folgen, die für eine Organisation eine Vergleichbarkeit mit staatlichen Einrichtungen erfordert. Der Staat oder die Organisation kann bei dem Angriff die Führungsrolle übernehmen, die Gesamttat aktiv fördern oder sie lediglich dulden.

c) *Tatsubjekt*

Zum Täterkreis gehören zum einen alle Angehörigen des staatlichen oder organisatorischen Machtapparates sowie alle Personen, die zur Unterstützung dieser handeln.⁵⁶ Auch Privatpersonen können dem Täterkreis angehören, wenn sie zur Unterstützung der Politik handeln.

2. *Subjektiver Tatbestand*

Die innere Tatseite verlangt zweierlei: einerseits Vorsatz bezüglich der Einzeltat,⁵⁷ wobei *dolus eventualis* genügt. Andererseits wird ein weiteres subjektives Element bezüglich der Gesamttat gefordert. Ausweislich des Wortlauts des Art. 7 Abs. 1 IStGH-Statut („in Kenntnis des Angriffs“) ist Kenntnis des Täters über den Angriff gegen die Zivilbevölkerung zu fordern. Er muss daher wissen, dass ein ausgedehnter oder systematischer Angriff gegen die Zivilbevölkerung stattfindet, und sich seine Tat als Teil der Gesamttat darstellt. Nicht notwendig dagegen ist die Kenntnis des Gesamtplans, der Politik des Staates oder der Organisation in allen Einzelheiten.⁵⁸

V. Terrorismus und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob terroristische Straftaten unter den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit fallen. Hierzu ist zunächst zu definieren, was unter dem Begriff Terrorismus zu verstehen ist.

⁵¹ Vgl. nur *Vest*, ZStW 113 (2001), 457 (470).

⁵² So auch *Ambos* (Fn. 4), § 7 Rn. 188; *Ambos/Bassiouni*, Crimes against Humanity in International Criminal Law, 2. Aufl. 1999, S. 275 und *Gil Gil*, ZStW 112 (2000), 391 f.

⁵³ So z.B. *Werle* (Fn. 5), Rn. 645 f.

⁵⁴ Vgl. *Vest*, ZStW 113 (2001), 458 (470).

⁵⁵ Vgl. *Satzger* (Fn. 10), § 11 Rn. 2.

⁵⁶ So sieht *Satzger* (Fn. 10), § 15 Rn. 37 auch paramilitärische Gruppen im Täterkreis und *Werle* (Fn. 5), Rn. 645 nennt explizit auch terroristische Organisationen.

⁵⁷ Dies folgt aus dem allgemeinen Vorsatzerfordernis u.a. in Art. 30 IStGH-Statut.

⁵⁸ Vgl. *Ambos* (Fn. 4), § 7 Rn. 195 ff.; *Satzger* (Fn. 10), § 15 Rn. 39; *Werle* (Fn. 5), Rn. 651 ff. Siehe ebenfalls Elements of Crimes zu Art. 7 IStGH-Statut, Einführung.

1. Definition des Terrorismus

Zwar sind in vielen Rechtsordnungen terroristische Straftaten oder die Bildung und Unterstützung terroristischer Gruppierungen strafbewehrt,⁵⁹ eine allgemein gültige Definition von Terrorismus existiert derzeit jedoch weder auf Ebene des Völkerrechts noch im deutschen Recht. Welche Elemente eine terroristische Tat zu einer solchen qualifizieren, lässt sich aber aus dem Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung vom 13. Juni 2002⁶⁰ entnehmen. In Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses werden terroristische Straftaten als vorsätzliche Handlungen gem. Art. 1 Abs. 1 lit. a-i des Rahmenbeschlusses beschrieben, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, wenn sie mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder eine öffentliche Stelle oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören. Die in Art 1 Abs. 1 lit. a-i des Rahmenbeschlusses genannten Katalogtaten erfassen die typischerweise von terroristischen Organisationen durchgeführten Straftaten wie Tötungen, Körperverletzungen, Entführungen, schwerwiegende Zerstörungen, Kaperung von See- oder Luftfahrzeugen, Freisetzen gefährlicher Stoffe, Drohungen, etc. Ausgenommen von solchen Taten werden Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts und bei Wahrnehmung ihres offiziellen Auftrags, soweit sie anderen Regeln des Völkerrechts unterliegen.⁶¹ Die Frage der Motivation der Terroristen wurde im Rahmenbeschluss ausgespart. Aus den Erwägungsgründen und den Erscheinungsformen von Terrorismus lässt sich jedoch folgern, dass Terroristen zur Durchsetzung einer politischen, religiösen oder anders gearteten Ideologie handeln.

Im Ergebnis muss eine Tat also vier Elemente erfüllen, um als terroristische qualifiziert zu werden: Es muss sich erstens um eine vorsätzlich begangene Tat der genannten Art handeln, die zweitens durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann, drittens mit der Absicht begangen werden, die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder eine öffentliche Stelle oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören, um viertens die Durchsetzung einer politischen, religiösen oder anders gearteten Ideologie zu erreichen.

⁵⁹ In der deutschen Rechtsordnung geschieht dies durch die §§ 129 ff. StGB.

⁶⁰ Rahmenbeschluss 2002/475/JI.

⁶¹ Siehe hierzu die Präambel des Rahmenbeschlusses, 11. Erwägungsgrund.

2. Subsumtion terroristischer Akte unter die Tatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit

a) Objektiver Tatbestand

aa) Begehung einer Einzeltat

Eine terroristische Aktion, welche der o.g. Definition entspricht, wird oftmals eine oder mehrere der geforderten Einzeltaten darstellen. Beispielhaft seien hier die Anschläge in New York und Washington vom 11.9.2001 genannt. Es wurden durch diese Anschläge zahlreiche Menschen (über 3000) getötet (Art. 7 Abs. 1 lit. a IStGH-Statut, § 7 Abs. 1 Nr. 1 VStGB) und schwer körperlich oder seelisch geschädigt (Art. 7 Abs. 1 lit k, § 7 Abs. 1 Nr. 8 VStGB). Auch Entführungen von Personen können je nach Art der Ausführung Einzeltaten gem. Art. 7 Abs. 1 lit e, § 7 Abs. 1 Nr. 5 oder Nr. 9 darstellen. Voraussetzung ist jeweils, dass das Tatopfer als ein Mitglied der Zivilbevölkerung anzusehen ist, was in unserem Beispiel sowohl bei den Menschen im World Trade Center als auch bei denjenigen im Pentagon sowie den Flugzeuginsassen der vier entführten Maschinen der Fall war.

bb) Vorliegen einer Gesamttat

Weiterhin müsste bei terroristischen Aktionen eine Gesamttat vorliegen. Diese wäre ein ausgedehnter oder systematischer Angriff gegen die Zivilbevölkerung. Ein Angriff auf die Zivilbevölkerung liegt bei Begehung mehrerer Einzeltaten vor. Typischerweise wird dieses Erfordernis bei terroristischen Aktivitäten erfüllt sein, so auch im Beispiel der Anschläge vom 11.9.2001. Es kamen über 3000 Menschen zu Tode oder wurden schwerst verletzt und Hunderte an Bord der Flugzeuge wurden der Freiheit beraubt. Fordert der terroristische Akt jedoch nur ein Opfer, lässt sich nicht automatisch ein Angriff gegen die Zivilbevölkerung verneinen. Es kommt vielmehr darauf an, ob andere Einzeltaten mit diesen terroristischen Akten in einem solchen Zusammenhang stehen, dass sie als einheitlicher Angriff zusammengefasst werden können. Ob aber die Tötung Einzelner (z.B. hoher politischer Beamter) schon als Angriff gesehen werden kann, weil hiermit das Ziel einer neuen Weltordnung verfolgt wird, erscheint zumindest zweifelhaft. Zumeist wird bei einer solchen isolierten Einzeltat bereits ein Angriff zu verneinen sein, weil dann von einer mehrfachen Begehung nicht gesprochen werden kann.

Der Angriff müsste ausgedehnt oder systematisch sein. Ausgedehnt ist er, wenn er eine große Anzahl, also eine unbestimmte Vielzahl, von Opfern fordert. Ob dies der Fall ist, hängt von der jeweiligen Art der Tatbegehung ab. Im Beispiel des 11.9.2001 gab es über 3000 Opfer, was unzweifelhaft eine große Anzahl ist. Systematisch ist der Angriff, wenn er einem vorgegebenen Plan oder einer Politik folgt. Mitglieder terroristischer Organisationen sind oftmals in völlig unabhängig voneinander handelnde Zellen untergliedert. Zwar findet eine Unterstützung in finanzieller und logistischer Hinsicht durch die Mutterorganisation statt, von einem gemeinsamen globalen Plan kann hier jedoch keine Rede sein. Es käme jedoch die Verfolgung und Unterstützung einer Politik in Betracht. Diese müsste nicht formal programmatisch niedergelegt sein. Es reicht, wenn dem Angriff eine

Ideologie im weitesten Sinne zugrunde liegt. Gem. der o.g. Charakteristika terroristischer Handlungen ist es gerade Wesensmerkmal dieser, dass sie der Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger ideologischer Zielvorstellungen dienen.

Der Angriff müsste jedoch von einem Staat oder einer Organisation getragen werden. Hierbei kann nicht auf die politische Unterstützung eines Drittstaates für terroristische Akte in anderen Staaten verwiesen werden. Träger des Angriffs muss eine terroristische Organisation selbst sein. Ob terroristische Gruppen als Organisationen anzusehen sind, ist fraglich. Das Kriterium der Herrschaft über ein bestimmtes Gebiet erfüllen die meisten Terrorgruppen nicht. Sie halten sich eher versteckt in dem Herrschaftsgebiet anderer auf (gleich, ob diese sie unterstützen oder verfolgen). Auch wird regelmäßig nicht eine Vergleichbarkeit mit staatlichen Einheiten wie den Streitkräften oder Polizeieinheiten gegeben sein. Hielte man es entgegen der hier vertretenen Auffassung für ausreichend, dass eine Organisation schon dann besteht, wenn die Personenverbindung über die personellen und sachlichen Mittel verfügt, um für sich genommen einen ausgedehnten oder systematischen Angriff gegen die Zivilbevölkerung durchzuführen, wären zumindest die größeren terroristischen Verbände und Netzwerke erfasst.⁶² Die einzelnen unabhängigen Zellen würden dann zu deren Unterstützung handeln. Auch hier wird aber ersichtlich, dass die letztgenannte Auffassung nicht überzeugen kann. Neben den bereits erwähnten Argumenten ist bei terroristischen Akten noch zu beachten, dass eine Verknüpfung mit staatlichem Handeln, welche eigentlich im Blick des Tatbestandes steht, vollends fehlt. Terrororganisationen handeln als „Private“. Sie sind nicht Teil einer staatlichen Organisation und auch nicht Träger eines „Systems der Macht und des Terrors“. Vielmehr verbreiten sie zwar Angst und Schrecken, aber gerade nur punktuell, um eine Ideologie zu unterstützen. Zwar macht es für den Einzelnen keinen Unterschied, ob seine grundlegenden Menschenrechte von einem Staatsapparat oder von einer Terrororganisation missachtet werden. Im Hinblick auf das Schutzgut des friedlichen Zusammenlebens der Völker und der Gesamtheit der grundlegenden Mindeststandards der Menschenrechte ist eine solche Unterscheidung jedoch notwendig. Denn ein Staat hat die Macht und die Aufgabe diese völkerrechtlichen Mindeststandards zu begründen und zu schützen. Aufgabe von nicht staatlichen Personenverbänden ist dies aber nicht.

Demnach erfüllen terroristische Akte schon objektiv nicht den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit.

b) Subjektiver Tatbestand

Zur subjektiven Verwirklichung müsste der eine Einzeltat begehende Terrorist zunächst Vorsatz bezüglich der Einzeltat haben. Dieser ist zumeist unproblematisch gegeben, da es dem Terroristen auf die Begehung der Einzeltat ankommt. Auch müsste er Kenntnis von der Gesamttat haben. Wer als Mitglied einer terroristischen Zelle handelt, hat zwar oftmals keine Kenntnis über den Gesamtplan, sondern nur über sei-

nen eigenen Teil dessen. Dies würde aber schon ausreichen, da der Täter somit weiß, dass die Begehung mehrerer Einzeltaten (als Teil eines Angriffs) geplant ist und seine Tat sich als Teil dieses Angriffs darstellt.

c) Zwischenergebnis

Eine terroristische Tat kann im Ergebnis nicht unter den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit subsumiert werden, da eine terroristische Gruppierung nicht als Organisation i.S.d. Tatbestände anzusehen ist. Den subjektiven Tatbestand erfüllen sie dennoch unproblematisch. Folgt man der Gegenauffassung, die bereits das sachliche und personelle Potenzial zur Begehung eines ausgedehnten und systematischen Angriffs genügen lässt, können terroristische Akte sowohl unter die Ausgestaltung des Art. 7 IStGH-Statut, als auch unter die des § 7 VStGB fallen.

VI. Auswirkungen der Subsumierbarkeit von terroristischen Akten unter den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit

Nimmt man entgegen der erhobenen Einwände mit Teilen der Literatur an, dass Akte von terroristischen Gruppierungen den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit erfüllen können, so stellt sich die Frage der hieraus folgenden Konsequenzen.⁶³

Die Hauptfunktion des IStGH ist es, Individuen für Verbrechen zur Verantwortung zu ziehen, die wegen ihrer Schwere nicht nur die unmittelbaren Opfer selbst, sondern die internationale Gemeinschaft als solche berühren.⁶⁴ Somit beschränkt sich die sachliche Zuständigkeit gem. Art. 5 Abs. 1 IStGH-Statut auf die dort genannten Tatbestände, zu denen auch das Verbrechen gegen die Menschlichkeit zählt.⁶⁵ Dies bedeutet, dass der IStGH bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf dem Gebiet eines Vertragsstaates oder durch einen Vertragsstaat oder einen Staatsangehörigen eines Vertragsstaates grundsätzlich zuständig ist. Dieser Zuständigkeit steht jedoch der Grundsatz der Komplementarität entgegen. Art. 17 IStGH-Statut führt anknüpfend an Abs. 10 der Präambel und Art. 1 IStGH-Statut aus, dass bei gleichzeitiger Zuständigkeit nationaler Gerichte und des IStGH die nationalen Gerichte den Vorrang genießen. Ein Verfahren vor dem IStGH ist daher grundsätzlich unzulässig, wenn ein Nationalstaat eine Ermittlung oder eine strafrechtliche Verfolgung durchgeführt hat oder nach Abschluss der Ermittlungen eine strafrechtliche Verfolgung abgelehnt wurde. Ausnahmen von dieser Regelung bestehen für den Fall, dass der betreffende Staat nicht Willens oder nicht in der Lage ist, die in Art. 5 Abs. 1 IStGH-Statut genannten Verbrechen zu verfolgen. Ob dies der Fall ist, entscheidet der IStGH in eigener Zuständigkeit.

⁶³ Ausführlich zu den Zuständigkeitsregelungen des IStGH siehe *Bruer-Schäfer* (Fn. 16), S. 214 ff.; *Satzger* (Fn. 10), § 13 Rn. 6 ff.

⁶⁴ Vgl. *Bruer-Schäfer* (Fn. 16), S. 197.

⁶⁵ Art. 5 Abs. 1 lit. b IStGH-Statut.

⁶² So z.B. *Werle* (Fn. 5), Rn. 645 f.

Somit könnte der Eindruck entstehen, dass eine Einordnung terroristischer Akte als Verbrechen gegen die Menschlichkeit keine wesentlichen Auswirkungen zur Folge hat, weil die nationalen Gerichte bereits zur Aburteilung solcher Taten berufen sind. Jedoch ist nicht nur die juristische Zuordnung, sondern auch die politische Brisanz einer solchen Auffassung in die Betrachtung mit einzubeziehen. Ein Staat, welcher terroristische Akte nicht entschieden genug verfolgt oder seine Gesetzgebung nicht auf dieses Ziel hin ausrichtet, sähe sich bei Übernahme des Prozesses durch den IStGH immer der Rüge ausgesetzt, er sei unfähig oder unwillig völkerrechtliche Verbrechen zu verfolgen.⁶⁶ Auch kann der Ankläger am IStGH, vorausgesetzt er erhält die Genehmigung der Vorverfahrenskammer,⁶⁷ von Amts wegen Ermittlungen aufnehmen, wenn von Dritter Seite eine Situation an den IStGH hergetragen wird, die ein völkerrechtliches Verbrechen darstellt (Art. 18 IStGH-Statut). Zwar muss der Ankläger dies dem betreffenden Staat melden und gegebenenfalls die Ermittlungen abgeben, ein Ermittlungsverfahren zur Verfolgung der Täter wäre aber bereits in Gang gesetzt und unter der Kontrolle des IStGH, da dieser seine Zuständigkeit wieder bejahen könnte, sofern der nun ermittelnde Staat sich als unfähig oder unwillig zur Verfolgung erweist. Die Zuordnung terroristischer Akte hätte somit den Effekt, dass Staaten zur Verfolgung dieser Taten durch den IStGH faktisch gezwungen werden könnten, ob sie nun wollten oder nicht.

VII. Stellungnahme

Wie gezeigt lassen sich terroristische Akte nicht als Verbrechen gegen die Menschlichkeit subsumieren. Dies scheidet daran, dass terroristische Vereinigungen nicht als Organisationen i.S.d. Tatbestände des Verbrechens gegen die Menschlichkeit anzusehen sind. Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des Verbrechens gegen die Menschlichkeit als Instrument zur Verfolgung von Straftaten gegen staatliche Gewalt ist dieses Ergebnis auch nicht zu beanstanden. Dennoch sollte man sich deswegen der Idee einer Strafbarkeit von terroristischen Akten durch das Völkerstrafrecht nicht völlig verschließen. Wie gesehen, hätte eine Einordnung von terroristischen Taten als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und somit als Völkerrechtsverbrechen zur Folge, dass ein faktischer Zwang auf die Vertragsstaaten zur effektiven Verfolgung von Terrorismus ausgeübt würde. Auch sähen sich die Vertragsstaaten dazu veranlasst, ihre Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung zu optimieren, um nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, sie wären zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen nicht willens oder in der Lage. Besonders im Hinblick auf die hohe Bedeutung der bedrohten Schutzgüter, neben den Individualrechtsgütern auch Gemeinschaftsrechtsgüter wie das friedliche Zusammenleben der Völker, welches durch Terrorismus und seine Folgen empfindlich gestört werden kann, wie die Anschläge vom 11.9.2001 in den USA oder terroristische Akte im Nahost-Konflikt und im Irak zeigen, wäre eine völkerstrafrechtliche

Verfolgbarkeit von Terrorismus wünschenswert. Dennoch: der derzeitige Stand verbietet es, terroristische Akte unter die Tatbestände des Art. 7 IStGH-Statut oder des § 7 VStGB zu fassen. Doch bei diesem Stand muss es nicht verbleiben. Eine Erweiterung der Zuständigkeit des IStGH auf terroristische Akte könnte hier Abhilfe schaffen. Denkbare Gangarten wären eine weitere Fassung des Art. 7 IStGH-Statut und des § 7 VStGB oder die Schaffung eines neuen Terrorismustatbestandes. Dies wurde bereits in einem Statutsentwurf eines Internationalen Strafgerichtshofs (sog. ILC Draft Statute)⁶⁸ und im ursprünglichen Entwurf des Römischen Statuts zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs⁶⁹ berücksichtigt. Art. 5 dieses Entwurfs begründete die Zuständigkeit des IStGH für terroristische Straftaten. Zwölf Staaten⁷⁰ sprachen sich besonders bei den Beratungen in Rom für eine solche Zuständigkeit des IStGH aus. Es wurde sogar gefordert, Terrorismus als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter Strafe zu stellen.⁷¹ Neben dem besonderen Unwerturteil, den die Verurteilung eines internationalen Gerichts in sich trüge, wurde vor allem argumentiert, das schwerfällige Verfahren der internationalen Rechtshilfe ließe sich so umgehen, und eine schnellere und effektivere Verfolgung von Terroristen könne gewährleistet werden. Ebenfalls wurde argumentiert, der von Sympathisanten der terroristischen Bewegungen erhobene Vorwurf der Parteilichkeit könne gegen einen internationalen, unabhängigen Strafgerichtshof nicht vorgebracht werden.⁷² Letztlich wurde jedoch eine Zuständigkeit abgelehnt, weil eine allgemein anerkannte Definition des Terrorismus fehlte, mithin die Gefahr erhöhter Rechtsunsicherheit bestand, eine Einigung über die Behandlung von Gewalttaten nationaler Befreiungsbewegungen nicht getroffen werden konnte und der IStGH nicht in die Probleme der politischen Bewertung terroristischer Akte hineingezogen werden sollte.⁷³ Letztlich wollte man die neu geschaffene Institution nicht mit der großen Anzahl terroristischer Straftaten von vornherein organisatorisch überfrachten. Daher wurde von einer Zuständigkeit des IStGH für terroristische Straftaten abgesehen.⁷⁴ Somit erscheint es äußerst fraglich, ob in der UN-Vollversammlung ein Konsens in der UN für die Zuständigkeit des IStGH für terroristische Straftaten gefunden werden kann. Dennoch wurde eine Einbeziehung von Terrorismus in die Zuständigkeit des IStGH für die Zukunft nicht ausgeschlossen, vielmehr enthält die Schlussakte der Konferenz von Rom, deren Verabschiedung nach der Annahme des Römischen Statuts erfolgte, in ihrer Resolution E die Möglichkeit einer Einbeziehung terroristischer Taten.

⁶⁸ Vgl. *Seidel/Stahn*, Jura 1999, 14 f.

⁶⁹ UN Doc. A/Conf.183/2/Add. 1 v. 14.4.1998, S. 2.

⁷⁰ Diese Staaten waren Algerien, Armenien, Demokratische Republik Kongo, Indien, Israel, Republik Kirgisien, Lybien, Mazedonien, Russland, Sri Lanka, Tadjikistan und die Türkei.

⁷¹ Vgl. *Saul*, NILR 2005, 71 (73).

⁷² Vgl. *Oeter*, in: Koch (Hrsg.), *Terrorismus, Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit*, 2002, S. 48.

⁷³ Vgl. *Oeter* (Fn. 72), S. 49.

⁷⁴ Vgl. *Cassese*, *International Criminal Law* 2003, 125.

⁶⁶ So auch *Satzger* (Fn. 10), § 13 Rn. 20.

⁶⁷ Siehe hierzu *Bruer-Schäfer* (Fn. 16), S. 218 f. mit Art. 18 IStGH-Statut.

Diese Möglichkeit soll bei der Ersten Überprüfungs-Konferenz, welche im Jahre 2009 einzuberufen ist (Art. 123 IStGH-Statut) beraten werden. Zwar besteht, wie gezeigt, derzeit noch keine allgemein anerkannte Definition von Terrorismus, dennoch lassen sich dessen Charakteristika beschreiben. Von Rechtsunsicherheit kann daher kaum noch gesprochen werden, da mit der juristischen Bestimmbarkeit von Terrorismus eine Gewalttat als terroristischer Akt subsumierbar geworden ist. Auch steht es vor dem Hintergrund der Anschläge des 11.9.2001 und des Kampfs gegen den internationalen Terrorismus zu erwarten, dass der politische Widerstand einiger Staaten aufgegeben wird. Somit ist es zumindest als möglich zu bewerten, dass ein Konsens für die Erweiterung der Zuständigkeit des IStGH für terroristische Straftaten gefunden werden kann.

VIII. Ergebnis

Der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit ist aus seiner historischen Entwicklung heraus auf Massenverbrechen von Staaten oder diesen gleichgestellten Organisationen hin zugeschnitten. Eine weitere Fassung des Begriffs der Organisation ist daher abzulehnen. Dennoch wäre eine Zuordnung von Terrorismus zu den völkerrechtlichen Verbrechen im Ergebnis zu begrüßen.

Die Auswirkungen einer solchen Zuordnung wären weit reichend. Nicht nur würde dies eine, wenn auch subsidiäre, Zuständigkeit des IStGH bedeuten; vielmehr wäre auch die Möglichkeit des Zwangs zur Übernahme von Ermittlungs- und/oder Strafverfolgungsmaßnahmen durch den IStGH gegenüber den betroffenen Staaten eröffnet. Auch ständen die Vertragsstaaten des IStGH unter politischem Druck, ihre Gesetzgebung und Strafverfolgung auf die effektive Verfolgung terroristischer Akte hin zu optimieren, da sie sich sonst der Gefahr des Vorwurfs der Unfähigkeit oder Unwilligkeit zur Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen aussetzen würden.