

# Völkerrechtliche Ächtung von Akten des staatlichen Terrorismus: Wunschtraum oder Möglichkeit?

*Michael Kilian*

## **Abstract Deutsch**

Nicht nur „privater“ internationaler Terrorismus bedroht die Weltgemeinschaft, sondern, wie der Fall Khashoggi zeigt, auch der staatlich initiierte „Staatsterrorismus“ im Ausland. Diese Spielart des internationalen Terrorismus ist eher noch verwerflicher, da er die völkerrechtliche Integrität des Staates und das öffentliche Wohlwollen auf seiner Seite hat, und damit auch einen moralischen Anschein.

Inhalt dieses Beitrags ist es, die Augen auf dieses Phänomen des Terrorismus zu lenken, und zu zeigen, ob und – wenn möglich – wie es gelingen kann, nicht nur den „privaten“, sondern auch den offenen und verdeckten staatlichen „internationalen Terrorismus“ durch die Völkerrechtsgemeinschaft zu ächten. Nur ein ferner Traum der Gerechtigkeit in einer immer unfriedlicher werdenden Welt?

## **Abstract English**

It is not only “private” international terrorism that threatens the world community, but also, as shown in the case of Khashoggi, state-initiated “state terrorism” abroad. This type of international terrorism is even more worthy of condemnation as it benefits from the international legal integrity of the state and the goodwill of the public, carrying with it a semblance of morality.

This contribution intends to shed light on this phenomenon of terrorism and to discuss whether it is possible for international law to proscribe not only the “private”, but also the open and the covert international terrorism by a state. Is this only a distant dream, a chimera of justice in a world turning ever more into the direction of unbounded violence?

## **1. Das Phänomen des Internationalen Terrorismus und der Staatsterrorismus**

### **1.1. Der Internationale Terrorismus im historischen Erscheinungsbild des Völkerrechts**

Terroranschläge in den unterschiedlichsten Formen entspringen nicht nur der Initiative privater Individuen<sup>1</sup> und Gruppen aller Art<sup>2</sup>, sondern sind von jeher auch

---

1 Bsp. aus jüngerer Zeit Anders Behring Breivik, der 2011 zwei Anschläge in Oslo und auf der Insel Utøya mit zahlreichen Opfern verübte.

2 Überblick z.B. bei Torsten Stein/Christian von Buttlar, Völkerrecht, 13. A. 2012, § 52, Rd. 841 ff., 846 ff., s.a. den IGH Nicaragua case, ICJ Rep. 1986, 14, p. 103; Andreas von Arnould, Völkerrecht, 2012, § 13 Rd. 1076 ff.

Mittel „offizieller“, staatlicher Einrichtungen, somit staatlichen Ursprungs. Das staatliche Recht galt zwar für die eigenen oder auch fremden Staatsbürger, bei sich selbst nahm es der Staat nicht so genau. Dies rügte bereits Augustin in seinem Werk *De civitate Dei*, wenn er dort feststellt: „Reiche ohne Gerechtigkeit (= Bindung an das Recht), was sind sie anders als große Räuberhöhlen?“<sup>3</sup>. Dies bedeutet, dass, wenn der Staat von seinen Untertanen Rechtstreue erwartet, er sich auch selbst an das von ihm – oder von Gott – gesetzte Recht zu halten hat. Denn es kann nicht im Sinne seiner Staatsbürger sein, wenn ihr Staat im In- oder Ausland Verbrechen begeht<sup>4</sup>. Ausnahmen mögen in inneren oder äußeren Notstandsfällen zur Selbsterhaltung gerechtfertigt sein, sei dieses zugleich Pflicht wie ethisches Gebot. Aber die staatliche „twilight zone“ der Sicherheitsapparate, die dies gewährleisten sollen, bleibt dennoch eine solche, auch in Rechtsstaaten<sup>5</sup>. Und die Justiz wird allzu oft zum Handlanger der Exekutive<sup>6</sup>. Unentbehrlich in Demokratien ist die strikte, effiziente parlamentarische Kontrolle jedes Nachrichtendienstes<sup>7</sup>. Ist also „Macht an sich böse, gleichviel, wer sie ausübt“<sup>8</sup>, und alles Streben, sie rechtlich einzubinden von vornherein vergeblich? Staatliche Geheimapparate hat es in unterschiedlicher Form immer schon gegeben. Waren sie aber noch im 19. Jahrhundert eher eine Randerscheinung, abgesehen vielleicht vom napoleonischen Frankreich und vom Zarenreich, so war es der Beruf des zwanzigsten Jahrhunderts, wahre Geheimdienstregimes zu schaffen<sup>9</sup>.

Und so liest man in der Tagespresse – auch eines kleinen Staates wie Österreich – immer wieder Nachrichten wie diese:

Linz, London. Toter Agent. Ein ehemaliger Geheimdienst-Agent ist tot in seiner Wohnung in Wels aufgefunden worden. Der Italiener mit dänischem Pass galt als Hauptverdächtiger im 1978 begangenen Mord an dem bulgarischen Dissidenten Georgi Markow in London. Er hatte sich in den 2010er Jahren als Antiquitätenhändler in Wels nieder gelassen.

- 3 Aurelius Augustinus von Hippo (354–430), *De civitate Dei*, 413–426, 4.4. S. etwa Josef Isensee, *Die alte Frage nach der Rechtfertigung des Staates. Stationen in einem laufenden Prozeß*, JZ 1999, S. 265 ff. (268 f.).
- 4 Dazu etwa Hans-Joachim Cremer, John Rawls’ „The Law of Peoples“ – Ein tauglicher Ansatz für eine Philosophie der internationalen Beziehungen? in: H.-J. Cremer/Th. Giegerich/D. Richter/A. Zimmermann (Hg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, FS f. Helmut Steinberger, Heidelberg 2002, S. 97 ff.
- 5 S. etwa Tim Weiner, *CIA: Die ganze Geschichte*, Fischer, Frankfurt/M. 2009.
- 6 Dazu anschaulich und bestürzend das klassische Werk von Otto Kirchheimer, *Politische Justiz*, 1961, dt. 1965 und 1981.
- 7 Dazu Vera Christopeit/Heinrich Amadeus Wolff, *Die Reformgesetze zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste*, ZG 2010, S. 77 ff.
- 8 Jacob Burckhardt, *Weltgeschichtliche Betrachtungen* (1905 aus dem Nachlass herausgegeben), zit. nach Ullstein–TB Nr. 79, 1969, S. 87. A. A. Carl Schmitt: „Macht ist etwas ganz Fremdes, dem machtragenden Menschen selber ebenso fremd wie dem machtunterworfenen“, *Glossarium. Aufzeichnungen aus den Jahren 1947 bis 1958*, hg. von G. Giesler/M. Tielke, Berlin 2015, S. 119 (3.6.1948).
- 9 Umfassend Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, 1951, dt. 1955, Serie Piper Nr. 1032, 1986 ff., S. 627 ff.

2014 wurden die Ermittlungen gegen ihn dann ergebnislos eingestellt. *Kleine Zeitung Graz* v. 18.8.2021, S. 10<sup>10</sup>.

Spätestens in der Zeit der Geltung universeller Menschenrechte in den verschiedensten internationalen und regionalen Konventionen des zwanzigsten Jahrhunderts müsste es jedoch ein Gemeinplatz sein, dass die Rechtsbindung des Staates auch in seiner internen wie externen Gewaltausübung zu verankern ist<sup>11</sup>. Denn die Menschenrechte zählen heute – jedenfalls in ihrem Kernbereich – zum *ius cogens* des Völkerrechts<sup>12</sup>. Die EU und ihre Mitglieder verstehen sich selbst als Rechts- und Demokratiegemeinschaft (Art. 2 EUV)<sup>13</sup>. Zwar ist der private oder scheinbar private, jedenfalls nicht explizit staatliche internationale Terrorismus, etwa von Einzelattentätern, Anarchisten, Geheimbünden, Fundamentalisten, Aufständischen, Befreiungsbewegungen etc. auch in der Neuzeit immer präsent gewesen<sup>14</sup>. Viel gefährlicher, weil ubiquitär und in tiefste Tiefen (= *arcana*) reichend, ist aber der staatliche, auch im Ausland eingesetzte Terrorismus, der vorwiegend von Geheimdiensten<sup>15</sup> oder von deren Beauftragten und von Geheimpolizeien<sup>16</sup> ausgeübt wird,

- 10 Weitere Nachrichten lauten z.B.: Weißrussischer Aktivist Vitali Schischow beim Joggen erhängt in Ukraine aufgefunden worden, *Kleine Zeitung Graz* v. 3.8.2021 und SPIEGEL online v. 3.8.2021. Ingrid Steiner-Gashi, Lukaschenkos langer Arm? Aktivist im Exil tot aufgefunden, *Kurier Wien* v. 4.8.2021, S. 8. Paul Flückinger, Der mysteriöse Tod des Vitali Schischow, *Die Presse Wien* v. 4.8.2021, S. 3. Michaela Reibenwein, Lebenslange Haft nach Mord an Blogger, *Kurier Wien* v. 7.8.2021, S. 20. Mord an tschetschenischem Regimekritiker in Wien am 4.7.2020 durch tschetschenischen Waffenhändler. Susanne Güsten, Verfolgung ohne Grenzen: Die Türkei entführt im Ausland sowie Wolfgang Greber, Das geheime Instrument der Macht, beide in: *Die Presse am Sonntag Wien* v. 22.8.2021, S. 34.
- 11 Als Beispiel Armin Höland, Rechts- und Moralbildung in Europa durch die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Joachim Renzikowski (Hg.), *Die EMRK im Privat-, Straf- und Öffentlichen Recht*, 2004, S. 9 ff. S. auch Kay Hailbronner, Die Autorität der Völkerrechtsordnung, in: Torsten Stein (Hg.), *Die Autorität des Rechts. Verfassungsrecht, Völkerrecht, Europarecht*, Referate anlässlich des 65. Geburtstags von Karl Doehring, 1984, Heidelberg 1985, S. 35 ff.
- 12 Vgl. Thomas Oppermann, Menschenrechte in Europa und in der Welt – die juristische Gewährleistung heute, in: B. von Behr/L. Huber/A. Kimmi/M. Wolff (Hg.), *Perspektiven der Menschenrechte. Beiträge zum fünfzigsten Jubiläum der UN-Erklärung*, 1999, S. 51 ff. (64).
- 13 S. a. Art. 3 V, 6, 7, 8 EUV i.V.m. der EU-Grundrechtecharta. Eingehend Th. Oppermann/C.D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, 6. A. München 2014, § 15, S. 241 ff., Rd. 1 ff.
- 14 Beispiele sind die Ermordung des österreich-ungarischen Thronfolgers Franz Ferdinand und seiner Gattin am 28. Juni 1914 in Sarajewo und das Attentat auf König Alexander I. von Jugoslawien und den französischen Außenminister Barthou am 9. Oktober 1934 in Marseille durch serbische bzw. kroatische Geheimbündler, wobei die staatliche Beteiligung am Attentat in Sarajewo bis heute ungeklärt ist.
- 15 Jenseits des Klischees von 007–James Bond oder der Romantik in den Erzählungen und Romanen von W. Somerset Maugham, Graham Greene, Eric Ambler oder John le Carré. Die Realität zeigen die Fälle Chelsea Elizabeth Manning und Julian Assange nur zu deutlich. S. etwa Peter Nonnenmacher, Wird Assange jetzt an die USA ausgeliefert?, *Kleine Zeitung Graz* v. 11.12.2021, S. 14 f.

wie Friedrich Nietzsche offen aussprach: „Der Staat ist das kälteste aller kalten Ungeheuer. Kalt lügt er auch ...“<sup>17</sup>.

Seit geraumer Zeit bemüht sich die Völkerrechtsgemeinschaft, dem internationalen Terrorismus, der besonders ab dem Anschlag im Olympischen Dorf 1972 in München und der darauf folgenden Serie von Luftpiraterieakten<sup>18</sup> in immer größerer Häufigkeit und Intensität auftrat, rechtlich zu begegnen<sup>19</sup>. Dies geschieht in Absichtserklärungen, Beschlüssen und regionalen wie internationalen Konventionen<sup>20</sup>. Besonders die International Law Association (ILA) begann, sich mit diesem Phänomen mit Ressorts auf ihren Tagungen regelmäßig zu befassen<sup>21</sup>, ehe sich die UNO dieses Themas in Konventionsentwürfen annahm<sup>22</sup> und eine Reihe von internationalen und auch regionalen Abkommen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus abgeschlossen wurde<sup>23</sup>.

International auftretender Terrorismus wird jedoch in der Öffentlichkeit immer noch als ein Phänomen betrachtet, das vorwiegend von nicht-staatlichen, „privaten“ oder privat organisierten Gruppen ausgeht<sup>24</sup>. Eine internationalrechtliche Gesamt-Ächtung aller Spielarten des Terrorismus, namentlich auch spezifisch staatlicher Aktivitäten, die sich v.a. in Gewaltakten von Geheimdiensten (Morde, Entführungen<sup>25</sup>, Giftanschläge<sup>26</sup>, Sprengstoffattentate und vergleichbare schwere Straf-

16 Geheimpolizeien zählten zu den Geißeln des 20. Jahrhunderts: Gestapo, SD, Tschecha, GPU, NKWD, MGB, KGB, StB, AVH, SAVAK, Securitate usf. S. a. Tim Weiner, CIA. Die ganze Geschichte a.a.O.

17 Friedrich Nietzsche (1844–1900), Also sprach Zarathustra. Ein Buch für alle und keinen, 1883/85, Erster Teil. Die Reden Zarathustras, 1883, Von neuen Götzen. So soll die Spionage neben dem Ackerbau und der Viehzucht sowie der Prostitution zu den ältesten Gewerben der Weltgeschichte zählen.

18 Vereinzelt auch Seepiraterie: s. die Fälle Santa Maria und Achille Lauro.

19 S. etwa Thomas Oppermann, Der Beitrag des Internationalen Rechts zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, in: Ingo von Münch (Hg.), Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, FS für Hans-Joachim Schlochauer, Berlin/New York 1981, S. 496 ff., und ders., The Part Played by International Law in Combating International Terrorism, Law and State, Vol. 25, 1982, p. 116 ff.

20 Liste der aktuell geltenden internationalen und regionalen Anti-Terrorismus-Abkommen bei wikipedia „Anti-terrorism legislation“, Std. 24.5.2021.

21 S. ILA–59<sup>th</sup>–Report, Belgrade 1980, p. 493 ff./503 ff. und nachfolgende Reports Montreal 1982, p. 349 ff., 366 ff. und Paris 1984, p. 313 ff., 323 ff.

22 Übersicht von Javier Ruperez, The United Nations in the Fight Against Terrorism, Counter Terrorism Committee, Executive Directorate, o.J.

23 Herleitung und Überblick bei Doris König, Stichwort „Terrorismus“, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. A., München 1991, S. 847 f.

24 Historische Fälle und ihre dogmatische Einordnung s. Michael Kilian, Zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Staates bei Akten des Internationalen Terrorismus, NZWehr 1982, S. 121 ff., basierend auf ders., Internationaler Terrorismus und völkerrechtliche Haftung des Staates, unv. paper 1977. Grundlegend zur Terrorismusdebatte Thomas Bruha, Neuer Internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel? in: Koch (Hg.), Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, 2002, S. 51 ff.

25 S. etwa den Fall des späteren algerischen Staatspräsidenten Ahmed Ben Bella, der 1956 durch französische Agenten durch Kaperung eines marokkanischen Flugzeugs nach Frankreich entführt wurde.

taten bis hin zu „Kriegen gegen die Drogen bzw. den Terror“<sup>27</sup> äußern – außerhalb der üblichen, gewaltfreien Nachrichtenbeschaffung<sup>28</sup> – steht weiterhin aus (s. dazu (1) bis (4).

- (1) „*Staatsterrorismus*“<sup>29</sup>: Ein Staat, der international handelt, sei es völkerrechtlich erlaubt oder nicht, handelt stets politisch, nicht privat<sup>30</sup>. So wie es ein „dark net“ gibt, gibt es auch einen „dark state“ (= „tiefer Staat“)<sup>31</sup>. Geheimdienstaktionen werden zudem immer häufiger mit Hilfe unbemannter ferngesteuerter Flugkörper (sog. Drohnen) ausgeführt, die neben mutmaßlichen Terroristen auch unschuldige Zivilisten treffen<sup>32</sup>.
- (2) „*Beauftragte Sicherheitsunternehmen*“: Im Zusammenhang mit Geheimdienstaktionen tauchen immer öfters auch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen (sog. PMC) auf – z.B. Blackwater oder Wagner –, die im Auftrag von Regierungen oder von ihnen verantworteten Geheimdiensten tätig werden und dabei ebenfalls Verbrechen begehen oder solche vorbereiten<sup>33</sup>. Dasselbe gilt für das internationale Söldnertum, das bereits in den Kongo-Wirren ab 1960 eine unselige Rolle spielte.
- (3) „*Geheim- und Sonderpolizeien*“: Ein weiteres Desiderat ist die Ächtung staatlicher Gewaltformationen wie Sonderpolizeien, politische (Geheim-)Polizeien, Spezialkommandos etc., soweit diese gegen die Zivilbevölkerung unverhältnismäßig eingesetzt werden<sup>34</sup>.

26 Etwa 2004 der Dioxin-Anschlag auf den ukrainischen Ministerpräsidenten Wiktor Juschtschenko.

27 Kolumbien, Mexiko, Philippinen.

28 Soweit diese nicht längst digital oder per Satellitenaufnahmen erfolgt.

29 Grundlegend Albert Camus, *Der Mensch in der Revolte*, 1951, dt. 1953, zit. nach Rowohlts-TB Nr. 1216, 1969 ff., S. 144 ff. (irrationaler Terror) bzw. S. 152 ff. (rationaler Terror). Bsp. unter vielen das Foltergefängnis der US-Armee im auf Kuba gelegenen US-District Guantanamo oder die Anschläge des nordkoreanischen Diktators Kim-Jong-un auf Verwandte im Ausland.

30 Grundsätzlich dazu Juliane Kokott, *Der Begriff „politisch“ im Normenzusammenhang nationalen und internationalen Rechts*, ZaöRV Bd. 51 (1991), S. 603 ff.

31 Gemeint ist das, was nicht an die Öffentlichkeit darf oder soll und in den Tiefen des Behördenapparats versickert. Erschreckende Beispiele (auf deutschem Boden) bei Peter Anders, „Ich bin doch bitte unschuldig!“. Der Fall Vera Brühne, 2012; zu erwähnen wären neben dem Fall Brühne auch die Fälle Barschel und NSU. Selbst urdemokratische Staaten wie Schweden weisen solche Phänomene auf, wie die Fälle Olof Palme oder Estonia zeigen. Hierzu braucht man keine Verschwörungstheorien zu bemühen.

32 Umfassend Olivia Barth, *Zivilpersonen im modernen Luftkrieg. Herausforderungen des Rechts des bewaffneten Konflikts im Hinblick auf den Schutz von Zivilpersonen im Rahmen von Luftoperationen* (Diss. 2019 Frankfurt/Oder), Berlin 2020, hier S. 54.

33 So wurden lt. New York Times in den Jahren 2014/2015 und 2017 in den USA vier Mitglieder des saudi-arabischen Kommandos durch die Fa. Tier 1 Group ausgebildet, die 2018 den Journalisten Jamal Khashoggi offenbar bestialisch ermordeten (s. ORF NEWS v. 23.6.2021). S. dazu z.B. Rainer Hermann, *Die Achse des Scheiterns. Wie sich die arabischen Staaten zugrunde richten*, Klett-Cotta, Stuttgart 2021, S. 53 und speziell S. 133, 134 ff.

34 Hierfür gibt es Beispiele in Italien (G8-Gipfel 2001 in Genua), Spanien (Barcelona-Demonstrationen 2017/18) oder in Frankreich. Dort ist die CRS besonders berichtigt.

- (4) „*Todeskommandos*“: Es besonders extremes Übel stellt die von Zeit zu Zeit zu beobachtende Existenz von sog. „Todesschwadronen“ dar, soweit solche unmittelbar oder mittelbar für eine Regierung tätig werden<sup>35</sup>. Und dies einerlei, ob sie im Inland oder – wie öfters geschehen<sup>36</sup> – im Ausland erfolgen. Es ist nicht bekannt, dass die Völkerrechtsgemeinschaft derartige Verbrechen, wie sie z.B. in Argentinien zwischen 1976 und 1983 verübt worden sind, ausdrücklich geächtet hätte<sup>37</sup>.

Sind Todesschwadronen oder Mordkommandos ein Extrem, so bestehen bei Sonderpolizeien (im Angelsächsischen recht plastisch riot police benannt) graduelle Unterschiede bei der Intensität ihres Einsatzes durch die jeweilige Regierung<sup>38</sup>. Soweit der polizeirechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der als Allgemeiner Rechtsgrundsatz des Rechts der Staatengemeinschaft (und als Gewohnheitsrechtspflicht) gem. Art. 38 Abs. 1 b) und c) IGH-Statut überall in der Welt gilt, überschritten ist, wäre an eine internationale Ächtung auch solcher Vorgänge zu denken.

## 1.2. Historische Vorfälle

### 1.2.1. Das allgemeine Phänomen des Staatsterrorismus

Seit Neuestem ist auch der Staatsterrorismus in aller Munde; wieder einmal, nachdem durch Geheimdienste Saudi-Arabiens, Russlands und Weißrusslands Regimegegner im Ausland angegriffen, ermordet oder entführt worden sind<sup>39</sup>. Jedoch ist dies keine neue Erscheinungsform staatlichen Handelns in den Grauzonen vor- und außerkriegerischer Situationen. Sowohl in Friedenszeiten als auch in Spannungsperioden („Kalter Krieg“, „Krieg gegen den Terror“<sup>40</sup>) existierte und existiert unter den Staaten ein permanenter „Krieg der Geheimdienste“<sup>41</sup>, der außer den üblichen

35 Beispiele gibt es aus Argentinien, Brasilien, Chile, Uruguay und Kolumbien, aber auch aus manchen anderen Ländern, etwa in Mittelamerika und der Karibik wie in El Salvador oder Haiti.

36 Man denke an den Terror der russischen OMON-Spezial-Polizeikräfte in den Ländern des Baltikums, als sich diese ab 1990 von der Sowjetunion zu lösen suchten und ihre Unabhängigkeit anstrebten. S. Artikel „OMON (Rußland)“, wikipedia Std. 9.2. 2021.

37 Ein Beispiel ist die Untätigkeit der deutschen Bundesregierung gegenüber dem argentinischen Folterregime des Generals Jorge Rafael Videla und anderer im Fall der Tochter des Tübinger Theologen Ernst Käsemann. Erst 2004 wurde von der Bundesrepublik ein (erfolgloses) Auslieferungsersuchen für Videla an Argentinien gestellt.

38 Bsp. Einsatz der Sonderpolizei in Barcelona im Rahmen der Separatismus-Bewegung Kataloniens.

39 S. aus der Presse z.B. Burkhard Bischof, Von Trotzki bis Khashoggi, Wenn Regime töten lassen, DIE PRESSE Wien, v. 15.2.2021, S. 22/23.

40 S. oben Guantanamo.

41 So leistet sich der Kleinstaat Österreich gleich drei unabhängige Geheimdienste. S. etwa Kurt Tozzer/Günther Kallinger, Todesfalle Politik: Vom OPEC-Überfall bis zum Sekyra-Selbstmord, Wien 1999. Der Auslandsgeheimdienst der Mittelmacht Deutschland

Formen des Auskundschaftens, Überwachens, der Handy-Ausspähung, des Abhörens, Fälschens, Bestechens, Beschattens, Bespitzeln<sup>42</sup>, der Verfolgung (stalking), der Desinformation<sup>43</sup>, des Kompromittierens, der Falschaussage und Verleumdung und Rufschädigung u. dgl., auch Formen der Nötigung und Bedrohung, der sexuellen Annäherung und des Stalking, der Erpressung, des Einstiegsdiebstahls<sup>44</sup>, der digitalen Überwachung und Auswertung, der Industriespionage, der Banknoten- und Urkundenfälschung, der Sabotage, der Kaperung, des sog. „cyberwar“ mit Trojaner-Software und Hacker-Angriffen, des Sprengstoffanschlags, des Strahlenangriffs, des Waffenhandels, der Entführung<sup>45</sup>, der „Gehirnwäsche“ und des Drogeneinsatzes, des Giftanschlags, der Drogenbeibringung, der Folter, der Beseitigung von Zeugen, der Bildung von Untergrundnetzen („Gladio“), der „false flag“-Aktionen, von agents provocateurs, des Drohnenangriffs, ja des Mordes<sup>46</sup> und des „Verschwindenlassens“ nicht scheute<sup>47</sup>. Was aus der Neurowissenschaft, künstlicher Intelligenz (KI), Nanotechnologie und Gentechnik an geheimdienstlichen Mitteln der Bewusstseinskontrolle entspringen wird, mag die Zukunft erweisen<sup>48</sup>. Alles zu vermeintlich höheren Zwecken, welche die Mittel heiligen. In diesen Zonen gibt es weder Ethik noch gilt das Strafgesetzbuch als Grenze.

Der Leviathan Thomas Hobbes' ist so ein janusköpfiges Wesen: er verbreitet sowohl Wohltaten und gibt Schutz, auf der anderen Seite neigt er aber auch dazu – oft in subjektiv bester Absicht, da er ja seine jeweilige Gemeinschaft schützen will – zur Verfolgung seiner Ziele objektiv das Recht zu brechen, ja oft auch anarchische Zustände zuzulassen. Meist wird alles unter dem schillernden Begriff der „Staatsraison“ verdeckt. Letztlich verkommt der Staat so zur „kriminellen Vereinigung“: (Staats-), „Kultur ist nur ein dünnes Apfelhäutchen über einem glühenden Chaos“

(BND) hat in Berlin an der Chausseestrasse einen Gebäudekomplex bezogen, der größer ist als Ceaucescus „Palast des Volkes“ in Bukarest und als Mielkes Normannenstrasse.

- 42 Zu solchen Praktiken der CSSR-Geheimpolizei s. Josef Škvorecký, *Der Seeleningenieur*, 1977, dt. 1998 bei Franz Deuticke, Wien.
- 43 Beispiele bei Paul Watzlawik, *Wie wirklich ist die Wirklichkeit?*, SP-Nr. 174, 1978 ff., S. 123 ff.
- 44 So z.B. der spanische Geheimdienst im Fall der Ex-Geliebten des spanischen Ex-Königs, s. Ralph Schulze, *Ex-Geliebte klagt den König im Ruhestand*, *Kleine Zeitung Graz* v. 2.8.2021, S. 8/9.
- 45 S. Güsten und Greber, *Die Presse am Sonntag* v. 22.8.2021 a.a.O. S. 34 (türkischer Geheimdienst MIT).
- 46 S. Güsten und Greber, *Die Presse am Sonntag* v. 22.8.2021 a.a.O. S. 8 (türkischer Geheimdienst MIT). S. auch den bis heute nicht aufgeklärten Mord an Ulrich Schmücker, in dem der deutsche Verfassungsschutz verwickelt war.
- 47 Einen allgemeinen Überblick bietet Margret Boveri, *Der Verrat im XX. Jahrhundert*, Bd. I-IV, Rowohlt's Deutsche Enzyklopädie (rde), rororo Nrn. 23, 24, 58, 105–106, 1956 ff. Weitere Spezialitäten betreffen fingierte Jagd- und Autounfälle oder das Stellen von Fallen (Fall Jean Seberg).
- 48 Dazu 1983 treffend Ulrich Horstmann, *Das Untier. Konturen einer Philosophie der Menschenflucht*, st Nr. 1172, 1984; schon bei Arthur Schopenhauer gibt es entsprechende Ausführungen. Jüngst auch John Gray, *Raubtier Mensch. Die Illusion des Fortschritts*, 2013, dt. 2015.



(Friedrich Nietzsche). Gerechtfertigt werden solche Handlungen in der Regel mit dem Gebot der eigenen Selbsterhaltung und dem Recht der Selbstverteidigung<sup>49</sup>.

### 1.2.2. Markante Vorfälle in historischer Zeit

Als Vorläufer einer Form von Staatsterrorismus gilt der Caroline/MacLeod-Fall von 1840/41<sup>50</sup>. Das in jeder Hinsicht „klassische“ Staatsverbrechen durch Geheimdienste war der Mord an Leo Trotzki am 20.8.1940 in Mexiko Stadt durch den NKWD-Agenten Frank Jacson (in Wirklichkeit Ramón Mercader). Historische Ereignisse, auch aus dem 19. Jahrhundert, gibt es eine ganze Reihe, wobei viele nicht aufgeklärt werden konnten (steckten doch oft staatliche Einrichtungen unter einer Decke) oder nur zu Vermutungen Anlass gaben (vor allem bei vielen Auto- und anderen Unfällen). Beispiele waren die Entführung des Herzogs von Enghien<sup>51</sup>, der Rastätter Gesandtenmord<sup>52</sup>, der Mord an Theodor Lessing<sup>53</sup>, aber auch Vorfälle wie die Explosion des US-Schlachtschiffs Maine<sup>54</sup> oder der Venlo-Zwischenfall<sup>55</sup>.

Entführungen und Morde wurden von der DDR-Staatssicherheit auf dem Gebiet der Bundesrepublik und in Westberlin vorgenommen<sup>56</sup>. Vor allem der jugoslawische Geheimdienst war in den sechziger und siebziger Jahren für zahlreiche Morde an Exilkroaten auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verantwortlich<sup>57</sup>. Für einen Eklat sorgten weiter die Entführung des Obersten Antoine Argoud aus Bayern durch den französischen Geheimdienst<sup>58</sup> und der Fall des KGB-Agenten Staschinski<sup>59</sup> in der Bundesrepublik Deutschland. Internationales Aufsehen und eine jahrelange Verstimmung zwischen Neuseeland und Frankreich

49 Dazu etwa Kay Hailbronner, Die Autorität der Völkerrechtsordnung a.a.O. S. 35 ff., „Überlegung zur Autorität der Völkerrechtsordnung rufen beinahe zwangsläufig zynische Bemerkungen hervor“.

50 British and Foreign State Papers Bd. 26 [1841–42], p. 193 ff., dazu Matthias Herdegen, Völkerrecht, 13. A. München 2014, S. 257, Rd. 18.

51 Louis Antoine Henri de Bourbon-Condé (1772–1804) wurde durch Dragoner im Auftrag Napoleons und seines Sicherheitschefs Joseph Fouché am 14./15.3.1804 aus Ettenheim, Kursfürstentum Baden, entführt und später in einem Schauprozess in Paris hingerichtet.

52 Am 29.4.1799, die Täter sind bis heute unbekannt.

53 Am 30.8.1933 in Marienbad/Tschechoslowakei; verübt durch SA-Leute, vermutlich unter Anstiftung oder Billigung der deutschen Sicherheitsbehörden.

54 Am 15.2.1898 im Hafen von Havanna, Anlass und Auslöser des spanisch – US-amerikanischen Krieges mit 266 Toten. Bis heute ist nicht geklärt, ob es ein Unfall, ein spanischer Torpedoangriff oder eine Aktion des US-Geheimdienstes selber war.

55 Entführung zweier britischer SIS (= Geheimdienst)-Offiziere durch SD-Agenten am 9.11.1939 auf niederländischem Staatsgebiet.

56 S. dazu z.B. Jens Gieseke, Die Stasi 1945–1990, 3. A. 2011, S. 194 ff.

57 S. dazu Marie-Janine Calic, Tito. Der ewige Partisan, 2020, S. 338 ff. (339, 340, 348).

58 Entführung im Februar 1963 lt. Wikipedia aus einem Münchner Hotel (nach eigener Erinnerung aus einer Waldhütte in Franken) durch Agenten des französischen Auslandsgeheimdienstes DGSE.

59 S. BGHSt 18, 87.



erregte die Sprengung des Schiffes Rainbow-Warrior der NGO Greenpeace im Hafen von Auckland am 10.7.1985 durch französische Geheimdienst-Agenten<sup>60</sup> sowie das Attentat auf Papst Johannes-Paul II. in Rom durch einen Agenten des bulgarischen Geheimdienstes<sup>61</sup>. Der bulgarische Schriftsteller und Dissident Georgi Markiw wurde am 7. September 1978 in London durch einen nie gefassten vermutlichen Agenten des bulgarischen Geheimdienstes mit einer vergifteten Regenschirmspitze getötet. Ein ähnlicher Vorfall ereignete sich 2011 in Hannover, Opfer war ein IT-Fachmann; auch hier konnte kein Täter ermittelt werden.

### 1.3. Vorfälle in jüngster Zeit

In jüngerer Zeit geschahen Fälle wie der Giftanschlag gegen Sergej Skripal (im britischen Salisbury) und der Mord an Selimchan Changoschwilli (in Berlin-Tiergarten), mutmaßlich durch Angehörige russischer Auslandsgeheimdienste.

Einen besonderen Schock in der Weltöffentlichkeit löste die Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi am 2.10.2018 durch ein Geheimdienstkommando Saudi-Arabiens im saudi-arabischen Konsulat in Istanbul aus. Hohes internationales politisches Aufsehen erregten die bereits erwähnten Fälle des russischen Regimegegners Alexej Nawalny (Giftanschlag) und des weißrussischen Oppositionellen Roman Protassewitsch (Entführung aus einem zur Landung gezwungenen Flugzeug<sup>62</sup>), ebenfalls durch die Geheimdienste des jeweiligen Landes.

Die Entführung und Tötung investigativ tätiger Journalisten scheint weltweit ein immer öfters vorkommendes Terrorwerkzeug totalitärer Regimes zu sein, um von Staats wegen die unliebsame Aufdeckung von unangenehmen Sachverhalten zu unterbinden<sup>63</sup>.

### 1.4. Internationale Datensammlungen und Untersuchungsberichte

Seit einiger Zeit gibt es Bestrebung von Politikforschungsinstituten und internationalen privaten Verbänden, staatlich begangene Verbrechen, namentlich auch an Journalisten und zunehmend auch Journalistinnen zu sammeln und zu publizieren.

60 Ein Besatzungsmitglied kam zu Tode. Die beiden Agenten (darunter eine Frau) waren Mitglieder der Service Action (SA) des französischen Auslandsnachrichtendienstes. Sie wurden von einem neuseeländischen Gericht zu einer Freiheitsstrafe verurteilt, aber nach ein paar Jahren Haft nach Frankreich entlassen.

61 Am 13.5.1981 auf dem Petersplatz der Vatikanstadt durch den türkischen Staatsangehörigen Mehmet Ali Ağca. Eine spätere Untersuchung italienischer Behörden kam zu dem Ergebnis, dass Urheber der Tat der sowjetische Geheimdienst GRU war, der sich der Hilfe des bulgarischen Geheimdienstes bediente.

62 S. Stefan Scholl, „An Bord war ein Terrorist“, Kleine Zeitung Graz v. 27.5.2021, S. 12/13.

63 Dazu eine aktuelle Übersicht von „Reporter ohne Grenzen“, Jahresbilanz der Pressefreiheit 2020, Teil 1, RSF.pdf. Auch bei nicht-totalitären Staaten greifen Politiker zuweilen zu solchen Methoden oder wissen davon, s. in Malta die Tötung der Journalistin Daphne Carnana Galizia am 16.10.2017 und in der Slowakei des Journalisten Ján Kuciak am 21.2.2018.

Solche in den Medien aufmerksam verfolgten Berichte sind vor allem der jüngste Freedom-House-Report aus dem Jahr 2021<sup>64</sup> und der Report über verfolgte Journalisten<sup>65</sup>.

### 1.5. Zusammenfassung: Fallgruppen

Formen des Staatsterrorismus sind, wie erwähnt, überaus vielfältig. Die menschliche Erfindungsgabe für Perfidien aller Art ist unerschöpflich<sup>66</sup>; dabei sollen die bekannten Geheimdienst-Üblichkeiten nicht einmal Berücksichtigung finden, da sie lediglich Staatsschutzinteressen betreffen, aber keinen Menschenrechts-Belang aufweisen. Grobe Rechtsverletzungen können dabei sowohl im jeweiligen Inland, als auch in jedem beliebigen – jeweils gerade in den Focus gerückten – Land des Auslands stattfinden.

Eine (sehr schematische) Zusammenfassung von *Fallgruppen* könnte wie folgt aussehen:

- (1) Geheimdienstaktionen mit Freiheitsberaubung oder Gewalt gegen Personen im Ausland an Ausländern oder im Ausland lebenden Inländern.
- (2) Geheimdienstaktionen im Inland mit Freiheitsberaubung oder Gewalt gegen ausländische Personen.
- (3) Grob und bewusst unverhältnismäßiger Polizeieinsatz („Polizeiterror“) bzw. Todes-Kommandos/„Schwadronen“ im Inland.
- (4) Zum Glück nicht allzu häufig vorkommend: grob und bewusst unverhältnismäßiger Polizeieinsatz („Polizeiterror“) bzw. Todes-Kommandos/„Schwadronen“ im Ausland, ev. auch auf Einladung/Veranlassung des betreffenden Gebietsstaates (= „brüderliche Hilfe“).

*Motive und Elemente* von Geheimdiensttaten mit Gewalteinsatz sind regelmäßig:

- (1) Einschüchterung,
- (2) Gewinnung von Informationen, Datenentwendung
- (3) Desinformation und Diversion, um den politischen Gegner zu schwächen,
- (4) Aussagenerpressung,
- (5) Sabotageakte,
- (6) Unschädlichmachung von Personen, in welcher Form auch immer,
- (7) Waffenhandel,
- (8) bloße Racheakte als Form einer Retorsion, ev. zur Abschreckung anderer,
- (9) die gerechtfertigte, aber auch die exzessiv ausgeführte „humanitäre Intervention“<sup>67</sup>.

---

64 Nate Schenkkan/Isabel Linzer, Out of Sight, Not Out of Reach. The Global Scale and Scope of Transnational Repression, February 2021.

65 RSF Reporter ohne Grenzen, Jahresbilanz der Pressefreiheit 2020, Teil 1: Inhaftierte, entführte und verschwundene Journalistinnen und Journalisten.

66 S. die Aufzählung oben unter 1.1.

67 Grundsätzlich Chris Seeger, Die unilaterale humanitäre Intervention im System des Völkerrechts (Diss. Halle 2008), Baden–Baden 2009. V.a. S. 370 ff., 397 ff.

## 2. Anfänge nationaler Strafverfolgung von Geheimdiensttaten

### 2.1. Internationales Strafrecht und Weltrechtsprinzip

Das Internationale Strafrecht, das in Wirklichkeit (wie auch das IPR oder das noch recht junge Internationale Verwaltungsrecht) nationales Recht darstellt, kannte seit jeher bestimmte Fallgruppen von Delikten, die jeder Staat, wo immer der Täter oder die Täter das Delikt begangen haben mochte, auf seinem Gebiet verfolgte und ahndete, sobald der oder die Täter auf seinem Territorium gefasst werden konnten (sog. Weltrechtsprinzip<sup>68</sup>). Das Weltrechtsprinzip zählt zum Völkergewohnheitsrecht<sup>69</sup>. Seine Fallgruppen betrafen (und betreffen auch heute) Menschen- und Sklavenhandel, Drogenhandel, Attentate auf fremde Staatsoberhäupter, Diplomatenmorde, Piraterie, Organhandel, Falschmünzerei u.a. Künftig dürften auch das internationale organisierte Verbrechen und schwere Hackerangriffe auf die staatliche Infrastruktur dazu zählen<sup>70</sup>.

Die Crux beim Weltrechtsprinzip ist jedoch, dass es sich dabei stets um Straftaten gegen einen oder mehrere Staaten oder die Weltstaatsordnung insgesamt handelt, mögen die dadurch mitgeschützten Gruppen (Politiker, Diplomaten, Seeleute, Frauen, Kinder) auch Privatpersonen ein. Das Interesse an der Strafverfolgung bestimmter, weltweit begangener Taten ist das Interesse der Staaten selbst, etwa am Schutz seiner Staatsamtsträger und Diplomaten, am Schutz des internationalen Handelsverkehrs oder der Stabilität der Währungen und an der Bekämpfung der Drogenkriminalität. Bei der Bekämpfung von Sklaverei und Menschenhandel spielen allerdings auch Menschenrechtsaspekte eine Rolle.

Durch das Weltrechtsprinzip in den Strafrechtsordnungen der Staaten werden somit die jeweils eigenen Interessen des einzelnen Staates geschützt. Es umfasst ausschließlich weltweit begangene Delikte, die *gegen* staatliche Interessen gerichtet sind und besonders schwerwiegende Angriffe gegen sie ahnden. Die *durch* die Staaten selbst (namentlich durch deren Geheimdienste und Sonderpolizeien) begangenen Unrechtshandlungen werden dadurch nicht erfasst und sollen auch nicht erfasst werden. Es sei denn, der betreffende Staat macht sich die Mühe, Verstöße des eigenen Sicherheitspersonals wegen der Begehung von Delikten im Rahmen von strafbaren Amtspflichtverletzungen zu ahnden. Dies dürfte aber eher in seltenen Einzelfällen geschehen. Die „Staatsräson“ wird derartiges regelmäßig verhindern<sup>71</sup>.

68 Dazu v. Arnould a.a.O. § 15, Rd. 1273, zu den Kernverbrechen dieses Prinzips s. § 15, Rd. 1298 ff.

69 v. Arnould a.a.O. § 15, Rd. 1309.

70 S. die Liste in § 6 des deutschen StGB, die allerdings nicht alle hier aufgezählten Deliktarten umfasst. Allerdings haben sich viele Staaten völkervertragsrechtlich verpflichtet, ihre Strafbarkeit auf weitere Delikte auszudehnen, so auch die Bundesrepublik Deutschland, s. § 6 Nr. 9 StGB sowie das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB), BGBl. 2002 I S. 2254 i.V.m. § 153c und § 153f StPO.

71 S. etwa die Möglichkeit der deutschen Staatsanwaltschaft, von der Strafverfolgung gem. § 153c StPO abzusehen, s. des Weiteren die Möglichkeiten der §§ 153b, 153d, 153f StPO.

Keine Stoßrichtung enthält das Prinzip also gegen die Staaten selbst, sofern diese durch Geheimdienste oder Sicherheitstruppen Verbrechen begehen.

## 2.2. Erste Ansätze internationaler und nationaler Strafverfolgung

### 2.2.1. *Interne (nationale) Rechtsverfolgung*

Auf nationaler Ebene kam es 2020/2021 in Deutschland zu ersten Verurteilungen syrischer Geheimdienstangehöriger für schwere Verbrechen in Syrien selbst. Damit war zumindest ein Beginn gemacht, derartige, durch staatlichem Auftrag veranlasste Taten durch ein ausländisches Gericht zu ahnden. Bis dahin hatten mehrere Versuche von Folteropfern, Staaten wegen Folterns durch deren Organe zur Verantwortung zu ziehen, aufgrund des Prinzips der Staatenimmunität keinen Erfolg gehabt<sup>72</sup>. Diese restriktive Praxis ändert sich, wie noch zu zeigen sein wird, auch im Zeitalter der Menschenrechte nur langsam.

Den – weltweit (!) ersten Ansatz einer – auch nationalen – Strafverfolgung von im Ausland begangenen Folterverbrechen durch Geheimdienstangehörige bilden somit die Urteile des OLG Koblenz von 2020 bzw. 2021<sup>73</sup>. Sie erregten auch im Ausland großes Aufsehen<sup>74</sup>. Noch vor einigen Jahren hatte sich die britische Justiz geweigert, einen in Kriegsgefangenschaft gefallenen argentinischen Offizier Alfredo Astiz, dem schwere Folterverbrechen vorgeworfen wurden, auszuliefern oder zu bestrafen<sup>75</sup>. Der chilenische Präsident Pinochet, der sich in Großbritannien zu einer Klinikbehandlung aufhielt, wurde aus Gründen der Staatenimmunität ebenfalls nicht wegen seiner Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen<sup>76</sup>.

### 2.2.2. *Externe (internationale) Rechtsverfolgung*

#### 2.2.2.1. *Internationaler Militärgerichtshof Nürnberg 1946*

Der aufgrund des Vier-Mächte-Abkommens vom 8. August 1945 errichtete Gerichtshof wurde gemäß Art. 6 u.a. für die Aburteilung von staatlichen „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ (Art. 6 c)) für zuständig erklärt<sup>77</sup>. Hierunter waren u.a. Mord und andere Verbrechen aus politischen Gründen, begangen durch staatliche Organe an Zivilisten zu verstehen, wobei auch Organisatoren und Anstifter einge-

72 S. dazu noch unten bei dem Prinzip der Staatenimmunität.

73 OLG Koblenz, Urt. v. 9.7.2020 u. 24.2.2021 (Az. 1 StE 9/19). In einer Nachricht vom 28.7.2021 erfuhr die Öffentlichkeit von einer Anklageerhebung der Bundesanwaltschaft gegen einen in Deutschland lebenden syrischen Arzt, dem Misshandlungen und die Tötung von Gefangenen in syrischen Lagern vorgeworfen werden.

74 S. z.B. „Erstes Urteil zur Staatsfolter in Syrien“, Kleine Zeitung Graz v. 25.2.2021, S. 11, s. dazu etwa Wieland Schneider, Deutsches Gericht zieht Assads Schergen zur Rechenschaft, DIE PRESSE Wien, v. 25.2.2021, S. 6 f.

75 S. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. A. Berlin 1984, S. 263, § 438 Anm. 32 unter Bezug auf Int. Comm. of Jurists Rev. No. 28 (Juni 1982), S. 3 f.

76 House of Lords Urt. v. 24.3.1999, [1999] UKHL 17, dazu v. Arnauld a.a.O. S. 564 f., Rd. 49.

77 Dazu etwa Telford Taylor, Die Nürnberger Prozesse, Heyne–TB Nr. 390, dt. 3. A. 1994.

schlossen waren. Die UN bezog die Nürnberger Anklagepunkte 1950 in eine Resolution<sup>78</sup> und 1999 in das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ein<sup>79</sup>.

In den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen 1946 ff. wurde nur gegen wenige Geheimdienst- und Polizeimitarbeiter ermittelt und nur wenige wurden bestraft, so vor allem Ernst Kaltenbrunner. Immerhin wurden im Hauptkriegsverbrecherprozess zwei Organisationen für verbrecherisch erklärt, die maßgeblich an Geheimdienstaktionen beteiligt waren: der Sicherheitsdienst (SD) und die Gestapo. Im sog. Wilhelmstraße-Prozess wurde als einziger Geheimdienstchef Walter Schellenberg verurteilt<sup>80</sup>.

#### 2.2.2.2. Internationale Strafgerichtshöfe der UNO

Auf internationaler Ebene wurden in den vergangenen Jahrzehnten neben dem bestehenden IGH in Den Haag weitere, spezielle Gerichtshöfe zur Aburteilung von Straftaten eingerichtet, so der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)<sup>81</sup> und die Internationalen Tribunale für den Völkermord in Ruanda, die Roten Khmer und die Kriegsverbrechen in Jugoslawien<sup>82</sup>. Zuletzt erging am 8.6.2021 das End-Urteil des ICTY über den serbischen General Ratko Mladic für dessen Taten insbesondere beim Massaker von Srebrenica im Juli 1995. Diese Gerichtshöfe wären geeignet und in der Lage, auch staatliche Geheimdienstaktionen abzuurteilen; allerdings nur, wenn sich die betroffenen Staaten deren Gerichtsbarkeit auf Dauer oder fakultativ unterwerfen, was eher unwahrscheinlich ist. Sämtliche Strafgerichte sitzen nur über Individuen, nicht über Staaten zu Gericht<sup>83</sup>.

Eine Nachricht vor kurzem lautet: „Der Sudan liefert Omar al-Bashir ans Weltgericht aus. Genozid in Darfur. Lang entzog sich Sudans Ex-Präsident dem Internationalen Strafgericht. Nun soll er sich seiner Vergangenheit stellen“<sup>84</sup>.

78 Principles of International Law in the Charter and Judgement of the Nuremberg Tribunal, adopted by the UN Assembly, UN G.A.O.R., 5<sup>th</sup> session, supp. no. 12, Doc A/1316, p. 11.

79 Dazu noch unten.

80 Der Hauptverantwortliche Heinrich Müller konnte bis heute weder tot noch lebendig gefunden werden.

81 S. römisches Statut des IGH v. 17.7.1998, in Kraft am 1.7.2002, BGBl. 2000 II 1394/ILM 37 (1998) p. 1002. – IStGH § 15, Rd. 1313 ff. S.a. v. Arnauld a.a.O. § 15, Rd. 1313 ff.

82 Überblick bei Bernhard Kempen/Christian Hillgruber, Völkerrecht, 2. A. München 2021, § 69, S. 336 ff.

83 Ein sehr resigniertes Resümee ihrer Tätigkeit am IGH für Jugoslawien und als Mitglied der UN–Untersuchungskommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverstöße und Kriegsverbrechen in Syrien zieht Carla Del Ponte in ihrem kürzlich erschienenen Bericht „Ich bin keine Heldin“. Mein langer Kampf für Gerechtigkeit, 2021.

84 Christoph Zotter, Der Sudan liefert Omar al-Bashir ans Weltgericht aus. Die Presse Wien v. 12.8.2021, S. 3, Genozid in Darfur. Lang entzog sich Sudans Ex-Präsident dem Internationalen Strafgericht. Nun soll er sich seiner Vergangenheit stellen, Die Presse Wien v. 12.8.2021, S. 3.

### 3. Terrorismus und Völkerrechtsdogmatik

#### 3.1. Begriff und Definition des Terrorismus

Die Völkerrechtswissenschaft hat eine Vielzahl von Versuchen unternommen, das Phänomen des (internationalen) Terrorismus begriffsmäßig zu umschreiben<sup>85</sup>. Definitionen des Internationalen Terrorismus gibt es zahlreiche<sup>86</sup>, sie sind „schwierig und umstritten“ (v. Arnould)<sup>87</sup>. Oft weisen sie nur die Terrormittel auf, bezeichnen aber keine Personen und Personengruppen als Täter<sup>88</sup>. Zweckneutrale Definitionen nennen lediglich die Terrormittel des Angst- und Schreckenverbreitens<sup>89</sup>. Entweder wird der Staat und seine Einrichtungen in der Definition überhaupt nicht als potentieller Täter genannt, sie ist also staatsneutral, oder sie beschränkt sich von vornherein auf Gewaltakte von Privaten<sup>90</sup> und sieht den Staat und seine Einrichtungen nur als potentielle Opfer von Terrortaten, gegen die sie zu schützen sind. Dem Staat als Nicht-Täter kommen im Rahmen der völkerrechtlichen due diligence Vorbeugungs- und Überwachungspflichten zu<sup>91</sup>. Dasselbe gilt für eine Definition, die ein internationales Gericht aufgestellt hat, und die drei Tatbestandselemente enthält: (1) kriminelle Tat, (2) allgemeine Schreckenserregung, um staatliches Eingreifen herauszufordern, (3) grenzüberschreitendes Element<sup>92</sup>.

Bei einer Gesamtschau der Terrorismusdefinitionen ergeben sich in Bezug auf Geheimdienst-/Polizeitaten mehrere Probleme: (1) ihre Ausrichtung auf den Staat als Opfer von Terrorismustaten, (2) das Beharren auf die Erregung öffentlicher Schrecknisse, die staatliche Täter ja gerade zu vermeiden suchen, und (3) die Frage, ob es einen Unterschied macht, ob solche Taten im In- oder im Ausland von und an In- oder Ausländern verübt werden.

Die Definition dessen, was als Terrorismus zu gelten habe, ist auch im UN-Konventionsentwurf<sup>93</sup>, der bis heute nicht in Kraft trat, *offen* formuliert. Damit

85 S. Kilian—paper a.a.O. S. 17 ff.; Definition of terrorism, wikipedia v. 4.6.2021.

86 Überblick bei Wikipedia v. 4.6.2021.

87 v. Arnould a.a.O. § 13, Rd. 1077.

88 S. etwa Art. 2 a), b) des Entwurfs der UN–Anti–Terrorismuskonvention, UN–Dok. A/57/37, Annex II.

89 v. Arnould a.a.O. § 13, Rd. 1078.

90 v. Arnould a.a.O. § 13, Rd. 1079.

91 Die Formeln hierfür lauten „preserve, control and supervision“, „monitor and track“, „search and destroy“, S. a. v. Arnould a.a.O. § 13, Rd. 1076. Dazu auch ILA–59<sup>th</sup>–Report p. 495 ff., Definition in Art. I 1. des Entwurfs nur staatsschützend, ein staatlicher Terrorismus wird nicht einbezogen. Art. V enthält Vorbeugungspflichten etc. des Staates im Sinne einer Staatenverantwortlichkeit. Auch der ILA–Report 61<sup>th</sup> p. 313 ff., definiert den internationalen Terrorismus in Nr. 2a/b nur im Sinne des Schutzes der staatlichen Infrastruktur, obwohl auch auf die UN–Resolution von 1950 zum Nürnberger Prozess verwiesen wird.

92 Berufungskammer des Special Tribunal of Lebanon, Case No. STL–11–01/I, para 85. S. a. Herdegen a.a.O. § 4 Rd. 14. Zur Definition des Terrorismus Anti–Terrorfinanzierungskonvention s. Art. 2 I b) (GA/Res. 54/109 v. 9.12.1999).

93 Draft comprehensive convention on international terrorism, GA 28 april 2002, A/C.6/55/1, Sixth Committee Ag. 166, means to eliminate international terrorism.

können sowohl nicht-staatliche, „private“, wie staatliche oder staatlich gelenkte Aktionen darunter bezogen werden, sofern diese nur Auslandsbezug haben.

Die tatsächlich in Kraft getretene UN-Konvention zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung<sup>94</sup> enthält in Art. 2 folgende Definition, die somit als „amtlich“ gelten kann:

„Artikel 2

1. Eine Straftat im Sinne dieses Übereinkommens begeht, wer gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden, um a) eine Handlung vorzunehmen, die eine Straftat innerhalb des Anwendungsbereichs und nach der Begriffsbestimmung einer der in der Anlage aufgeführten Übereinkünfte darstellt oder

b) eine andere Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.“

Auch diese Definition ist offen formuliert, sodass mit einigen Einschränkungen („Einschüchterung“, Bezug auf andere Konventionen) auch staatliche Terroraktionen einbezogen werden könnten.

### 3.2. Insbesondere: Das Phänomen des „Staatsterrorismus“

Im Gegensatz zu Einzeltätern und privaten Gruppen verfügt ein Staat über ungleich größere Machtmittel, zudem hat er – zumindest sein eigenes – Recht auf seiner Seite. Er handelt also zunächst einmal rechtmäßig, ehe das Gegenteil nachgewiesen wird. Es sei denn, es liegt ein evidenter Völkerrechtsverstoß vor (Bsp. Fall *Rainbow Warrior*<sup>95</sup>). Als „Terrorist“ ist der Staat und seine Gliederungen – zumal, wenn es sich um eine größere Macht handelt – eine äußerst gefährliche Einrichtung. Ihm gegenüber ist der Einzelne oder eine Menschengruppe (etwa eine oppositionelle, dissidierende Gruppe) völlig auf die Hemmnisse, die das Recht (wenn überhaupt) bietet, angewiesen. Der Mensch wird auch im Zeitalter universaler Menschenrechte zum bloßen Objekt staatlichen Zugriffs, sollte er sich einer Staatsraison, um welche es sich auch immer handelt, im Wege stehen<sup>96</sup>. Nirgends ist der Einzelnen so sehr Objekt, wenn er sich höheren Mächten gegenüber sieht; hierfür bietet die Geschichte unzählige Beispiele.

94 Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (= Finanzierungsübereinkommen), in Kraft seit 10.4.2002, Res. 54/109 GV v. 9.12. 1999, s. VN 1/2001, S. 21 ff.

95 Die französische Kulturation verhielt sich in diesem Fall wie ein korsischer Gangster-Clan.

96 S. Günter Dürig, Kommentierung zu Art. 1 I GG in: Maunz–Dürig–Herzog, Grundgesetz–Kommentar, Art. 1 Rd. 34 f.



Beschreibt man „Terror“ bzw. „Terrorismus“ mit einem „einschüchternden Einwirken auf eine ganze Bevölkerung, einen Staat oder eine internationale Organisation“ (Bsp. Geiselnahme-Anschlag auf die OPEC in Wien 1975), wobei es auf die angewandten Mittel nicht ankommt<sup>97</sup>, so können insbesondere Geheimdienstmaßnahmen nicht so ohne Weiteres unter der Terrorbegriff gefasst werden<sup>98</sup>. Es besteht insoweit ein Element mangelnder Rechtssicherheit. Bei der Frage Terror oder nicht bleibt offen, ob Geheimdienst- und auch (Sonder-)Polizeimaßnahmen überhaupt unter den allgemeinen *Terrorismus*-Begriff fallen und darunter rechtlich subsumiert werden könn.

Denn Geheimdienstaktionen sollen gerade möglichst unauffällig, „geheim“, ohne Aufsehen zu erregen und so effizient-klandestin/verborgen wie möglich durchgeführt werden. Eben nicht – wie eine Terroraktion – in erster Linie Schrecken und Aufmerksamkeit erregen sowie zu nötigen<sup>99</sup>, also „Terror“ hervorzurufen<sup>100</sup>. Wobei nicht bestritten werden kann, dass Geheimdienst- und Polizeiaktionen durchaus auch Elemente der Abschreckung gegenüber Protestgruppen (Rainbow Warrior, Weißrussland) oder Regimekritiker (s. die oben genannten Fälle, vor allem der Fall Khashoggi) haben können oder auch sollen, gleichsam als Nebeneffekt. Im Gegensatz zu nicht-staatlichen Terroristen oder Terrorgruppen ist, wie bemerkt, das Gefahrenpotential, das ein Staat aufbieten kann (personell, technisch, finanziell, medial), und damit auch das Abschreckungspotential, ungleich größer.

Bei der Ausarbeitung der Anti-Terrorkonvention der UN wurde in der Folge bis zum heutigen Tag keine Einigung über eine Definition des Internationalen Terrorismus erzielt. Dies lag v.a. am Widerstand einzelner Staaten, die sich dadurch als in ihrer Souveränität und Integrität betroffen erachteten. Man fürchtete um seine Kernkompetenzen als machtausübende Organisation. Auf diese Weise erfolgte keine Einigung, sodass die Konvention nicht beschlossen und verabschiedet, daher auch bis heute nicht rechtskräftig wurde.

Aus Menschenrechts-Sicht ist der Staat zwar Hauptverantwortlicher und daher maßgeblich verpflichtet, derartige Handlungen zu unterlassen oder zu verhindern. Das dogmatische Problem ist, dass der überkommene historische Terrorbegriff seit

97 S. Jutta Stender-Vorwachs, Terrorismusbekämpfung, UN-Sicherheitsrat und Selbstverteidigungsrecht, in: F. Zehetner (Hg.), FS für Hans-Ernst Folz, Wien–Graz 2003, S. 329 ff., 330, 3. Sp. Strich m.w.N. sowie 4. Sp. Strich.

98 Stender-Vorwachs a.a.O. S. 330, letzter Sp. Strich hält allerdings auch die Gewaltanwendung durch Staatsorgane (Staatsterrorismus) von Art. 2 Nr. 1b) des Finanzierungsabkommens für erfasst. Die Autorin nennt jedoch keine weiteren Belege, auch ist der Wortlaut der Konvention insoweit nicht eindeutig. Denn geheim/undercover-Aktionen eines Staates sollen ja gerade nicht auf ganze Bevölkerungen einschüchternd wirken, sondern bestimmte staatspolitische Zwecke „möglichst unauffällig“ verfolgen.

99 S. die o.g. Definition in Art. 2 des UN-Finanzierungsübereinkommens, wonach „diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen“.

100 Der Begriff „terreur“ war ursprünglich eine Bezeichnung aus der Zeit der Französischen Revolution 1789 ff. Dieser Terror sollte die Errungenschaften der Revolution vor inneren und äußeren Angriffen bewahren und erregte überall in Europa Abscheu.

der Zeit des Anarchismus im 19. Jahrhundert auf Angriffe *gegen* den Staat ausgerichtet ist und entsprechende Maßnahmen des Staates nicht einfach als Verletzung der betreffenden Rechte wie Leben oder Freiheit gelten und somit stets von der Weltgemeinschaft im Sinne des Weltrechtsprinzips zu verfolgen sind<sup>101</sup>. Eine offizielle, gemeingültige völkerrechtliche Definition des Staatsterrorismus oder des staats-geförderten (= state-sponsored) Terrorismus existiert folglich nicht, was nicht weiter erstaunen kann<sup>102</sup>.

Bis heute besteht zudem die Rechtsmeinung, so etwa von Oppermann, dass der staatliche Terrorismus vom internationalen Terrorismus kategoriell zu unterscheiden sei, da sich „der Terrorismus personell aus einer Situation der objektiven Schwäche im Verhältnis zur legalen Staatsmacht“ befinde<sup>103</sup>. Terroristen stünden somit generell außerhalb der Staatssphäre und seien als „hostis humani generis“ zu betrachten<sup>104</sup>. Als „anderes Thema des Völkerrechts“ sei ein derartiger Terrorismus „von Staat zu Staat unter den Gesichtspunkten des Gewaltverbots oder aber auch menschenrechtlich in Durchstoßung des Souveränitätspanzers der ‚inneren Angelegenheiten‘ derart gefährlichen Entwicklungen innerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft gegenzusteuern“<sup>105</sup>. Wie dies auch immer geschehen soll, bleibt somit offen. Diese Ansicht befriedigt, wie die geschilderten Vorfälle zeigen, wenig. Es gibt daher auch prominente Gegenstimmen, so von Bassiouni<sup>106</sup>:

“Why is it terrorism, if the act is committed by a private person acting alone or on behalf a political group and not terrorism, when the same act is committed by agents of a state?”<sup>107</sup>.

Stender-Vorwachs ist der Auffassung, die offene Terrorismus-Definition des UN-Finanzierungsabkommens passe auch auf den Staatsterrorismus<sup>108</sup>.

Unter den Staaten besteht eine traditionelle und spürbare Zurückhaltung, fremden Staatsterrorismus zu verfolgen. Zudem verfügt man über einen weiten diplomatischen Spielraum für (zurückhaltende) Proteste gegenüber solchen Vorfällen (Bsp. Fall Argoud). Zudem fürchtet man immer auch Retorsionen des gerügten Täterstaats<sup>109</sup>.

101 Stellungnahme des Grazer Völkerrechtlers Wolfgang Benedek gegenüber dem Verf.

102 State terrorism, wikipedia v. 24.5.2021.

103 Oppermann FS-Schlochauer a.a.O. S. 497.

104 Oppermann FS-Schlochauer a.a.O. S. 503.

105 Oppermann FS-Schlochauer a.a.O. S. 498 unter Verweis auf ders., Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Zur Abgrenzung von Nichteinmischung gegenüber Intervention und Interzession, ArchVR 14 (1970), S. 321 ff.

106 S. etwa Verdross/Simma a.a.O., S. 861, § 1278 mit Nw. Anm. 26, 27.

107 Mahmoud Cherif Bassiouni, International Extradition and World Public Order, Leiden 1974, p. 123/124, s.a. Kilian-paper p. 26.

108 Stender-Vorwachs a.a.O. S. 330 Art. 2 Nr. 1b) passt nicht auf Geheimdiensttaten, aber auf Terrorkommandos, s. dort auch le. SpStr. (Staatsterrorismus) S. 329/331.

109 Vgl. etwa die unterschiedlichen Reaktionen der Bundesregierung in den russischen und weißrussischen Vorfällen im Vergleich zum Fall Khashoggi. S. a. Thomas Vieregge, Bidens Bittgang zum saudischen „Ölprinzen“, Die Presse Wien v. 4.6.2022, S. 8 sowie Der Standard Wien v. 26.2.2021, S. 7.

### 3.3. Hemmnisse: Souveränität und Immunität des Staates im Völkerrecht

Polizei und auswärtiges Handeln, also auch Geheimdienstaktivitäten, zählen zum Kernbereich eines souveränen Staates. Dem Staat kommt in seinem internationalen Handeln dieses Souveränitätsprinzip zugute. Es kann immer nur Schritt für Schritt rechtlich eingehegt werden (Beispiel ist der internationale Umweltschutz, jetzt der Klimaschutz). Eine Aufweichung staatlicher Souveränität als „bewährter Hülle des Staates“ (v. Arnould) ist nur schwer und in längeren Zeiträumen zu erreichen<sup>110</sup>.

Allenfalls in bestimmten, nachweisbaren Fällen kommt es zur völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit (state responsibility) im Rahmen des völkerrechtlichen Deliktsrechts. Hier verbürgt der Grundsatz der Staatenimmunität<sup>111</sup> (= state immunity, in den USA und anderen Staaten auch die noch striktere act of state doctrine<sup>112</sup>), der Ausfluß des Souveränitätsprinzips ist, Unangreifbarkeiten und Freiräume. Dasselbe gilt für das Interventionsverbot von außen, das ebenfalls die Staatensouveränität schützt<sup>113</sup>. Souveränität und Staatenimmunität bilden so staatliche Reservate, die eine internationale Ächtung und Verfolgung von staatsterroristischen Akten erschweren oder unmöglich machen.

Die Staatenimmunität, die bereits völkergewohnheitsrechtlich galt<sup>114</sup>, schützt die Kernreservate der Staaten. Sie wandelte sich jedoch – wie beim Souveränitätsprinzip – ebenfalls von einer unbegrenzter, absoluten Immunität zu einem relativ geltenden Vorrecht der Staaten<sup>115</sup> nach dem Prinzip „par in parem non habet imperium“<sup>116</sup>. Die heutige, maßgebliche Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Immunität verläuft zwischen der Einschätzung, ob ein Staat hoheitlich oder nicht-hoheitlich gehandelt hat<sup>117</sup>. Für sein hoheitliches Handeln gilt auch heute noch die unbegrenzte Immunität.

Geheimdiensthandlungen werden stets als hoheitlich zu qualifizieren sein, selbst wenn es sich um kommerziellen Waffenhandel drehen sollte. Geheimdienst- und Polizeiaktionen gehören zum Kernbereich hoheitlichen Handelns des Staates, so dass derartige Maßnahmen, auch wenn sie strafrechtlich Verbrechen darstellten, stets von der Immunität umfasst wären. Nach neuerer Völkerrechtslehre soll dies

110 v. Arnould a.a.O. § 1 Rd. 52.

111 S. etwa Herdegen a.a.O. § 37 S. 276 ff., 286 f.

112 Die Act of State Doctrine ist kein Völkergewohnheitsrecht, s. Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32 S. 177, Rd. 38/39 und Herdegen a.a.O. § 37, Rd. 11.

113 S. dazu Oppermann, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Zur Abgrenzung von Nichteinmischung gegenüber Intervention und Interzession, ArchVR a.a.O. S. 321 ff.

114 Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32, S. 170 f., Rd. 19 ff.; Herdegen a.a.O. § 37, S. 277, Rd. 1.

115 S. etwa Herdegen a.a.O. § 37, Rd. 1.

116 Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32, S. 170, Rd. 19; Herdegen a.a.O. § 37, S. 277, Rd. 1; s.a. Marcel Kau, in: Wolfgang Graf Vitzthum/Alexander Proelß (Hg.), Völkerrecht, 8. A. 2019 Berlin, III. Rd. 121a.

117 Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32, S. 171 f., Rd. 22 f. Herdegen a.a.O. § 37 Rd. 6 zur Qualifikation staatlichen Handelns als hoheitlich oder nicht-hoheitlich.

aber nicht für den Bereich des zwingenden Völkerrechts gelten<sup>118</sup>, also für Folter und schwere Menschenrechtsverletzungen, wie sie hier erörtert werden. Dennoch haben sich mehrere nationale Gerichte geweigert, Opfern von Geheimdienstverbrechen eines anderen Staates Rechtsschutz gegenüber dem Täterstaat zu gewähren und auch hier die Staatenimmunität gelten lassen<sup>119</sup>.

Die Reform und die Kodifikation des völkerrechtlichen Prinzips der Staatenimmunität schleppte sich über Jahrzehnte hinweg voran, ehe, basierend auf dem Entwurf der ILC, die United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property verabschiedet werden konnte<sup>120</sup>. Auf europäischer Ebene gelang schon im Jahr 1972 ein allgemeines Übereinkommen zur Staatenimmunität<sup>121</sup>. Auch auf nationaler Ebene wurden Gesetze dazu erlassen, so vor allem in den USA<sup>122</sup>.

Die zentrale Frage dabei ist, ob das Handeln von Regierungen auch dann unter das Immunitätsprinzip fällt, wenn diese Völkerrecht verletzen. Eine weitere Steigerung wäre die Verletzung von Regeln des zwingenden Völkerrechts (= *ius cogens*), wie z.B. die Wahrung der Menschenrechte und das generelle Folterverbot. Im ILA-Report wurde zunächst einmal generell auf den nationalen Amtshaftungs-Rechtsschutz bzw. die Amtshaftungsgesetzgebung verwiesen, sofern eine solche besteht<sup>123</sup>. Eine Rechtsprechung bei Völkerrechtsverletzungen von Staaten gab es bisher hauptsächlich in den USA<sup>124</sup>.

Speziell zu hier interessierenden Menschenrechtsverletzungen heißt es im ILA-Report:

“Human rights represent another area of international law which may have a certain influence on the immunity problem. *Paust* (Virginia JIL 1983, p. 191) wants to remove immunity from acts which constitute gross violations of international law, because granting immunity in these cases could be seen as supporting the illegality in question. Under the FSIA this argument can only be based on Secs. 1330 and 1604 referred to as the international agreements exception.”<sup>125</sup>

Ein besonders spektakulärer, bis heute nicht aufgeklärter Fall ist das Verschwinden des schwedischen Diplomaten Raoul Wallenberg im sowjetischen Machtbereich ab Januar 1945. Dazu hieß es im Fall *von Dardel v. USSR*<sup>126</sup>:

118 Kempfen/Hillgruber a.a.O. § 32, S. 172/173, Rd. 24 f.

119 Kempfen/Hillgruber a.a.O. § 32, S. 172, 173 Anm. 58 f., Herdegen a.a.O. § 37, S. 281 f., Rd. 7.

120 S. ILA–59<sup>th</sup>–Report p. 208 ff., p. 211 f.; ILA–60<sup>th</sup>–Report p. 325 ff., ILM 44 (2005), S. 803 ff.

121 Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität, BGBl. 1990 II, S. 34.

122 US–Gesetz FSIA (Foreign Sovereign Immunity Act) von 1976, Text p. 219 ff., Publ. Law 94–583 (H.R. 11315), Oct. 21, 1976 (90 STAT 2891–28–98).

123 S. dazu Oliver Dörr (Hg.), Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht, Berlin 2014.

124 ILA–64<sup>th</sup>–Report p. 393 ff., p. 394 Frage (5) und Antwort dazu p. 416 V (41).

125 ILA–64<sup>th</sup>–Report p. 417 2. (44, 45).

126 623 F. Supp. 264, D.D.C. 1985, s. ILA–64<sup>th</sup>–Report p. 417 V 2. (44). p. 418 zum Fall Wallenberg (das Verfahren wurde von dessen Bruder gegen die UdSSR angestrengt).

“... the FSIA incorporates preexisting standards of international law. under which a government is not immune for certain acts in clear violation of the universally accepted law of nations.” (Hervorh. d. Verf.)

Die USA erließen 1992 zudem ein spezielles Gesetz zum Schutz von Folteropfern<sup>127</sup>. Darin wird verfügt, dass:

“an individual who, under actual or apparent authority, or colour of law, of any reign nation (1) subjects an individual to torture shall, in a civil action, be liable for damages to that individual or (2) subjects an individual to extrajudicial killing shall, in a civil action, be liable for damages to the individual’s legal representative, or to any person who may be a claimant in an action for wrongful death.”

Aber bereits die folgenden Ausführungen des ILA-Reports relativierten diesen Rechtstitel in seiner Anwendung wieder.<sup>128</sup>

Auch in der Völkerrechtslehre ist man unschlüssig. Will man Straftäter ausliefern, kann man vereinbaren, dass die Taten bestimmter Straftäter als „nicht-politisch“ fingiert werden, auch wenn es sich tatsächlich um politische Taten gehandelt hat (sog. „Attentatsklausel“)<sup>129</sup>. Diese Klausel wird inzwischen auch auf Tattäter bezogen. Hier könnte man sich eine Parallele zu Geheimdienst- und Polizeitaten denken. Allerdings lassen politische Opportunitäten in solchen Fällen auch Ausnahmen zu<sup>130</sup>.

Nach Kempen gibt es noch keine völkergewohnheitsrechtliche Regel, dass ausländische Staaten, die (etwa qua Geheimdienstagenten) ein Inlandsdelikt begehen, nicht die Immunität zugebilligt wird, mag dies unter bestimmten Voraussetzungen nach den Gesetzen der USA, Großbritanniens und Kanadas auch der Fall sein<sup>131</sup>. Ähnlich Kempen/Hillgruber<sup>132</sup>, wonach weitere Ausnahmen wie die Durchbrechung der Immunität bei Klagen auf finanziellen Ausgleich für Personen- oder Sachschäden, die auf dem Staatsgebiet des Gerichtsstaates von hoheitlichen handelnden (ausländischen, d. Verf.) Tätern verursacht worden sind „noch einer gewohnheitsrechtlichen Fundierung entbehren“. Bei der weiteren Frage, ob Immunität selbst bei Verstößen gegen das ius cogens uneingeschränkt gelte, bejahe die Fallpraxis die Immunität selbst in diesen schwerwiegenden Fällen<sup>133</sup>. So heißt es z.B. im Fall *Underhill v. Hernandez*: „... the courts of our will not sit in judgement on

127 The Torture Victim Protection Act (TVPA) v. 12.3.1992 (Sen. Rep. No. 249 (1991), 102d Congress, 1<sup>st</sup> sess. at p. 8). sec. 2 (a).

128 ILA–66<sup>th</sup>-Report p. 467/468. In den folgenden Ausführungen wird der Gehalt dieser Rechtstitel in ihrer konkreten Anwendung stark relativiert. S. a. p. 466 zum The Alien Torts Claim Act.

129 Karl Doehring, Völkerrecht, 2. A. 2004, § 18, Rd. 916.

130 Doehring a.a.O. § 23, Rd. 1150 und § 10, Rd. 556.

131 Bernhard Kempen, Der Fall *Distomo*: griechische Reparationsforderungen gegen die Bundesrepublik Deutschland, in: Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann (Hg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, FS Steinberger, Heidelberg 2002, S. 179 (185).

132 Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32 S. 176 f.

133 Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32, S. 172 f., Rd. 24 ff. unter Verweis auf den Fall *Al-Adsani* S. 173 Anm. 58.

the acts of the government of another, *done within its own country*“ (Hervorh. d. Verf.)<sup>134</sup>. Im Fall *Letelier*, United States gegen Chile, wegen eines Autobombenanschlags chilenischer Geheimdienstagenten im Jahr 1976<sup>135</sup> dauerte es trotz eines Schiedsgerichtabkommens 14 Jahre, ehe sich Chile freiwillig bereit erklärte, ohne obbligo Schadensersatz zu leisten<sup>136</sup>.

Wenngleich der eigentliche Staatsterrorismus und die Formen der Geheimdienst- und Polizeigewalt kein Gegenstand der Völkerrechts-Lehrbuchliteratur und der internationalen Law Commissions ILC und ILA sind – um dieses Thema macht man vorsichtigerweise einen Bogen<sup>137</sup> und schweigt dazu –, so wird doch der Fall der indirekten und u.U. auch direkten Unterstützung von Terrorgruppen und radikalen Befreiungsbewegungen durch bestimmte Staaten thematisiert<sup>138</sup>. Zu oft sind solche Erscheinungsformen psychischer und materieller Unterstützung zu beobachten gewesen<sup>139</sup>. Auch die Finanzierung von Terrorgruppen durch manche Staaten fand Eingang in die entsprechende UN-Konvention. Vom reinen Staatsterrorismus durch Geheimdienste etc. sind diese Fallgestaltungen aber zu unterscheiden und abzugrenzen.

Aber selbst in Fällen des *ius cogens* bleiben nationale wie internationale Gerichte auf der Linie der absoluten Staatenimmunität<sup>140</sup>. Dies bezeugt etwa die Klageabweisung im Fall *Suleiman Al-Adsani v. Government of Kuwait et. al.*<sup>141</sup> unter Bezug auf den Grundsatz der Staatenimmunität. Das britische Urteil wurde vom Gerichtshof in Straßburg wie folgt bestätigt:

“The court (...) does not accordingly find it established that there is yet acceptance in international law of the proposition that States are not entitled to immunity in respect of civil claims for damages for alleged torture committed outside the forum State.”<sup>142</sup>

134 US Sup. Court Rep. 18 (1897), 83 (84).

135 S. ILR 88 (1992), 727.

136 *Letelier v. Republic of Chile*, 488 F.Supp. 665 (D.D.C. 1980); 502 F.Supp. 259 (D.D.C. 1980); 567 F.Supp. 1490 (S.D.N.Y. 1983; 748 F.2d 790 (2<sup>nd</sup> Cir. 1984), s. dazu ILA 66<sup>th</sup> Report (Buenos Aires) 1994, p. 469 f. und Kommentar dazu.

137 Wohl ein „zu heißes Eisen“. S. aber die Stichworte „State terrorism“, wikipedia v. 24.5.2021 und „State-sponsored terrorism v. 28.6.2021.

138 Vgl. Herdegen a.a.O. § 34 Rd. 16, § 41, Rd. 16 und Fall Sudan, UN S/Res. 1070 (1996) = VN 1997, S. 86; s.a. wikipedia-Stichwort „State-sponsored terrorism“ v. 28.6.2021. S. a. Michael Bothe in: Vitzthum/Proelß a.a.O. VIII. Rd. 11; Kempen/Hillgruber a.a.O. § 38 S. 229, Rd. 89, und S. 238/239 sowie 114; ILA-Report 60<sup>th</sup> Conference, Montreal 1982, 1983, p. 349 ff., spez. p. 356 Nr. 11 (Problem der Förderung von Terroristen durch Staaten).

139 Bsp. Förderung der Taliban-Rebellen durch die USA in ihrem Kampf gegen die Sowjetunion vor deren Rückzug 1988/89.

140 Herdegen a.a.O. § 37 Rd. 7, S. 282.

141 (engl. Gericht:) Judgment of the Supreme Court of Judicature, Court of Appeal (Civil Division) on appeal from the High Court of Justice, 21 January 1994, No. FC3 93/6212/E, ILM 45 (2006), 1108 ff.; dazu ILA 66<sup>th</sup> Report (Buenos Aires), 1994, p. 468, Anm. 66 und Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32, Rd. 26.

142 EGMR EuGRT 2002, S. 403 – Al Adsani v. Vereinigtes Königreich, s. Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32, Rd. 26 m.w.N.

Für einen Gerichtshof, der den Schutz der Menschenrechte zur Aufgabe hat, eine erstaunliche Feststellung.

Im Fall *Jones v. The Kingdom of Saudi Arabia* (!) kam das House of Lords zum gleichen Ergebnis<sup>143</sup>. Lord Bingham of Cornhill sprach das wie folgt aus<sup>144</sup>:

“(...) The House must consider the balance currently struck in international law between the condemnation of torture as an international crime against humanity and the principle that states must treat each other as equals not to be subjected to each other’s jurisdiction.”

Mit anderen Worten, das internationale Friedenserhaltungsinteresse ist stärker als die internationale Menschenrechtsverbürgung.

Eine UN-Konvention zur Staatenimmunität, beschlossen von der UN-Vollversammlung am 2.12.2004<sup>145</sup> und basierend auf Vorarbeiten der ILA<sup>146</sup> und der ILC<sup>147</sup>, trat bis heute mangels einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen nicht in Kraft.

Die größten Beschränkungen für eine staatliche Verantwortlichkeit für die Folgen von Staatsterrorismus erwachsen somit aus diesen tragenden völkerrechtlichen Prinzipien. Allerdings besteht heute im modernen internationalen Recht, anders als früher in der klassischen Zeit des Völkerrechts, weder eine absolute Souveränität des Staates, noch gilt die Staatenimmunität unbeschränkt. Hier könnten auf globaler Ebene das völkerrechtliche *ius cogens* (u.a. Folterverbot, Kern der Menschenrechte, v.a. mit dem Recht auf Leben)<sup>148</sup>, die UN-Charta (Friedliches Zusammenleben, Gewaltverbot, Interventionsverbot), das allgemeine völkerrechtliche Deliktsrecht, die allgemeinen Menschenrechtspakte und eine große Zahl von speziellen Konventionen (wie vor allem die UN-Genozid-Konvention und die Anti-Folter-Konvention) sowie zahlreiche andere internationale Verträge und auch Elemente des sog. *soft law*<sup>149</sup> zu Einschränkungen führen. Weiter verfeinert wird dieses Schranken-System auf der regionalen völkerrechtlichen Ebene<sup>150</sup>. Dieses Normengeflecht wäre geeignet, zumindest die exzessivsten Auswirkungen beider Prinzipien in Bezug auf Geheimdienst- und Polizeiaktivitäten zu verhindern. Es fehlen allerdings bis heute sowohl eine geschlossene Kodifikation des völkerrechtlichen Deliktsrechts wie eine UN-Anti-Terrorismus-Konvention, welche die Konvention

143 ILM 45 (2006), 1108 ff.

144 S. Kempen/Hillgruber a.a.O. § 32, Rd. 26.

145 GA Res. 59/38.

146 Eine private internationale Vereinigung von Völkerrechtswissenschaftlern mit dem Status einer NGO.

147 Entwurf einer Kodifikation des Rechts der Staatenimmunität 1991.

148 S. Karl Doehring a.a.O. Rd. 298 ff., 773 f., 985 ff., 988 ff.; v. Arnould a.a.O. Rd. 247 ff.; Stein/v. Buttlar a.a.O. Rd. 247 ff.; Heintschel von Heinegg in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 5. A. 2004, § 15, S. 186 f., Rd. 37 ff.

149 Wie z.B. die Friendly Relations Declaration der UN-Vollversammlung, s. dazu noch unten.

150 Z.B. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats, American Convention on Human Rights.



zur Regelung der Staatenimmunität ergänzen könnten. Erstere sind wie erwähnt Entwurfsstadium stecken geblieben bzw. sind noch nicht in Kraft getreten.

Das Ganze zu verstehen im Sinne einer Übereinstimmung der Staaten, humane Standards auch in diesen Bereichen des Staatshandelns (wenn es schon sein muss) zu wahren. Andernfalls hätte die völkerrechtsdogmatische Konstruktion des *ius cogens* wenig Sinn. Der deutsche Idealismus wird vielfach für die Staatsvergötzung verantwortlich gemacht und gilt als dessen Inbegriff – versinnbildlicht in Geheimdiensten und Polizeien. Er habe verhängnisvoll ins 20. und 21. Jahrhundert ausgestrahlt und Unheilvolles bewirkt<sup>151</sup>. Soll also die Staatenimmunität der Sicherung des allgemeinen Friedens dienen<sup>152</sup>, so wären Menschenrechte und *ius cogens* (z.B. Folterverbot) dessen Störer: eine Paradoxie, die es im Namen der Humanität völkerrechtlich aufzulösen gilt.

### 3.4. Dennoch: Einfallstore, Durchbrechungen und Relativierungen

In der Folge ist in das Prinzip der Staatensouveränität da und dort schon eine Breche geschlagen worden<sup>153</sup>. Dasselbe gilt für die Staatenimmunität. So besteht im internationalen Umweltrecht schon seit Jahrzehnten eine Rückführung der Souveränität auf ein „Prinzip der *beschränkten* staatlichen Integrität und Souveränität“<sup>154</sup>. Internationale Menschenrechts-, Anti-Folter- und Anti-Genozid-Konventionen sind geeignet, den staatlichen Spielraum weiter einzuengen. Auch auf regionaler Ebene gibt es Beschränkungen, so z.B. die Rechtsstaatsverbürgung der Europäischen Union (s. Art. 6 und 7 EUV).

Als Ansatz und erstes Einfallstor zur Begrenzung und Einhegung der Souveränität kann die *Friendly Relations Declaration der UN-Generalversammlung* vom 24. Oktober 1970 gelten<sup>155</sup>. Sie hat zwar ihre Schwächen: ihr kommt allenfalls soft law Charakter zu<sup>156</sup> und sie enthält zudem einen Katalog von Inhaltspunkten, die für Geheimdienstaktivitäten und ähnliches nicht passgenau sind. Dennoch verkörpert sie die Grundidee eines friedlichen, gewaltfreien und weitgehend harmonisch

151 Schlüsselwerk dafür ist André Glucksmann, Die Meisterdenker „Les Maîtres Penseurs“, 1977, dt. 1978 f.

152 Schon Kant a.a.O. S. 199 5. postulierte im „Ewigen Frieden“ 1795: „... kein Staat soll sich in die Verfassung und Regierung eines anderen Staates gewalttätig einmischen“.

153 S. etwa Stefan Oeter, Souveränität – ein überholtes Konzept? in: H-J Cremer/Th Giegerich/D. Richter/A. Zimmermann (Hg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts a.a.O. S. 259 ff.

154 Näheres etwa bei Manfred Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, München 2011, § 4 III., Rd. 29 f. und bei Heintschel von Heinegg in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 5. A. München 2004, 14. Kap. I., S. 974 f., Rd. 2–4, S. 1044 ff., Rd. 4 ff.

155 UN-Res. 2625 (XXV), UNYB 24 (1970) S. 788; UN Juridical Yearbook 1970, S. 105.

156 Stefanie Schmahl in: Vitzthum/Proelß, Völkerrecht a.a.O. IV. Rd. 210 erachtet die Nichtbeachtung der Declaration als „Kunstfehler“.

geregelten staatlichen Zusammenlebens, wie sie der UN-Charta vom 26. Juni 1945 und dem Völkerrecht insgesamt vor Augen steht<sup>157</sup>.

Das allgemeine Völkerrecht steuert das (jedenfalls grundsätzliche<sup>158</sup>) Gewaltverbot, das Interventionsverbot und aus dem *ius cogens* das Folterverbot<sup>159</sup> bei. Die UN-Charta verbürgt das völkerrechtliche Gewaltverbot<sup>160</sup> (das bestimmte Ausnahmen zulässt, s. Art. 51 UN-Charta) und das Interventionsverbot gegenüber anderen Staaten (Art. 2 Nr. 3, 4, 7 UN-Charta<sup>161</sup>). Während die *UN-Genozid-Konvention*<sup>162</sup> in ihrer Stoßrichtung nur bedingt einschlägig sein dürfte<sup>163</sup>, ist dies der bei der (wesentlich jüngeren) *Anti-Folter-Konvention der UN*<sup>164</sup> anders: sie richtet sich mit ihren Verboten in Art. 1 S. 1 ausdrücklich und weit gefasst an den „öffentlichen Dienst“<sup>165</sup> und sieht in den Art. 2, 4, 5 ff. eine Reihe von Vorkehrungen vor, die Foltertaten staatlicher Dienste vermeiden und ahnden sollen. Zudem wird in Art. 17 ff. ein internationaler Ausschuss geschaffen. Es gibt weder Rechtfertigungen für Folter (Art. 2 II), noch entschuldigt ein höherer Befehl den Täter (Art. 2 III). Allerdings ist die Zielrichtung der Konvention die staatliche Strafverfolgung (1. und 2. Var. Art. 1 S. 1), nicht explizit undercover- und sonstige Geheimdienst- und Polizeitaktivitäten. Solche können aber unter die 3. oder 4. Variante („um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund“) subsumiert werden. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil bei solchen Maßnahmen, die im Rahmen von Staatschutzdelikten zu den Straftaten des Strafgesetzbuches zu zählen sind, Beeinträchtigungen zu Geheimdienstmaßnahmen nicht auszuschließen sind. Vielmehr sind Staatsschutz-(=Geheim)Polizei und Geheimdienst in den meisten Ländern eng verzahnt. Insoweit bietet die Anti-Folter-Konvention einen gewissen Schutz für potentielle Opfer. Soweit Geheimdienstverbrechen allerdings keinen Foltercharakter

157 Dazu etwa Kay Hailbronner, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Dietrich Schindler/Kay Hailbronner (Hg.), Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, 1986, S. 49 ff.

158 S. etwa Volker Epping, Das absolute Gewaltverbot – Ein Anachronismus? in: F. Zehetner (Hg.), FS f. Hans-Ernst Folz, Wien/Graz 2003, S. 31 ff. mit Beispielen für Öffnungen des Gewaltverbotprinzips.

159 Art. 53 S. 2 WVK. S. Herdegen a.a.O. S. 153 und Verweis auf die IGH-Entscheidung „Belgium vs. Senegal“ zum Folterverbot mit seiner Wirkung erga omnes, S. 154.

160 Herdegen a.a.O. S. 247.

161 Herdegen a.a.O. S. 269.

162 Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9.12.1948, BGBl. II S. 730/UNTS Vol. 78 p. 277.

163 Etwa wenn Sonderpolizeien im In- oder Ausland Jagd auf Minderheiten oder Insurgenten machen.

164 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984, BGBl. 1990 II S. 247 und GAOR, 39<sup>th</sup> Session, Res. Supp. No. 5 (UN-Doc. A/39/51) p. 197 mit Fakultativprotokoll vom 18.12.2002, A/RES/57/199; ILM 42 (2003) p. 26.

165 Genau: „... von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden“. Hierunter sind auch die Geheimdienste- und Staatsschutz-Polizeien zu verstehen.

aufweisen (was häufig der Fall sein dürfte), bietet die Anti-Folter-Konvention keinen umfassenden Schutz.

Die allgemeinen internationalen und regionalen *Menschenrechtspakte* richten sich ausdrücklich an die Staaten (s. z.B. Abs. 4 der Präambel, Art. 2 des UN-Paktes von 1966) und verpflichten diese, die elementaren Rechte, wie Leben, Folter und unmenschliche Behandlung, Freiheit, Rechtsschutz zu achten<sup>166</sup>. Auch sie bieten zumindest eine rechtliche Barriere gegenüber exzessiven, Menschenrechte verletzenden Geheimdienstmaßnahmen.

Das *Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs* von 1998 knüpft bei der Festlegung seiner Zuständigkeiten an die Anklagepunkte des Nürnberger Militärgerichtshofs an<sup>167</sup>. So enthält Art. 5 Abs. 1 b) den Anklagepunkt „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“. In Art. 7 wird dieser Punkt näher präzisiert. Der Artikel 7 Abs. 1 listet in den Absätzen f) und i) mit den Punkten „Folter“ und „Verschwindenlassen“ auf und definiert sie zugleich in Abs. 2 e) bzw. i). Diese Tatbestände können ohne weiteres auf Geheimdienstverbrechen und Sonderpolizei-/Todeschwadronen-Verbrechen übertragen werden, sodass ihre Verfolgungspflicht bereits zum Völkergewohnheitsrecht zu zählen sein dürfte. Damit ist zumindest ein wichtiger Teil solcher „staatsterroristischer Verbrechen“ bereits jetzt völkerrechtlich strafbar.

Die oben (3.) aufgelistete Rechtsprechung zur Staatenimmunität stemmt sich somit dem Trend allgemeiner Menschenrechtsverbürgungen entgegen. Wie der Fall des OLG Koblenz zeigt, scheint hier jedoch ein Umdenken zu beginnen. Dies ergibt sich auch aus einem statement von I. J. Evans im Zusammenhang mit dem Fall *Al-Adsani v. Kuwait*<sup>168</sup>:

“... since the intention of the State Immunity Act was to give effect to the European Convention of 1972, and more generally, to give effect to the rules of customary international law as was explained by Lord Diplock in the *Alcon* case (1984), then the argument will be that the reference to immunity in section I (i) of the Act is a reference to immunity in accordance with public of general international law and ... *there is at the very least a reluctance under public international law to give any legal status to acts of torture such as here alleged.*”<sup>169</sup> (Hervorh. d. Verf.)

Betrachtet man das übliche, weitgehend gewaltfreie Spionagewesen, das in der Regel aus Nachrichtensammeln und -auswerten besteht, und das es sei jeher gegeben hat, so wirkt dies fast wie ein Gewohnheitsbrauch der Staatenwelt (wenn nicht gar als „Gewohnheitsrecht“<sup>170</sup>). Demgegenüber sollten die aufgelisteten schweren Straftaten einer völkerrechtlichen Ächtung unterfallen.

166 Bsp. v.a. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte der UN vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II S. 1534, UNTS Vol. 999 p. 171, dort vor allem Art. 2, 6 I, 7, 9, 10, 12, 14.

167 A/Conf. 183/9 v. 17.7.1998, UNTS Bd. 2187 S. 90, s.a. BGBl. 2000 II S. 1394.

168 S. Fundstelle oben: High Court of Justice, 21 January 1994, No. FC3 93/6212/E.

169 Zit. aus ILA–66<sup>th</sup>–Report p. 468.

170 Wenngleich jeder Staat sog. Staatsschutzdelikte ahndet. Denkt man aber an den häufigen Austausch gefasster und verurteilter Spione, an die häufigen Formen von Retorsi-

### 3.5. Rechtfertigungsgründe des Staates im Völkerrecht

Rechtliche Möglichkeiten einer Gegenargumentation von staatlich-politischer Seite sind zahlreich. Zunächst einmal kann sich jeder Staat – wie vermerkt – auf seine nur bedingt einschränkbare Souveränität beziehen. Weitere Rechtfertigungslinien für – auch schwerwiegende – Geheimdienst- und Polizeimaßnahmen können aus Vorbringen wie dem „tu quoque“-Argument, dem Argument des „minus malum permittitur, ut evitetur maius“ oder dem Grundsatz des „do ut des“ (Nachrichtenhandel) abgeleitet werden. Die Notwendigkeit einer Waffengleichheit bei Geheimdienstaktivitäten folgt aus dem Selbstverteidigungsrecht<sup>171</sup> des Staates, das selbst die UN-Charta anerkennt (Art.51)<sup>172</sup>. Weitere Argumente ergeben sich, wenn ein Staat vorbringt, ein Verzicht von Maßnahmen liefe auf eine Selbstblockade seines Verteidigungsrechts hinaus. Auch können Sachlagen wie Selbsthilfe<sup>173</sup>, Notwehr, Nothilfe und Notstand<sup>174</sup>, sowie die Abwehr der Gefahr einer Eskalation gegenseitiger Exekutiv-Maßnahmen als Argumente herangezogen werden. Schließlich gibt es den gefährlichen Graubereich des Rechts der „humanitären Intervention“<sup>175</sup>.

Aus solchen Rechtspositionen können Rechtfertigungen für Aktionen staatlicher Exekutivorgane (seien sie direkt oder indirekt tätig) erwachsen, selbst wenn diese im Endeffekt gravierende „undercover“-Handlungen darstellen. Zumeist, ohne dafür international eintreten zu müssen; der Fall Khashoggi ist dafür das beste Beispiel.

### 3.6. Die Verantwortung des Staates im Völkerrecht

#### 3.6.1. Zur Staatenverantwortlichkeit im völkerrechtlichen Deliktsrecht

##### 3.6.1.1. Der weitgehend geklärte Vorbereich: die Haftung des Staates für Terrorakte von Privatpersonen

Ein erster Ansatz für die Verantwortlichkeit eines Staates für Akte des Internationalen Terrorismus oder vergleichbar schwerer Verbrechen bildet die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates bei der Haftung für Privatpersonen<sup>176</sup>, die Ter-

---

on und Repressalie im Nachrichtenwesen (wechselseitige Ausweisung von Diplomaten) unter dem Aspekt des tu quoque-Aspekts, so kann man durchaus von Üblichkeiten des Staatenverkehrs unterhalb der Kriegsschwelle sprechen nach dem Motto „Ich liebe den Verrat, aber hasse den Verräter“ (Gaius Julius Caesar; es könnte aber auch zu Talleyrand und anderen modernen Staatsmännern passen).

171 Herdegen a.a.O. S. 249.

172 S. Herdegen a.a.O. S. 447, 5., ergänzt wird dieses Recht für die Fälle der höheren Gewalt und des Notstands.

173 Herdegen a.a.O. S. 261.

174 S. etwa Art. 4 UN-Menschenrechtspakt vom 19.12.1966, durch den aber die Notstandsmaßnahmen wiederum eingehegt sind. S. Herdegen a.a.O. S. 263.

175 Herdegen a.a.O. S. 263.

176 S. Kilian, NZWehrr a.a.O. S. 121 ff. und ders., Internationaler Terrorismus und völkerrechtliche Haftung des Staates a.a.O. 1977 sowie Oppermann a.a.O. S. 513 f.

rorakte begehen, welche von einem Staat in vorwerfbarer Weise (schuldhaft) nicht verhindert wurden<sup>177</sup>. Daraus ergibt sich eine unmittelbare Staatenverantwortlichkeit, begründet aus dem völkerrechtlichen Deliktsrecht. Zwar geht haftet hier der Staat für solche Taten nur mittelbar, denn er hat sie nicht ausgeführt. Dadurch dass er sie aber schuldhaft nicht verhindern konnte oder wollte, haftet er direkt aus eigener Verantwortlichkeit. Denn er hat es unterlassen, Vorkehrungen zu treffen, die solche Taten Privater verhindert hätten, bzw. er hat solche Täter nicht zur Verantwortung gezogen. Die Taten werden ihm somit direkt zugerechnet. Es geht hier zwar um eine mittelbare, rechtsdogmatisch aber um eine unmittelbare Haftung für Akte privater Terrororganisationen. Eine Analogie zur – dann ohnehin unmittelbaren – Verantwortlichkeit für Taten der eigenen Geheimdienst-, Polizei- usw. Organe lässt sich daraus ohne weitere Probleme nach dem Prinzip des *a maiore ad minus* ableiten.

### 3.6.1.2. Zur Systematik des völkerrechtlichen Deliktsrechts

Das völkerrechtliche Deliktsrecht ahndet Taten, etwa durch die Verpflichtung zu Wiedergutmachung, Schadensersatz, Genugtuung oder Strafverfolgung, die ein Staat gegenüber einem anderen begeht. Freilich wird dadurch eine direkte Verantwortlichkeit der Geheimdienst- und Polizeiangehörigen (auch Diplomaten oder sonstigen Beamten) fremder Staaten selbst nicht begründet. Sie werden vielmehr durch die Staaten, die ihre Dienstnehmer sind, mediatisiert<sup>178</sup>. Verletzt bleibt vielmehr nur der betreffende Staat selbst in Gestalt seiner Dienstnehmer.

Der betroffenen Amtsperson selbst kommt kein Haftungsanspruch gegen den verletzenden Staat zu. Eine Lücke besteht zudem bei Personen, soweit diese – wie der Journalist Khashoggi – keine fremden Staatsorgane sind, und ihre Verletzung den betreffenden Staat nicht selbst tangieren. Zudem wirkt das völkerrechtliche Deliktsrecht nur reaktiv, nicht präventiv. Dies bedeutet, dass es erst eingreift, wenn die Tat oder die Taten schon geschehen sind. Dass neben dem Staat ev. auch seine handelnden Organe als natürliche Personen für Straftaten persönlich einzustehen haben, wie es nach heutiger Völkerrechtslage bei Personen der Fall ist, die Kriegsverbrechen begangen haben, ändert daran nichts.

## 3.7. Die Konventionsentwürfe

### 3.7.1 *Der Entwurf einer Konvention zur Staatenverantwortlichkeit der International Law Commission (ILC) der UN*

Basis einer Ächtung und Verfolgung des staatlichen Terrorismus wäre eine allgemeine Konvention der Staatenverantwortlichkeit im Völkerrecht. Eine solche wurde zwar in langen Jahren von der ILC, einem Unterorgan der UN, ausgearbeitet.

<sup>177</sup> S. Kilian, NZWehrr a.a.O. S. 121 ff. und ders., Internationaler Terrorismus und völkerrechtliche Haftung des Staates a.a.O. 1977.

<sup>178</sup> S. grundsätzlich dazu v. Arnauld a.a.O. § 1 Rd. 51, § 5 Rd. 382.

Bisher ist ihr seit 2001 fertiger Entwurf aber nicht in Kraft getreten<sup>179</sup>. Zu groß sind die Widerstände unterschiedlicher Staaten. So bleibt die Staatenverantwortlichkeit dem Völkergewohnheitsrecht überlassen, soweit sie nicht durch spezielle Konventionen, etwa die Anti-Folter-Konvention, vertraglich geregelt ist.

Der *ILC-Entwurf* regelt in Art. 1 die Verantwortlichkeit eines Staates für völkerrechtswidriges Handeln und nennt in Art. 2 die beiden Elemente der Verantwortlichkeit: die Zurechenbarkeit und die Begründung der Verletzung. Das Völkerrecht geht gleichnamigem nationalen Recht vor (Art. 3). *Der Staat haftet gem. Art. 4 ff. das Verhalten seiner Organe aller Staatsgewalten, seien sie natürliche oder juristische Personen*, und auch für das hoheitliche Handeln nicht-staatlicher Personen (Art. 4, 5). *Er haftet bei Organleihe, auch bei der Überschreitung zulässiger Befugnisse, bei von ihm geleitetem oder kontrolliertem Verhalten und sogar, wenn öffentliche Behörden abwesend sind* (Art. 6, 7, 8, 9). Art. 12 f. regelt die Verletzung, Art. 16 ff. die Zurechenbarkeit eines Handelns. Der Ausschluss rechtswidrigen Handelns wird in den Art. 20 ff. aufgelistet<sup>180</sup>. Allerdings gibt es keine Rechtfertigung bei Verstoß gegen zwingende Völkerrechtsnormen (Art. 26). Der Inhalt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit folgt aus den Art. 28 ff. Art. 40 f. regelt die schwere Verletzung zwingender Völkerrechtsnormen (= *ius cogens*), während die Art. 42 ff. die Durchführungsverordnungen enthalten. Zulässige Gegenmaßnahmen des Anspruchsgegners enthalten die Art. 49 ff., wobei hier fundamentale Menschenrechte zu beachten (Art. 50 I b)) und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist (Art. 51). Die individuelle Verantwortlichkeit wird von der Staatshaftung nicht berührt (Art. 58). (Hervorh. d. Verf.)

Bei einer Ächtung und Verfolgung völkerrechtswidriger Geheimdienst- und Polizeimaßnahmen würde der Entwurf der ILC insgesamt und recht passgenau den entsprechenden Schutz bieten.

### 3.7.2. *Der Entwurf einer UN-Antiterrorismus-Konvention und die Tatbestandsbegründung der Staatenverantwortlichkeit*

Nachdem seit 1963 eine ganze Reihe von regionalen und internationalen Anti-Terrorismus-Konventionen abgeschlossen wurden, die meisten davon zum Schutz des zivilen Luftverkehrs gegen Luftpiraterie, wurde im Jahr 2000 durch die indische Regierung der umfassende („comprehensive“) *Entwurf einer UN-Konvention über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus* vorgelegt<sup>181</sup>. Neu an diesem Entwurf war, dass kein Unterschied zwischen nicht-staatlichen und staatlich

179 S. etwa Herdegen a.a.O. § 58 S. 442 ff. Artikelentwurf für: Die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtliches Handeln, 53. Sitzung der ILC (2001) z. K. der UN-GA 56. Sitzung (2001), Res. 56/83, 85. Si. v. 12.12.2001, Offic. Reports GA 56<sup>th</sup> sess., supp. No. 589 (A/56/589 a. corr. 1).

180 Einwilligung, Selbstverteidigung, Gegenmaßnahmen gegen völkerrechtswidriges Handeln des anderen Staates, Höhere Gewalt, Notlage, Notstand.

181 Draft comprehensive convention on international terrorism, GA 28 april 2002, A/C.6/55/1, Sixth Committee Ag. 166, means to eliminate international terrorism.

beauftragten Terroristen gemacht wurde. Dies geht bereits aus den Einleitungsthesen hervor, wo es heißt:

*“Convinced that the suppression of acts of international terrorism, including those which are committed or supported by States, directly or indirectly, is an essential element in the maintenance of international peace and security and the sovereignty and territorial integrity of States...”*. (Hervorh. d. Verf.)

Täter einer Terrorstraftat kann gemäß Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs „any person“ sein, also unabhängig davon, ob sie in staatlichem Auftrag oder aus eigenem Entschluss oder im Auftrag einer privaten Terrororganisation handelt. Die einzige Einschränkung ist, dass es sich dabei um Taten handelt, die jenseits einer Staatsgrenze ausgeführt werden, nicht aber Taten, die ein Inländer innerhalb eines bestimmten Staates begeht:

*“Article 3 This Convention shall not apply where the offence is committed within a single State, the alleged offender is a national of that State and is present in the territory of that State and no other State has a basis under article 6, paragraph 1, or article 6, paragraph 2, to exercise jurisdiction, except that the provisions of articles 10 to 22 shall, as appropriate, apply in those cases.”* (Hervorh. d. Verf.)

Die Konvention ist bisher nicht in Kraft getreten. Auch sie wäre geeignet, Staatsverbrechen, namentlich Geheimdienst- oder Polizeiverbrechen, international zu ahnden, zumindest, wenn sie im Ausland oder im Inland an Ausländern begangen worden sind.

### 3.8. Vorschläge zur Völkerrechtslage

#### 3.8.1. Möglichkeiten und Probleme einer Ächtung des Staatsterrorismus

Eine allgemeine, weltweite Ächtung in welcher rechtlichen Form auch immer würde zumindest hemmende, wenn nicht gar abschreckende Wirkung haben können. Besser noch wäre eine Selbstverpflichtung, staatliche Terrorakte zu unterlassen bis hin zum Erlass einer Art weltweit akzeptierter Ethik („Kodex“) bei der Ausführung von Geheimdienstmaßnahmen, die mindestens schwere Verbrechen ausschließt. Ergänzend hinzukommen könnte eine Vorbeugungs- und Verhinderungspflicht mit entsprechenden Schulungsmaßnahmen bis hin zu einer generellen Aufklärungs- und Verfolgungspflicht der Staaten und der Bestrafung nach dem Weltrechtsprinzip, wobei das Urteil des OLG Koblenz von 2020/21 Vorbild und Präzedenzfall sein kann.

Probleme gibt es auf diesem Weg freilich genug: zum einen die Abschottung, das Geheimhaltungsprinzip und die Eigendynamik sowie der Korpsgeist solcher Einrichtungen („omerta“, Staat im Staat etc.). Eine Rolle spielt immer auch die öffentliche Meinung. Weiter besteht das Problem der Nachweisbarkeit und die Frage, wer ist zuständig ist für die Verfolgung solcher Taten und Täter. Zu denken wäre an eine internationale Staatsanwaltschaft wie im Falle der UN-Strafgerichtshöfe und jetzt der EU.



### 3.8.2. Weitere völkerrechtsdogmatische Fragen

Beim völkerrechtlichen Deliktsrecht, einerlei, ob Terrorakte oder terror-adequate Akte i.w.S. von privaten Gruppen oder von staatlichen Einrichtungen ausgehen, spielen vor allem Fragen der Zurechnung<sup>182</sup>, des Verschuldens<sup>183</sup>, des due diligence-Verhaltens<sup>184</sup> sowie des local remedy-Prinzips<sup>185</sup> eine Rolle, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann.

Im Falle des Staatsterrorismus wäre eindeutig festzustellen, dass Geheimdienstaktionen, die in Entführungen, Morden etc. münden oder diese gezielt beabsichtigen, unter einen Begriff fallen können, der dem (internationalen) „Terrorismus“ gleichgestellt ist. Dies hängt zunächst zum einen davon ab, (1) ob es eine allgemein anerkannte rechtliche Definition des Phänomens des Internationalen Terrorismus gibt. Und wenn ja, (2) inwieweit dieser bereits de lege lata völkerrechtlich strafbar ist. Selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, wäre zu (3) überlegen, ob man für derartige Fälle und Fallgruppen einen gesonderten Begriff prägt, der dann de lege ferenda in völkerrechtliche Abkommen etc. münden oder auch in Zukunft zum Völkergewohnheitsrecht erstarken könnte.

Damit stellen sich zunächst folgende Fragen:

- (1) Fällt Staatsterrorismus unter den Begriff des internationalen Terrorismus? Fallen somit Gewaltaktionen dieser Organe (oder deren Beauftragten) (überhaupt) unter den Begriff des (internationalen) Terrorismus?
- (2) Ist Staatsterrorismus völkerrechtlich implizit untersagt, etwa im Gewaltverbotspostulat der UN-Charta implizit vorhanden?
- (3) Werden eigene und fremde Staatsorgane (oder deren Beauftragten) von völkerrechtlichen Verboten bzw. Deliktshaftungsregelungen (überhaupt) erfasst?
- (4) Könnte – um alle Interpretationszweifel auszuschließen – für die vielfältigen Formen staatlichen Terrorismus, auch derjenige, der sich im Verborgenen abspielt, ein neuer Rechtsbegriff geschaffen werden: etwa „Staatsterrorismus in weiterem Sinne“, „Staatshandeln-Exzess“ oder „Exekutiv-, Geheimdienstverbrechen“?

Daraus folgt als Forschungsbedarf eine Reihe weiterer Fragen und Abgrenzungsprobleme, die im Rahmen dieser Abhandlung nicht sämtlich zu klären waren:

- (5) Was ist unter einem Geheimdienst bzw. einer Sonderpolizei im Sinne einer völkerrechtlichen Definition zu verstehen? Wie sind Exekutivkräfte voneinander abzugrenzen? Das strikte deutsche Trennungsprinzip von Polizei und Nachrichtendienst/Verfassungsschutz gilt nicht in jedem Staat.
- (6) Wie kann Staatsterrorismus in Abgrenzung zum herkömmlichen Internationalen Terrorismus neu und anders definiert werden?
- (7) Wie sind Kriegsmaßnahmen von terrorähnlichen Geheimdienstmaßnahmen abzugrenzen?

182 Kilian, NZWehrr a.a.O. S. 121.

183 Kilian, NZWehrr a.a.O. S. 122 ff.

184 Kilian, NZWehrr a.a.O. S. 129 ff.

185 Kilian, NZWehrr a.a.O. S. 133 f.

- (8) Wie sind Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Zusammenhang mit terroristischen Taten zu sehen?
- (9) Ist im heutigen Völkerrecht noch ein *arkanum*, d.i. ein absoluter, unantastbarer Kernbereich des Staates, generell anerkannt?
- (10) Wie ist Staatsterrorismus im Inland gegenüber demjenigen im Ausland abzugrenzen?

Selbst wenn man zu der Feststellung käme, dass Geheimdienst- und Polizeiaktionen, die schwere Verbrechen darstellen, als Form des „internationalen Terrorismus im weiteren Sinne“ völkerrechtlich untersagt und weltweit zu bestrafen wären, türmte sich eine Reihe von Hemmnissen auf. Denn die Staatenwelt wäre in der Lage, der Einhegung verbrecherischer Geheimdienst- und Polizeiaktivitäten – wie gezeigt – eine ganze Reihe rechtlicher Schutzwälle in Form von Rechtfertigungen entgegenzustellen. Die Völkerrechtswidrigkeit staatlicher Maßnahmen muss daher im Bereich des völkerrechtlichen Deliktsrechts immer erst dargetan werden, sie ergibt sich nicht schon aus dem Vorliegen einer Verletzungshandlung bzw. eines Schadens<sup>186</sup>. Unumgänglich wäre daher die Bildung eines entsprechenden „griffigen“ Tatbestands des Geheimdienst-/Polizeiverbrechens, der bereits bekannte Straftatbestände wie Folter, Entführung, Totschlag, Mord u. dgl. mit einschließt.

#### 4. Schlussfolgerungen

Jeder bestehende Staat der Weltgemeinschaft legt Wert darauf, „zivilisiert“<sup>187</sup>, moralisch hochstehend<sup>188</sup>, (möglichst) demokratisch<sup>189</sup> und (in Maßen) ein Rechtsstaat zu sein: das „Weltmodell des Verfassungsstaates“ (Peter Häberle). Der Staat hat in vielen Weltgegenden und in vielen Bereichen seine „arcanum“ verloren. Überall bemüht man sich um „Transparenz“, erlässt Informationsfreiheitsgesetze<sup>190</sup> und gewährt (weitgehend) freien Zugang zu Archiven, Akten und Dokumenten. Dieses Idealbild streben auch die Bevölkerungen als Staatsvölker an. Nimmt man die These von der Volkssouveränität ernst (vgl. Art. 20 II GG), so ist es nicht im Sinne dieser Bürgerschaften, wenn der jeweilige Staat durch seine Organe, seien sie Polizei, Geheimdienste oder sonstige Exekutivkräfte, gegen elementare Rechtsgüter, die allen Staaten gemeinsam sind, in eklatanter Weise im In- oder Ausland verstößt<sup>191</sup>. Schon im vernunftrechtlichen System Kants von 1795<sup>192</sup> heißt es, nach

186 Grundsätzlich neuerdings Christian Marxen, *Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch. Theorie und Praxis der Illegalität im ius contra bellum*, 2021.

187 S. Art. 38 IGH-Statut.

188 Dazu etwa Kant a.a.O. S. 244 ff.

189 Dazu jüngst grundsätzlich und aus deutscher Sicht der Sammelband von Friedrich Wilhelm Graf und Heinrich Meier (Hg.), *Die Zukunft der Demokratie. Kritik und Plädoyer*, 2018, mit Beiträgen u.a. von Horst Dreier, Egon Flaig, Herfried Münkler und Dietrich Murswiek.

190 Muster war der „freedom for information act“ (FOIA) von 1967 in den USA.

191 Dazu Marxen a.a.O. *Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch*.

dem „selbst ein Volk von Teufeln“ in der Lage wäre, einen Staat zu schaffen, wenn es nur Verstand hätte: jedoch dem Staat liegt daran, der inneren wie äußeren Frieden zu befördern und zu sichern, „die Natur will unwiderstehlich, dass das Recht zuletzt die Obergewalt erhalte“<sup>193</sup>.

So ist es nur folgerichtig, dass die Staatenwelt mehr und mehr zu einer *Staatengemeinschaft* zusammenwächst, die gemeinsame, verrechtlichte Werte (besser: Rechtsgüter) als „geistige Wirklichkeit“ (Hegel) teilt<sup>194</sup>. So kann die Ächtung menschenverachtender Taten im Staatenverkehr zu einer rechtsbildenden Kraft werden, in der kein Staat die „Grenzen der Gemeinverträglichkeit“ (Tomuschat) überschreiten darf. Denn diese verstoßen gegen die Interessen der „Internationalen Gemeinschaft“ insgesamt<sup>195</sup>. Hierbei kann es offen bleiben, ob dieser Staatengemeinschaft bereits eine eigene Rechtspersönlichkeit zukommt und sie so bereits als „Völkerrechtssubjekt“ apostrophiert werden kann<sup>196</sup>.

Realistischerweise wird man Geheimdienstaktivitäten und Polizeimaßnahmen niemals unter einen Generalverdacht der Rechtswidrigkeit oder Unverhältnismäßigkeit stellen können. Dies wäre weltfremd. Aber ein Minimum an Fallgruppen (s. oben) und eine Begrenzung auf besonders schwere Delikte (vgl. oben) – ein Exempel und mahnendes Fanal mag der Fall Khashoggi in Istanbul ein – stünde zumindest zur ernsthaften Debatte. Allgemeine Empörung, die rasch verpufft, reicht nicht aus. Ebenso wenig Sanktionsdrohungen. Nötig wäre eine permanente völkerrechtliche Ächtung und weltweite Strafverfolgung.

Folgende Vorschläge könnten eine entsprechende Debatte der Verhinderung, Ächtung und Verfolgung solcher Delikte im Sinne einer generellen Sensibilisierung der Völkerrechtsgemeinschaft anstoßen:

- (1) Ausarbeitung einer allgemein akzeptierten und verbindlichen völkerrechtlichen Definition des Staatsterrorismus, z.B. als „Terrorismus im engeren Sinn“ o. dgl.
- (2) Aufnahme entsprechender Delikte nach dem Weltrechtsprinzip in die nationalen Strafgesetzbücher.
- (3) Eine Verpflichtung zur Selbstbeschränkung des Staates, möglicherweise sogar in der Verfassung verankert (vgl. etwa Art. 26 I und II GG).
- (4) Ausarbeitung eines internationalen „Komments“ von Geheimdienstaktivitäten in Gestalt von guidelines.
- (5) Erweiterung der Zuständigkeit internationaler Strafgerichte auf derartige Delikte,

192 Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795, z.B. in: Immanuel Kant, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie und Pädagogik* 1, Werkausgabe Bd. XI, hg. von Wilhelm Weischedel, stw Nr. 192, 1977, S. 195 ff.

193 Kant a.a.O. S. 224, 225.

194 S. Wolfgang Graf Vitzthum, IX. § 94 Staatengemeinschaft, in: *Leitgedanken des Rechts*. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, hg. von Kube/Mellinghoff/Morgenthaler/Palm/Puhl/Seiler, Bd. I, Heidelberg 2013. S. 1007 ff., Rd. 3, 6, 13 f.

195 Graf Vitzthum a.a.O. S. 1014, Rd. 21 mit Verweis auf Tomuschat Anm. 18 (Weltordnungsmodelle für das 21. Jahrhundert, 2009, S. 17).

196 Graf Vitzthum a.a.O. S. 1014/15, Rd. 22.

- (6) Ausarbeitung einer entsprechenden Deklaration der UN-Vollversammlung, etwa in Ergänzung der Friendly Relations Declaration der UN von 1970. Etwa eine Charta gegen solche Aktivitäten mit dem Charakter einer Selbstverpflichtung.
- (7) Dies könnte mit der Errichtung einer Monitoringstelle der UNO für entsprechende Vorkommnisse mit Datensammlungen, Reports nach dem Muster von Menschenrechtsbeobachtungsstellen verbunden werden.
- (8) Propagierung und Initiierung einer Internationalen Konvention zur Ächtung bestimmter schwerer Geheimdienst- und Polizeidelikte. In deren Rahmen könnte eine internationale Staatsanwaltschaft, vergleichbar der neuen EU-Korruptions-Staatsanwaltschaft, errichtet werden.

Bleibt der Mensch beim staatlichen Terrorismus im weiteren Sinne in den Fallstricken der Staatensouveränität und der Staatenimmunität hängen, so wäre es Aufgabe der Staatengemeinschaft, diese Schutzlücke im Zeitalter der Menschenrechte umgehend zu schließen.

Stellte aber eine solche Ächtung nicht lediglich einen Akt des „wishful thinking“ dar, analog etwa des radikalen Pazifismus? Würde dies der Fall sein, so hätte es im Völkerrecht der vergangenen dreihundert Jahre keinerlei Fortschritte gegeben: ewige Macht anstatt Recht. Keine Haager Landkriegsordnung, keine Kriegsächtung (Briand-Kellogg-Pakt), keine UNO, keinen Nürnberger Kriegsverbrecherprozess, keine Menschenrechtspakte, kein Ende der Ost-West-Konfrontation, keinen Internationalen Strafgerichtshof, keine europäische Einigung in Gestalt von EWG bzw. EU. Utopisches zu erhoffen und zu erwarten, liegt in der Natur des Völkerrechts, das auf weitgehendem Konsens und auf dem Prinzip *pacta sunt servanda* beruht. Es muss der Satz gelten: „Fiat iustitia, ne pereat res publica“ (Fritz Buchwald). Warum soll eine solche, konkret zu fassende Utopie nicht auch für die künftige Ächtung des Staatsterrorismus anzustreben sein gemäß des Satzes von Mahatma Gandhi: „Es gibt keinen Weg zum Frieden. Der Frieden ist der Weg“<sup>197</sup>.

## Anhang:

### *Aus der Pressemitteilung des OLG Koblenz vom 24.2.2021:*

„Das OLG Koblenz hat gegen den 44 Jahre alten syrischen Staatsangehörigen Eyad A. wegen Beihilfe zu einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§§ 7 Abs. 1 Nr. 5, Nr. 9 VStGB, 27 StGB) eine Freiheitsstrafe von 4 Jahren 6 Monaten verhängt. Der Senat sah es nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme als erwiesen an, dass der Angeklagte Eyad A. im Rahmen eines ausgedehnten und systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung anderen Hilfe dazu leistete, 30 Personen in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit zu berauben und während der Ingewahrsamnahme zu foltern. Der Senat gelangte zu der Feststellung, dass spätestens seit Ende April 2011 seitens der syrischen Regierung ein ausgedehnter und systematischer Angriff auf die Zivilbevölkerung stattfand, um die im Rahmen des sogenannten Arabischen Frühlings entstandenen Protestbewegungen ge-

197 Sehr ähnlich schon Kant a.a.O. S. 251. Vgl. auch Hermann Hesse: „Um das Mögliche zu erreichen, muss man das Unmögliche anstreben“.

waltsam im Keim zu ersticken und eine Gefährdung der Stabilität der Regierung und deren etwaigen Sturz zu unterbinden. Es seien im gesamten Land tatsächliche oder vermeintliche Oppositionelle, Demonstranten und Regimekritiker verhaftet, misshandelt, gefoltert und getötet worden. Auch im Gefängnis der Abteilung 251 des Syrischen Allgemeinen Geheimdienstes seien Menschen ohne rechtsstaatliches Verfahren eingesperrt und gefoltert worden. Es sei hierbei zu massiven körperlichen Misshandlungen der Gefangenen, etwa durch Schläge, Tritte und Elektroschocks gekommen. Zum anderen seien sie gezielt erheblichem seelischen Leid ausgesetzt worden, etwa durch die Androhung, nahe Angehörige von ihnen zu misshandeln, wie auch durch die permanent hörbaren Schreie der Gefolterten bei fortwährend unsicherem eigenem Schicksal. Die brutalen physischen und psychischen Misshandlungen hätten dazu gedient, Geständnisse zu erzwingen, Informationen über die Oppositionsbewegung zu erlangen und die Gefangenen von weiteren Protesten gegen die Regierung abzuhalten. In dem Gefängnis hätten auch jenseits der genannten Misshandlungen unmenschliche und erniedrigende Haftbedingungen geherrscht. So sei den Häftlingen konsequent eine medizinische Versorgung und die Körperpflege verweigert worden, es habe nicht genug zu essen gegeben, oftmals seien die Nahrungsmittel schlichtweg ungenießbar gewesen. Des Weiteren seien Zellen stark überfüllt gewesen, so dass häufig ein Hinsetzen oder Hinlegen nicht möglich gewesen sei und Gefangene abwechselnd hätten schlafen müssen. Der Angeklagte Eyad A. habe im Rahmen dieses ausgedehnten und systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung als Mitarbeiter des Syrischen Allgemeinen Geheimdienstes dazu Hilfe geleistet, im Gefängnis der Abteilung 251 insgesamt 30 Menschen in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit zu berauben und sie während der dortigen Ingewahrsamnahme zu foltern, indem er als Angehöriger der Unterabteilung 40 des Syrischen Allgemeinen Geheimdienstes im September/Okttober 2011 nach der gewaltsamen Auflösung einer Demonstration in Douma mit Kollegen die Straßen nach fliehenden Demonstranten abgesucht und schließlich 30 Personen festgenommen und in das Gefängnis der Abteilung 251 verbracht habe. Der Angeklagte habe den Transport der Demonstranten in einem der Busse begleitet und hierbei gesehen, dass diese bereits auf der Fahrt zum Gefängnis, wie auch bei der Ankunft im Gefängnis geschlagen wurden. Im Gefängnis seien die Festgenommenen dann brutal misshandelt und systematisch gefoltert worden. Der Angeklagte Eyad A. habe bereits bei der Festnahme der Demonstranten um die regelmäßige und systematische Folter im Gefängnis der Abteilung 251 gewusst und die Folterung der Festgenommenen billigend in Kauf genommen. Ebenso habe er damit gerechnet, dass die Folterungen Teil eines planmäßigen, organisierten Vorgehens der Regierung zur Unterdrückung oppositioneller Kräfte waren. Diese Feststellungen des Senats stützen sich auf die Aussagen der zahlreichen vernommenen Zeugen, auf die Angaben der Sachverständigen, die erhobenen Urkunds- und Augenscheinsbeweise und maßgeblich auf die Angaben des Angeklagten Eyad A. selbst. Dieser hat sich zwar im gesamten Strafverfahren zum Tatvorwurf nicht geäußert. Er hatte jedoch im Mai 2018 in einer Anhörung im Asylverfahren seine Tätigkeit beim Geheimdienst offenbart, sich jedoch zunächst nur als „Augenzeuge“ gewaltsamer Übergriffe zu erkennen gegeben. Schließlich hatte er aber bei einer polizeilichen Vernehmung im August 2018 seine Beteiligung an der Verfolgung und Festnahme der Demonstranten in Douma, sowie deren Verbringung in das Gefängnis der Abteilung 251 offengelegt und hierbei auch eingeräumt, deren Misshandlung beobachtet und zum Zeitpunkt der Festnahme der Demonstranten bereits gewusst zu haben, dass in dem Gefängnis der Abteilung 251 Folterungen und Tötungen stattfanden. Der Senat hat mildernd (§ 7 Abs. 2 VStGB) berücksichtigt, dass der Angeklagte Eyad A. die Tat unter Einbindung in eine strikt hierarchische, keine Abweichung dulgende Befehlsstruktur begangen, er als Gehilfe gehandelt und durch seine

Selbstbelastung maßgeblich zum Nachweis des Tatvorwurfes beigetragen hat. Unter weiterer Berücksichtigung, dass der Angeklagte im Rahmen seiner polizeilichen Vernehmung vom August 2018 zudem Aufklärungshilfe im Sinne von § 46b StGB geleistet habe, da er über seine eigene Beteiligung hinaus unter anderem Angaben gemacht habe, die – im Verbund mit weiteren Beweismitteln – einen dringenden Tatverdacht gegen den gesondert verfolgten Anwar R. begründet und zu dessen Anklage geführt hätten, hielt der Senat unter Abwägung aller Strafzumessungskriterien eine Freiheitsstrafe von 4 Jahren 6 Monaten für tat- und schuldangemessen. Bei der Strafzumessung hat der Senat zu Lasten des Angeklagten unter anderem berücksichtigt, dass dieser sich freiwillig und langjährig dem repressiven Sicherheitsapparat zur Verfügung gestellt hatte und sich zu einem Zeitpunkt, zu dem die Niederschlagung der Protestbewegung bereits lief, freiwillig von einer reinen Bürotätigkeit wieder in den operativen Bereich zurückgekehrt war. Auch wirkte sich die Zahl der Geschädigten und deren in besonderer Weise unmenschliche Behandlung strafscharfend aus. Zu Gunsten des Angeklagten ist unter anderem berücksichtigt worden, dass dieser die Tat aus freien Stücken offenbart und sich zu einem relativ frühen Zeitpunkt, nämlich Anfang des Jahres 2012, von dem Regime abgewandt hatte. Soweit die Verteidigung die Auffassung vertrat, der Angeklagte könne wegen entschuldigenden Notstands (§ 35 StGB) nicht für seine Tat zur Verantwortung gezogen werden, ist der Senat dem nicht gefolgt. Der Senat hat sich bereits keine Überzeugung dahin bilden können, dass der Angeklagte überhaupt eine Strategie gesucht hätte, mit der er sich dem Befehl zur Verfolgung und Festnahme der Demonstranten hätte entziehen können.“

In einem weiteren Verfahren hat das Gericht einen früheren Mitarbeiter des syrischen Geheimdienstes (Leiter eines Gefängnisses) wegen 27-fachen Mordes, Folter und anderer Verbrechen zu lebenslanger Haft verurteilt (s. *Kleine Zeitung Graz* v. 14. Jänner 2022, S. 15).

## Literaturverzeichnis

- Anders, Peter, „Ich bin doch bitte unschuldig!“. Der Fall Vera Brühne, 2012.
- Arendt, Hannah, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, 1951, dt. 1955, Serie Piper Nr. 1032, 1986 ff.
- Arnau, Andreas von, *Völkerrecht*, 2012.
- Artikel „Definition of terrorism“, wikipedia v. 4.6.2021.
- Artikel „OMON (Rußland)“, wikipedia Std. 9.2.2021.
- Artikel „State terrorism“, wikipedia v. 24.5.2021.
- Artikel „State-sponsored terrorism“ wikipedia v. 28.6.2021.
- Augustinus von Hippo, Aurelius, *De civitate Dei*, 413–426.
- Barth, Olivia, *Zivilpersonen im modernen Luftkrieg. Herausforderungen des Rechts des bewaffneten Konflikts im Hinblick auf den Schutz von Zivilpersonen im Rahmen von Luftoperationen* (Diss. 2019 Frankfurt/Oder), Berlin 2020.
- Bassiouni, Mahmoud Cherif, *International Extradition and World Public Order*, Leiden 1974, p. 123/124.
- Bischof, Burkhard, *Von Trotzki bis Khashoggi, Wenn Regime töten lassen*, DIE PRESSE Wien, v. 15.2.2021, S. 22/23.
- Bothe, Michael, in: Vitzthum/Proelß (Hg.), *Völkerrecht*, 8. A. Berlin 2019, VIII.

- Bovery, Margret, Der Verrat im XX. Jahrhundert, Bd. I-IV, Rowohlt's Deutsche Enzyklopädie (rde), rororo Nrn. 23, 24, 58, 105–106, 1956 ff.
- Bruha, Thomas, Neuer Internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel? in: Koch (Hg.), Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, 2002, S. 51 ff.
- Burckhardt, Jacob, Weltgeschichtliche Betrachtungen (1905 aus dem Nachlass herausgegeben), zit. nach Ullstein-TB Nr. 79, 1969.
- Calic, Marie-Janine, Tito. Der ewige Partisan, 2020.
- Camus, Albert, Der Mensch in der Revolte, 1951, dt. 1953, Rowohlt-TB Nr. 1216, 1969 ff.
- Christopeit, Vera/Heinrich Amadeus Wolff, Die Reformgesetze zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste, ZG 2010, S. 77 ff.
- Cremer, Hans-Joachim, John Rawls' „The Law of Peoples“ – Ein tauglicher Ansatz für eine Philosophie der internationalen Beziehungen? in: H.-J. Cremer/Th. Giegerich/D. Richter/A. Zimmermann (Hg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, FS f. Helmut Steinberger, Heidelberg 2002, S. 97 ff.
- Del Ponte, Carla, „Ich bin keine Heldin“. Mein langer Kampf für Gerechtigkeit, 2021.
- Doehring, Karl, Völkerrecht, 2. A. 2004.
- Dörr, Oliver (Hg.), Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht, Berlin 2014.
- Dürig, Günter, Kommentierung zu Art. 1 I GG in: Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Rd. 34 f.
- Epping, Volker, Das absolute Gewaltverbot – Ein Anachronismus? in: F. Zehetner (Hg.), FS f. Hans-Ernst Folz, Wien/Graz 2003, S. 31 ff.
- Flückinger, Paul, Der mysteriöse Tod des Vitali Schischow, Die Presse Wien v. 4.8.2021, S. 3.
- Gieseke, Jens, Die Stasi 1945–1990, 3. A. 2011, S. 194 ff.
- Glucksmann, André, Die Meisterdenker „Les Maîtres Penseurs“, 1977, dt. 1978 f.
- Graf, Friedrich Wilhelm und Heinrich Meier (Hg.), Die Zukunft der Demokratie. Kritik und Plädoyer, 2018, mit Beiträgen u.a. von Horst Dreier, Egon Flaig, Herfried Münkler und Dietrich Murswiek.
- Gray, John, Raubtier Mensch. Die Illusion des Fortschritts, 2013, dt. 2015.
- Greber, Wolfgang, Das geheime Instrument der Macht, Die Presse am Sonntag Wien v. 22.8.2021, S. 34.
- Güsten, Susanne, Verfolgung ohne Grenzen: Die Türkei entführt im Ausland, Die Presse am Sonntag Wien v. 22.8.2021, S. 34.
- Hailbronner, Kay, Die Autorität der Völkerrechtsordnung, in: Torsten Stein (Hg.), Die Autorität des Rechts. Verfassungsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Referate anlässlich des 65. Geburtstags von Karl Doehring, 1984, Heidelberg 1985, S. 35 ff.
- Hailbronner, Kay, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Dietrich Schindler/Kay Hailbronner (Hg.), Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, 1986, S. 49 ff.
- Heinegg, Heintschel von, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 5. A. München 2004, § 15, S. 186 f.
- Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 13. A. München 2014.
- Hermann, Rainer, Die Achse des Scheiterns. Wie sich die arabischen Staaten zugrunde richten, Klett-Cotta, Stuttgart 2021.
- Höland, Armin, Rechts- und Moralbildung in Europa durch die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Joachim Renzikowski (Hg.), Die EMRK im Privat-, Straf- und Öffentlichen Recht, 2004, S. 9 ff.
- Horstmann, Ulrich, Das Untier. Konturen einer Philosophie der Menschenflucht, st Nr. 1172, 1984.
- ILA-59<sup>th</sup>-Report, Belgrade 1980.



- ILA-60<sup>th</sup>-Report, Montreal 1982.
- ILA-61<sup>st</sup>-Report, Paris 1984.
- ILA-64<sup>th</sup>-Report, Broadbeach 1990.
- ILA-66<sup>th</sup>-Report, Buenos Aires 1994.
- Isensee, Josef, Die alte Frage nach der Rechtfertigung des Staates. Stationen in einem laufenden Prozeß, JZ 1999, S. 265 ff.
- Kant, Immanuel, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795, in: Immanuel Kant, Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie und Pädagogik 1, Werkausgabe Bd. XI, hg. von Wilhelm Weischedel, stw Nr. 192, 1977.
- Kau, Marcel, in: Vitzthum/Proelß (Hg.), Völkerrecht, 8. A. Berlin 2019, III.
- Kempen, Bernhard, Der Fall Distomo: griechische Reparationsforderungen gegen die Bundesrepublik Deutschland, in: Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann (Hg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, FS Steinberger, Heidelberg 2002, S. 179.
- Kempen, Bernhard/Christian Hillgruber, Völkerrecht, 2. A. München 2021.
- Kilian, Michael, Internationaler Terrorismus und völkerrechtliche Haftung des Staates, unv. paper 1977.
- Kilian, Michael, Zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Staates bei Akten des Internationalen Terrorismus, NZWehr 1982, S. 121 ff.
- Kirchheimer, Otto, Politische Justiz, 1961, dt. 1965/1981.
- Kokott, Juliane, Der Begriff „politisch“ im Normenzusammenhang nationalen und internationalen Rechts, ZaöRV Bd. 51 (1991), S. 603 ff.
- König, Doris, Stichwort „Terrorismus“, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. A., München 1991, S. 847 f.
- Marxen, Christian, Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch. Theorie und Praxis der Illegalität im ius contra bellum, 2021.
- Meßerschmidt, Manfred, Europäisches Umweltrecht, München 2011.
- Nietzsche, Friedrich, Also sprach Zarathustra. Ein Buch für alle und keinen, 1883/85, Erster Teil. Die Reden Zarathustras, 1883.
- Nonnenmacher, Peter, Wird Assange jetzt an die USA ausgeliefert?, Kleine Zeitung Graz v. 11.12.2021, S. 14 f.
- Oeter, Stefan, Souveränität – ein überholtes Konzept? in: H-J Cremer/Th Giegerich/D. Richter/A. Zimmermann (Hg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts a.a.O. S. 259 ff.
- Oppermann, Th./C.D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, 6. A. München 2014.
- Oppermann, Thomas, Der Beitrag des Internationalen Rechts zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, in: Ingo von Münch (Hg.), Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, FS für Hans-Joachim Schlochauer, Berlin/New York 1981, S. 496 ff.
- Oppermann, Thomas, Menschenrechte in Europa und in der Welt – die juristische Gewährleistung heute, in: B. von Behr/L. Huber/A. Kimmi/M. Wolff (Hg.), Perspektiven der Menschenrechte. Beiträge zum fünfzigsten Jubiläum der UN-Erklärung, 1999, S. 51 ff. (64).
- Oppermann, Thomas, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Zur Abgrenzung von Nichteinmischung gegenüber Intervention und Interzession, ArchVR 14 (1970), S. 321 ff.
- Oppermann, Thomas, The Part Played by International Law in Combating International Terrorism, Law and State, Vol. 25, 1982, p. 116 ff.
- Reibenwein, Michaela, Lebenslange Haft nach Mord an Blogger, Kurier Wien v. 7.8.2021, S. 20.
- Reporter ohne Grenzen, Jahresbilanz der Pressefreiheit 2020, Teil 1, RSF.pdf.
- Ruperez, Javier, The United Nations in the Fight Against Terrorism, Counter Terrorism Committee, Executive Directorate, o. J.

- Schenkkan, Nate/Isabel Linzer, Out of Sight, Not Out of Reach. The Global Scale and Scope of Transnational Repression, February 2021.
- Schmahl, Stefanie, in: Vitzthum/Proelß (Hg.), Völkerrecht, 8. A. Berlin 2019, IV.
- Schmitt, Carl, Glossarium. Aufzeichnungen aus den Jahren 1947 bis 1958, hg. von G. Giesler/M. Tielke, Berlin 2015.
- Schneider, Wieland, Deutsches Gericht zieht Assads Schergen zur Rechenschaft, Die Presse Wien, v. 25.2.2021, S. 6 f.
- Scholl, Stefan, „An Bord war ein Terrorist“, Kleine Zeitung Graz v. 27.5.2021, S. 12/13.
- Schulze, Ralph, Ex-Geliebte klagt den König im Ruhestand, Kleine Zeitung Graz v. 2.8.2021, S. 8/9.
- Seeger, Chris, Die unilaterale humanitäre Intervention im System des Völkerrechts (Diss. Halle 2008), Baden-Baden 2009.
- Škvorecký, Josef, Der Seeleningenieur, 1977, dt. 1998 bei Franz Deuticke, Wien.
- Stein, Torsten/Christian von Buttlar, Völkerrecht, 13. A. 2012.
- Steiner-Gashi, Ingrid, Lukaschenkos langer Arm? Aktivist im Exil tot aufgefunden, Kurier Wien v. 4.8.2021, S. 8.
- Stender-Vorwachs, Jutta, Terrorismusbekämpfung, UN-Sicherheitsrat und Selbstverteidigungsrecht, in: F. Zehetner (Hg.), FS für Hans-Ernst Folz, Wien-Graz 2003, S. 329 ff.
- Taylor, Telford, Die Nürnberger Prozesse, Heyne-TB Nr. 390, dt. 3. A. 1994.
- Tozzer, Kurt/Günther Kallinger, Todesfalle Politik: Vom OPEC-Überfall bis zum Sekyra-Selbstmord, Wien 1999.
- Verdross, Alfred/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. A. Berlin 1984.
- Vieregge, Thomas, Bidens Bittgang zum saudischen „Ölprinzen“, Die Presse Wien v. 4.6.2022, S. 8.
- Vitzthum, Wolfgang Graf, IX. § 94 Staatengemeinschaft, in: Leitgedanken des Rechts. Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, hg. von Kube/Mellinghoff/Morgenthaler/Palm/Puhl/Seiler, Bd. I, Heidelberg 2013. S. 1007 ff.
- Watzlawik, Paul, Wie wirklich ist die Wirklichkeit?, SP-Nr. 174, 1978 ff.
- Weiner, Tim, CIA: Die ganze Geschichte, Fischer, Frankfurt/M. 2009.
- Zotter, Christoph Zotter, Der Sudan liefert Omar al-Bashir ans Weltgericht aus. Die Presse Wien v. 12.8.2021, S. 3.