



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Gunther Hauser / Gerald Brettner-Messler (Hrsg.)

Sicherheit und Recht zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Terrorismus und Ethnizität

8/2007
Wien, 2007

Impressum:

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Herausgeber:

© BMLV / LVAk

Für die Herausgabe verantwortlich:

HR Dr. Rudolf Hecht

Layout und Grafik:

Medienstelle Landesverteidigungsakademie

Druck und Endfertigung:

ReproZ Wien/Akademiedruckerei LVAk

1070 Wien, Stiftgasse 2a

Erscheinungsjahr: 2007

ISBN 3-902456-74-4

ReproZ Wien

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Die perfide Waffe der Terroristen: Selbstmordterrorismus (<i>Rolf Tophoven</i>)	3
Europa und der Kampf gegen den Terrorismus (<i>Gunther Hauser</i>).....	11
Die militärische Dimension im „Neuen Terrorismus“ (<i>Heinz Vetschera</i>)	35
Robin Hood vs. Osama bin Laden: Rebellen, Freiheitskämpfer, Terroristen (<i>Heinz Gärtner</i>)	69
Terrorismus – theologische Aspekte (<i>Christian Wagnsonner</i>)	79
Der Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten durch den Europarat (<i>Wendelin Ettmayer</i>)	99
Nationalstaaten und nationale Minderheiten in Ostmittel- und Südosteuropa am Beginn des 21. Jahrhunderts (<i>Arnold Suppan</i>)	123
A Geopolitical Analysis in the Recent Lebanon Crisis and the Broader Implications (Summer 2006) (<i>Ioannis Th. Mazis</i>)	149

Vorwort

Die Sicherheit in Europa sieht sich stets Bedrohungen gegenüber. Gemäß der im Dezember 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) gelten als die Bedrohungen für Europa: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, gescheiterte Staaten und regionale Konflikte. Seit dem 11. September 2001 („9/11“) wurde gerade innerhalb der EU versucht, die Koordination im Kampf gegen den Terrorismus – auch mit den USA – zu forcieren, jedoch mit mäßigem Erfolg. Mit dem von US-Präsident George W. Bush verkündeten „*War on Terror*“ stellen sich für die internationale Staatengemeinschaft neue politische und vor allem auch rechtliche Herausforderungen dar. Dieser Konferenzband setzt sich einerseits zum Ziel, die völkerrechtlichen und europarechtlichen Herausforderungen – ausgehend vom politischen Realzustand – zu erörtern und zu diskutieren. Andererseits wird auf interdisziplinäre Weise Ursache und Wirkung des Terrorismus analysiert. Der zweite Schwerpunkt des Bandes konzentriert sich auf den Bereich Minderheitenschutz. Hier steht vor allem die Gewährung von Rechten für nationale und regionale Minderheiten zur Diskussion. In der Nichtanerkennung von nationalen und religiösen Minderheiten zeigt sich ein politisches Spannungsfeld, das auch zur Bildung von autonomen Zellen führen kann, die mit Gewalt für die „*Freiheit der Volksgruppe oder Glaubensgruppe*“ eintreten.

Dem Terrorismus kann nur umfassend wirksam entgegengetreten werden: sozial, wirtschaftlich, politisch und militärisch und vor allem: im Denken. Die politischen Rahmenbedingungen sind für ein effizientes koordiniertes Vorgehen sicherzustellen.

Der Leiter des
Instituts für Strategie und Sicherheitspolitik an der
Landesverteidigungsakademie:
HR Dr. Rudolf Hecht

Die perfide Waffe der Terroristen: Selbstmordterrorismus

Rolf Tophoven

Der Kutter näherte sich dem waffenstarrenden amerikanischen Kriegsschiff im Hafen von Aden völlig unauffällig und ging längsseits. Es war der 12. Oktober 2000! Die Matrosen an Deck grüßten noch freundlich die beiden Männer an Bord des Kutters. Dann erschütterte eine gewaltige Explosion das Hafenbecken. An der Steuerbordseite des Zerstörers USS Cole klaffte ein riesiges Loch. 17 Seeleute waren auf der Stelle tot. 39 wurden verletzt! Wieder einmal hatte ein islamistisches Selbstmordkommando zugeschlagen.

Sie sind die Verkörperung eines perfiden, sich anonym an sein Angriffsziel anschleichenden Terrors. Ihre Absicht wird jedoch mit tödlicher Präzision ausgeführt, von kühler Ratio bestimmt – Selbstmordattentäter. Heute so etwas wie die Speerspitze einer asymmetrischen Kriegführung. Ob in Jerusalem, Tel Aviv, Karatschi, Jakarta, Djerba, Mombasa, Casablanca, Kabul, Riad, Bagdad, Istanbul, Madrid oder London: die Spur der Suizid-Kommandos ist lang und blutig. Im Gegensatz zu den Bombenkampagnen der IRA in Nordirland oder der ETA in Spanien, um nur zwei Beispiele zu nennen, gibt es keine Telefonwarnungen, die Terroroperation selbst und das Chaos sind die intendierten Komponenten der Tat.

Terrorkader, die sich selbst in die Luft sprengen, zählen zu den am meisten gefürchteten Waffen in den Arsenalen politischer Aktivisten. Immer stärker und öfter greifen Terroristen oder Guerillas zu dieser Kampfform, um den scheinbar überlegenen Gegner zu treffen. Besonders häufig schlägt seit der Invasion im Irak im Frühjahr 2003 der Kamikaze-Terror in diesem Land zu. Fast täglich kommt es zu Schlägen todesbereiter „Märtyrer“, die mit Sprenggürteln und Bombenautos auf die Nerven der Besatzungsmacht sowie ihrer ausländischen und irakischen Partner zielen. Federführend bei vielen Attentatsserien war bis zur seiner Tötung durch die US-Luftwaffe im Jahr 2006 der berühmte Jordanier Abu Massab al-Sarkawi, Führer der islamistischen Terrorbrigade im Irak.

Wie immer wieder demonstriert, treffen die Sprengsätze der Suizid-Kommandos zwar auch militärische Ziele, der Masse der Anschläge fallen jedoch Zivilisten zum Opfer. Ein Terrorhandbuch der radikalislamischen Palästinenserorganisation Hamas bemerkt hierzu zynisch: „Es ist dumm, den Tiger zu jagen, wenn andererseits viele Schafe herumlaufen!“

In den letzten 20 Jahren haben 17 Gruppen in 14 verschiedenen Ländern die Taktik des Selbstmordterrors praktiziert. Mehr als 5.000 Menschen wurden getötet, mindestens 20.000 verletzt, der wirtschaftliche Schaden kulminierte in Milliarden-Dollar-Höhe.

Im Kontext der Anschläge vom 11. September konzentriert sich bei der Analyse des Suizid-Terrors vieles auf die Bin-Laden-Truppe Al Qaida. Denn sie produziert derzeit die dicksten Schlagzeilen.

Al Qaida ist mehr und mehr zu einem Netzwerk verwandter islamistischer Gruppen mit religiösem und ideologischem Hintergrund mutiert. Al Qaida ist mehr eine Gesinnung, eine Strömung als eine festgefügte Organisation. Ihre Anhänger sind weit gestreut und können sehr unterschiedlich in ihrem Denken sein. Verbindende Klammer ist jedoch ihr Hass auf die „Ungläubigen“, die westliche Welt, die USA und ihre Partner – und das effektivste Mittel, diesen Hass zu artikulieren, ist das Selbstmordattentat.

Planer und Logistiker derartiger Aktionen sind meist durchaus intelligente Menschen. Das Terrorkommando vom 11. September 2001 um Mohammed Atta fiel – auch als „Exekutive“ – unter diese Kategorie. In der Regel zählen die Attentäter jedoch häufig zu den „Fußsoldaten des Terrors“, durchdrungen von religiöser, ethnisch/nationaler oder einfach nur hasserfüllter Motivation. Ziel des psychologisch und physisch auf den Terrorkrieg vorbereiteten Täters ist sein eigener Tod mit gleichzeitiger Zerstörung des feindlichen Objekts oder des Gegners.

Sie sterben für Allah und sprengen sich dabei mit dem Ruf „Gott ist groß!“ auf den Lippen in die Luft. Schon droht die Hamas mit sieben Suizid-Terroristen, die sich im Wartestand befinden.

Selbstmord-Operationen bringen aus der Sicht einer Terrororganisation folgende Vorteile:

- Selbstmordkommandos verursachen viele Opfer und großen Sachschaden; sie unterminieren die Moral der Bevölkerung.
- Ein Selbstmordanschlag garantiert weltweites Medieninteresse.
- Der Einsatz dieser Taktik lässt den Terroristen Ort und Zeit selbst bestimmen. Dadurch wird der optimale Moment für die Zündung der Bombe erreicht.
- Wenn der Suizid-Terrorist einmal auf dem Weg zu seinem Ziel ist, ist der „Erfolg“ seiner Mission so gut wie garantiert. Selbst wenn Abwehrorgane den potenziellen Selbstmörder vor Erreichen seines Ziels stoppen sollten, kann der Täter in jedem Fall noch die Bombe aktivieren und somit erheblichen Schaden anrichten.
- Ein weiterer Vorteil für Selbstmord-Terrorismus liegt darin, dass kein Fluchtweg für den Täter ausgearbeitet werden muss. Denn seine Mission ist ein Trip ohne Wiederkehr.
- Weil der Terrorist bei einer Suizid-Aktion ja selbst getötet wird, sind eine Gefangennahme des Täters und ein anschließendes Verhör durch Sicherheitsexperten auszuschließen. Die Drahtzieher des Terrors müssen demnach keinen Verrat fürchten. Noch bereitstehende Suizid-Aktivistinnen können sich sicher fühlen.

Der islamistische Selbstmörder ist kein „einfacher“ Selbstmörder. Denn er wird nach der Tat religiös erhöht und gewinnt den Status eines „Shahid“, eines Märtyrers, der in einem „Heiligen Krieg“ gegen die Ungläubigen gefallen ist. Die Hamas zahlt der Familie eines Märtyrers mehrere Tausend Dollar als Dank für den Opfertod des Sohnes. Finanziell hat der Clan eines „Shahid“ ausgesorgt.

Derzeit gibt es fast ein Dutzend religiöse oder säkulare Terrorgruppen, die bereit waren oder immer noch sind, Suizidoperationen als taktisches Mittel gegen ihre Feinde einzusetzen.

Dazu zählen unter anderem die Palästinenserorganisationen Hamas und Dschihad al-Islami, die proiranische Hisbollah-Miliz, die ägyptischen Formationen Dschihad und Gamaa al-Islamiya, die algerische GIA, die tamilische LTTE auf Sri Lanka, die PKK in der Türkei und immer stärker Al Qaida oder mit dieser Bewegung vernetzte und durch sie inspirierte Gruppen und Einzeltäter.

Die Landkarte des Suizid-Terrorismus hat sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr ausgeweitet. In den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts waren der Libanon und Sri Lanka bevorzugte Schauplätze der Selbstmordattentäter. In den Folgejahren besetzten Terrorkommandos durch Suizidaktionen regionale Konflikte wie den israelisch/palästinensischen Krisenherd, das Ringen zwischen der Türkei und den Kurden und den russisch/tschetschenischen Konflikt, in dessen Kontext es seit 2000 verstärkte Anschläge, auch durch weibliche Attentäterinnen („Schwarze Witwen“), gibt. Seit dem global operierenden militanten/islamistischen Terror der Al Qaida kommt es verstärkt zu einer exportierten Selbstmordtaktik über die Grenzen des eigentlichen Konfliktherdes hinaus. Die Anschläge in Madrid (11. März 2004) und in London (7. bzw. 21. Juli 2005) sind hierfür klare Indizien. Aber bereits zuvor war es 1992 und 1994 durch Hisbollah-Kommandos in Argentinien zu Suizidoperationen gegen die israelische Botschaft und jüdische Kultureinrichtungen in der Hauptstadt Buenos Aires gekommen. Seit 1998 nahmen Al-Qaida-Kader und ihre Verbündeten Ziele in Kenia, Tansania (Anschläge auf die US-Botschaften), Pakistan, Tunesien, Marokko, Saudi-Arabien und am 11. September 2001 in den USA (World Trade Center, Pentagon) ins Visier.

Dabei gingen Terrorkommandos mit unterschiedlichen zeitlichen Abständen vor. Der israelische Politikwissenschaftler Ehud Sprinzak unterteilte die Suizid-Taktik einzelner Tätergruppen in drei Bereiche: Erstens gebe es Gruppen, in denen Selbstmordattentate nur vereinzelt ausgeführt würden (z. B. ägyptische Zellen, GIA in Algerien). Andere Organisationen, wie Hisbollah und Hamas, kalkulierten geschickt und setzten die Selbstmordkommandos nur von Zeit zu Zeit entsprechend einem strategischen Kalkül ein (z. B. Torpedierung sich anbahnender Friedensbemühungen zwischen Israel und den Palästinensern). Al

Qaidas Netzwerk dagegen sehe in den „lebenden Bomben“ ein permanentes Instrumentarium ohne zeitliche Unterbrechung.

Wissenschaftler und Sicherheitsbehörden finden Konsens darüber, dass es *den* typischen Selbstmörder nicht gibt. Ein Täterprofil lässt sich nicht wie in einem Raster nachzeichnen. Es ist immer eine Mixtur, eine Vielzahl von Einflüssen, die Menschen zum Suizidattentäter werden lassen. Im Gegensatz zu manch vorschnell geäußerten Aussagen, bei den Attentätern handle es sich um verzweifelte und irregeleitete Menschen, sind die Protagonisten des Suizids meist gezielt rekrutiert und speziell auf ihre Mission vorbereitet. Spontane Aktionen sind demgegenüber relativ selten.

„Häufig ist es bei palästinensischen Selbstmordattentätern gerade das soziale Umfeld, der Druck auf sie aus der Gesellschaft, aus dem Dorf oder dem Lager, was den entscheidenden Impuls vermittelt und die spätere Aktion auslöst“, sagt Professor Ariel Merarir, einer der führenden Terrorismusforscher Israels und Psychologe von der Universität Tel Aviv.

Persönliche Rachegefühle, die Erwartung vom Eingang ins Paradies und die Aussicht, als „Märtyrer“ (Shahid) in einem Heiligen Krieg gegen Ungläubige oder Besatzer zu sterben, sind außerdem sehr häufig motivierende Impulse für die menschlichen Bomben.

Neben menschlichen und rein persönlichen Gründen, den Sprengstoffgürtel zu nehmen und sich in die Luft zu sprengen, sind Selbstmordterroristen stets eingebettet in das strategische und auch taktische Kalkül ihrer jeweiligen Organisation. Die Motive von Selbstmordkommandos der Hamas, des Dschihad al-Islami und der Hisbollah sind zuallererst islamisch bedingt, während die Tamil Tigers (LTTE) und die PKK nationalistische Beweggründe auszeichnen.

Al Qaidas religiös-„philosophische“ Motive sind grenzüberschreitend. Das Netzwerk ist nicht auf ein bestimmtes lokales oder regionales Gebiet fokussiert, es ist transnational. Daher sind die operativen Einsätze von Al-Qaida-Selbstmordkadern nicht auf die Unterstützung einer spezifischen Gesellschaftsschicht, wie es beispielsweise bei der Hisbollah oder der Hamas der Fall ist, angewiesen. Ihre Kommandos bewegen sich wie „Fische im Wasser“

einer globalen Aktionssphäre, sie operieren in einem islamistischen Milieu, in dem der Mythos des Märtyrers gepflegt und akzeptiert wird. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang Länder und Regionen wie Südostasien, Pakistan, der Nahe und Mittlere Osten.

Als älteste islamische Vorbilder heutiger Selbstmordattentäter gelten die Assassinen, die im 12. Jahrhundert als Mitglieder einer schiitischen Sekte in Persien ein weit gespanntes Netz von Meuchelmördern aufzogen. Die Idee des Suizid-Attentats wurde vor dem Hintergrund der schiitischen Religion geboren. Denn der Schiismus gilt als die Strömung im Islam, in der das Märtyrertum einen besonders hohen Stellenwert genießt. Später übernahmen die Sunniten diese Taktik und setzten sie als Kampfmittel in verschiedenen Regionen der Welt ein.

Weibliche Selbstmordattentäterinnen

Im Oktober 2003 sprengte sich die 29-jährige palästinensische Rechtsanwältin Tayassir Dscharadat in der nordisraelischen Stadt Haifa in die Luft und riss mehrere Menschen mit in den Tod. Wenn Frauen sich in menschliche Bomben verwandeln, geschieht das auch im Namen ihres Geschlechts – erst recht in einer patriarchalisch dominierten Welt vieler muslimischer Staaten. Statt Familienglück wählen sie den Sprenggürtel. Statt einem friedlichen Kampf für die Emanzipation der Frau in der muslimischen Gesellschaft reißen sie in einem tödlichen Inferno Dutzende Unschuldige in den Tod. Dieser Terroranschlag in Haifa hat im Kontext des nahöstlichen Gewaltszenarios auf makabre Weise demonstriert, dass Frauen künftig als taktisches Medium des Suizid-Terrorismus eine zunehmende Rolle spielen könnten – Kamikazeterror durch weiblichen religiösen und nationalistischen Fanatismus. Herausragend aus der jüngsten Geschichte weiblicher Suizidattentäter ist die Geschichte der Belgierin Muriel Degauque. Die zum Islam konvertierte Frau sprengte sich im November 2005 im Irak in die Luft. Zum Islam konvertiert war auch die Berlinerin Sonja B., die sich im letzten Jahr zusammen mit ihrem Kind bei einem Anschlag opfern wollte. Zur Ausübung der Tat kam es jedoch nicht.

Was die Geschichte weiblicher Suizid-Bomber in Israel betrifft, so überraschten Attentate von Palästinenserinnen nicht nur die

israelischen Sicherheitskräfte, sondern auch die Mitglieder der ausschließlich von Männern dominierten Terrororganisationen. Erste weibliche Selbstmörderin in Israel war Wafa Idriss, die sich im Jahre 2002 in die Luft sprengte. Normalerweise werden Frauen in Palästina weder als Teilnehmer terroristischer Aktivitäten akzeptiert noch werden sie im Allgemeinen als potenzielle Märtyrer im Namen von Hamas, Dschihad oder der Al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden geduldet. In den 1970er Jahren wurde Leila Khaled als Hijackerin weltberühmt und mutierte zum „Glamour-Girl“ der palästinensischen Marxisten unter Georges Habbasch. Danach geschah lange nichts. Erst 2002 betraten mehr und mehr Palästinenserinnen die Bühne des aktiven Kampfes gegen Israel – und es wurde ein neuer Typ der palästinensischen Frau geboren: die weibliche Suizid-Aktivistin.

Diese Frauen agieren ausschließlich auf der Basis der Freiwilligkeit und erklären ihren Willen, als „Märtyrerinnen“ zu sterben. So geschehen mehrmals in den Reihen der Arafat-nahen Al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden. Dort erhielten Frauen auch massive Hilfe vor der Ausführung ihrer Selbstmord-Operationen. Anders dagegen die Einschätzung der radikal-islamischen Hamas-Bewegung. Dort ist man nicht daran interessiert, Frauen in den Rängen zu haben. Dies gründet in der – im Gegensatz zur stärker nationalistisch orientierten Al-Aqsa-Brigade – fundamentalistischen Ausrichtung der Hamas. Daher hat die Hamas auch niemals Terroranschläge von Frauen zugegeben, geschweige denn organisiert.

Die andere islamistische Organisation in Gaza und im Westjordanland, der Dschihad al Islami, erlaubt hingegen den Einsatz von Frauen als Selbstmordattentäterinnen. Terrororganisationen erlauben in der Regel Selbstmordterror durch Frauen nur dann, wenn die gesellschaftliche Situation dies ermöglicht. Dies ist in der palästinensischen Gesellschaftsstruktur auf der Westbank eher der Fall als in jener des von der Hamas domestizierten Gazastreifens. „Die Situation in Jenin, woher die meisten Suizid-Bomber kommen, ist liberaler und säkularer als Gaza, wo die Islamisten das Sagen haben“, erklärt ein israelischer Antiterror-Experte. Auch die Attentäterin von Haifa kam aus Jenin.

Für viele in der muslimischen Welt gewinnen weibliche Selbstmordterroristinnen – wie ihre männlichen Mitstreiter – Unsterblichkeit. Scheitert der Versuch einer Frau, sich und andere mit der Bombe umzubringen, bleibt sie nur Frau. In dem Moment, wo es ihr jedoch gelingt, Israelis zu töten, stirbt sie als Märtyrerin, wird respektiert in der Gesellschaft, wird zur „Heldin“.

Was den palästinensischen Typ weiblicher Suizidbomber betrifft, so lässt sich, verglichen mit anderen Gesellschaften und ihren weiblichen Terroristen, ein neuer Typ, ein neues Modell des Attentäters zeichnen:

Palästinenserinnen sind im Kontext internationaler Terrororganisationen die einzigen, die als Freiwillige in die Mission gehen. Sie werden nicht ausgewählt, trainiert oder psychologisch auf ihre Aktion vorbereitet. Dies hat neben anderen vor allem zwei Gründe: Frauen sind generell nicht willkommen in den männlichen Rängen der paramilitärischen terroristischen Kommandos. Zum anderen benötigen weibliche Selbstmörderinnen keine psychologische Vorbereitung. Sie sind mit antiisraelischer Propaganda indoktriniert. Zudem bestimmen Hass auf die israelischen Besatzer und Fanatismus das politische Klima in den Palästinensergebieten. Die Wissenschaftlerin Catherine Goldsmith definiert es wie folgt: „Wenn sich eine Frau in die Luft sprengt, explodieren mit ihr all jene Mythen über die Schwäche, die Unterwürfigkeit und Unterjochung der Frau!“

Europa und der Kampf gegen den Terrorismus

Gunther Hauser

Die Typologie des Terrorismus

Der Terrorismus in all seinen Formen stellt eine der schlimmsten Bedrohungen für den globalen Frieden bzw. die Sicherheit dar,¹ „*verstößt gegen die Grundwerte menschlichen Zusammenlebens und gegen die Regeln staatlicher und internationaler Ordnung*“² und bezweckt vor allem eine psychologische Schwächung des Gegners. Die Angriffe richten sich dabei nicht primär gegen militärische Ziele, sondern meist gegen Zivilpersonen. Terrorismus ist dem Wesen nach eine politische Strategie und zielt auf die Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse.

Europa war in der jüngsten Vergangenheit stets mit Terrorismus konfrontiert. Allein in Großbritannien, Irland und Spanien kamen seit dem Beginn der siebziger Jahre durch terroristische Anschläge mehr als 5.000 Menschen ums Leben.³ Der Terror der sechziger und siebziger Jahre war überwiegend politisch links ausgerichtet, der Terror der achtziger und neunziger Jahre sowie der Gegenwart dagegen ist vermehrt religiös und antiwestlich motiviert und richtet sich vor allem gegen jene *christlichen* Mächte, die aus islamistischer Sicht *Kreuzzüge gegen den Islam* führen: USA (und Verbündete) und Russland. Den vorläufigen traurigen Höhepunkt erreichte der Terror am 11. September 2001 (9/11), als über 3.000 Menschen bei Angriffen gegen das *World Trade Center* (WTC), das *Pentagon* und beim Absturz einer entführten *Boeing 757* in Pennsylvania ums Leben kamen.

¹ Vgl. dazu die Resolution des UN-Sicherheitsrates 1535 (2004) vom 26. März 2004: „*Reaffirming further that terrorism in all its forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to peace and security*“ (Präambel, 2. Absatz).

² Aus: Auswärtiges Amt, 25 Jahre Mitgliedschaft Deutschlands in den Vereinten Nationen, 1. Auflage, Bonn, Juni 1998, S. 118.

³ So der EU-Koordinator für Anti-Terrorismusmaßnahmen, Gijs de Vries, während seines Vortrages zum Thema „*European strategy in the fight against terrorism and the co-operation with the United States*“, CSIS European Dialogue Lunch, Washington, 13 May 2004.

Die USA waren bereits zuvor Ziel terroristischer Anschläge: 1993 scheiterte ein Anschlag auf das WTC, 1995 kamen beim Attentat auf das Regierungsgebäude in Oklahoma City – ausgelöst durch einen politisch extremistischen Amerikaner – 168 Menschen ums Leben. Am 7. August 1998 starben ca. 300 Menschen bei Anschlägen auf US-Botschaften in Daressalam und Nairobi, am 12. Oktober 2000 kamen 16 Soldaten beim Anschlag auf die *U.S.S. Cole* in Jemen ums Leben. Am 2. Juni 2007 wurden in New York drei Männer verhaftet, die eine Kraftstoffleitung des *John-F.-Kennedy*-Flughafens, die zudem durch Wohngebiete des Stadtteils Queens führt, zu sprengen beabsichtigten. Der Anschlag hätte zu mehreren tausend Toten führen können, erklärte die Staatsanwaltschaft.⁴

Ab den neunziger Jahren wurde auch Russland – bedingt durch die bewaffneten Konflikte in Tschetschenien – vermehrt Ziel von terroristischen Anschlägen: 1999 starben ca. 300 Menschen bei Anschlägen in Moskau, Anfang Mai 2002 gab es bei einem Terroranschlag während der Militärparade zum „*Sieg der Sowjetunion über Nazi-Deutschland*“ in Kaspijsk/Dagestan dutzende Tote. Terroranschläge erfolgten seitens tschetschenischer *Schwarzer Witwen* und Rebellen gegen zivile Ziele – wie gegen das Moskauer Musical-Theater *Nordost* im Oktober 2002 (129 Tote) und gegen eine Schule im nordossetischen Beslan am 1. September 2004 (ca. 330 Tote). Mitte Oktober 2005 kamen bei einem Überfall von 90 Terroristen auf Regierungsgebäude in Naltschik – der Hauptstadt der russischen Teilrepublik Karbadino-Balkarien – 140 Menschen ums Leben, darunter alle Angreifer.

In Europa wurde der bisher schwerste Terroranschlag der jüngsten Geschichte am 11. März 2004 – also 911 Tage nach dem *9/11* –

⁴ Einer der drei Verdächtigen, der aus Guyana stammende US-Bürger Russell Defreitas, soll den Plan während seiner Arbeit in der Frachtabteilung des Flughafens entwickelt haben. Mit dem JFK Airport hätte ein Symbol der ganzen Nation getroffen werden sollen. Die beiden anderen Personen, Abdul Kadir und Kareem Ibrahim, wurden im Karibikstaat Trinidad und Tobago verhaftet. Bei Kadir handelt es sich um einen ehemaligen Parlamentsabgeordneten aus Guyana. Als Motiv der Gruppe werden Hass auf die USA, Israel und die westlichen Zivilisationen angegeben. Aus: US-Behörden melden Schlag gegen Terrorkomplott, 3. Juni 2007, 09:45, NZZ Online.

verübt: Diese Angriffe richteten sich gegen Vorortelinien in Madrid, dabei fanden 191 Menschen den Tod, über 1.500 wurden verletzt. Am Morgen des 7. Juli 2005 ereigneten sich in London während des Berufsverkehrs innerhalb kürzester Zeit insgesamt vier Explosionen, ausgelöst durch Bombenträger – so genannte *Rucksackbomber* – in drei U-Bahn-Zügen und einem Doppeldeckerbus. 56 Menschen – einschließlich die vier Attentäter⁵ – wurden getötet, über 700 Menschen teilweise schwer verletzt.⁶

Jahre zuvor erfolgten weltweit Anschläge gegen Touristen aus dem Westen und westliche Einrichtungen. Bei einem Attentat auf die Synagoge in Djerba/Tunesien am 11. April 2002 wurden 21 Menschen aus dem Westen getötet, davon 14 deutsche Touristen. Am 12. Oktober 2002 kamen bei Anschlägen auf Nachtclubs auf Bali/Indonesien 202 Menschen ums Leben, vor allem Australier. Fünf nahezu gleichzeitige Anschläge gegen westliche Einrichtungen fanden am 16. Mai 2003 in Casablanca statt (45 Tote). Vier Tage zuvor starben in Riad/Saudi-Arabien durch Serienanschläge auf Wohngebiete 35 Menschen, 194 Menschen wurden verletzt. In Istanbul starben am 16. November 2003 bei Bombenanschlägen auf zwei Synagogen 23 Menschen, 300 Personen wurden dabei verletzt. Sechs Tage später starben in Istanbul bei Bombenanschlägen auf britische Einrichtungen 27 Menschen, ca. 450 Personen wurden verletzt. Dabei kam auch der britische Generalkonsul Roger Short ums Leben. Die Anschläge von 2003 richteten sich vor allem gegen die USA und Großbritannien als Krieg führende Mächte im Irak.

In diesem Kontext wurde in den Medien die Organisation der *Al Kaida* genannt, in deren Namen auch die Terrorangriffe gegen die USA vom 11. September 2001 begangen wurden. Terrorgruppen wie die *Al Kaida* sind nach dem Vorbild der amerikanischen *Fast-Food-Kette McDonald's* aufgebaut: Im Rahmen eines Franchise-Systems operieren

⁵ Drei der vier jungen Täter (Alter: 18–30 Jahre) waren Briten pakistanischer Herkunft.

⁶ Die Anschläge werden in den britischen Medien auch unter der Abkürzung 7/7 genannt, in Anlehnung an die Terroranschläge gegen die USA am 11. September 2001 (9/11).

Terrorgruppen für die größere *Terror-Holding*. Terrorgruppen werden auch wieder aufgelöst, neue Gruppen formieren sich.

Die Motive für den Terrorismus der letzten dreißig Jahre waren und sind

- sozialrevolutionär: z. B. die *Rote Armee Fraktion* (RAF) oder die *Action Directe*;
- ethnisch/nationalistisch: z. B. die *Irish Republikanische Armee* (IRA) oder die baskische Untergrundorganisation ETA;
- religiös/apokalyptisch: *Al Kaida*, *Hamas*, *Fatah-Al-Islam*, *Kach*, *Aum Shinrikyo*.

Der 11. September 2001

Eine neue Dimension hat der Terrorismus an dem Tag erreicht, als erstmals Verkehrsflugzeuge mit Passagieren als Waffe gegen das *World Trade Center* (WTC) und das *Pentagon* verwendet wurden:

- die Art der Gewalthandlungen unterscheidet sich kaum mehr von Kriegshandlungen – Angriffe aus der Luft mit mehreren tausend Opfern, Sachschaden in Milliardenhöhe; bei den Anschlägen auf das WTC allein kamen über 3.000 Personen aus 78 Ländern ums Leben;⁷
- zeitgleiche Angriffe erfolgen auf mehrere Ziele in einem komplexen Organisationsablauf;
- als Erwiderung erfolgte die Einleitung militärischer Gegenmaßnahmen – im Sinne der *Qualifikation* als „bewaffneter Angriff“ gemäß Art. 51 UN-Charta. Bestätigt wurde diese *Qualifikation* in der erstmaligen Ausrufung des Beistandsartikels 5 des NATO-

⁷ Rensselaer Lee and Raphael Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, Issue Brief for Congress, Updated January 8, 2003, Congressional Research Service, The Library of Congress, <http://www.usembassy.at/en/download/pdf/terrorism.pdf>.

Gründungsvertrags und in der Entscheidung der NATO-Mitgliedstaaten und des UNO-Sicherheitsrats.

Alle UNO-Sicherheitsratsmitglieder stimmten bei ihrer Sitzung am 9. Oktober 2001 für die Luftangriffe der USA und Großbritanniens gegen die *Taliban* und die *Al Kaida*. An diesem Tag wurde von der UN-Vollversammlung Syrien als neues Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt. Bei der auf Antrag der USA und Großbritanniens einberufenen Sitzung des Rates rechtfertigten die beiden Staaten die Luftangriffe auf Afghanistan als „*legitime Wahrnehmung des Selbstverteidigungsrechtes nach Artikel 51 der UNO-Charta*“.⁸

Die USA verglichen den 9/11 mit dem 7. Dezember 1941 – also mit dem Angriff japanischer Kampfflugzeuge auf Pearl Harbour. Dieser neue Terror besitzt den Charakter eines bewaffneten Konflikts und ist deshalb *militärische Angelegenheit*. Mit dem völkerrechtlichen Zustand des Krieges haben die terroristischen Angriffe auf die USA jedoch nichts zu tun. Die Idee, Flugzeuge als Waffe gegen zivile Objekte einzusetzen, war am 9/11 nicht neu: Bereits 1986 planten Terroristen, eine Maschine der amerikanischen Fluggesellschaft *Pan Am* in Karatschi zu entführen und danach im Zentrum von Tel Aviv abstürzen zu lassen. 1994 beabsichtigten Terroristen, ein Flugzeug der *Air France* in Algier zu entführen und in Paris abstürzen zu lassen.

Der im September 2001 ausgerufene Kampf gegen den Terror brachte sogar erbitterte politische Gegner zusammen: Mitte Dezember 2003 kündigte Libyens Staatschef Muammar al-Gaddafi an, den Terrorismus nicht mehr zu unterstützen und die Familien der 270 Opfer des Bombenanschlags auf eine *Boeing 747* der amerikanischen Fluglinie *Pan Am* (Flug PA 103) am 21. Dezember 1988 10.000 Meter über dem schottischen Ort Lockerbie finanziell zu entschädigen. Im Jahr 2002 ließ die sudanesishe Regierung Mitglieder der *Al Kaida* festnehmen und hob Trainingslager dieser Terrorgruppe auf ihrem Territorium aus. Sowohl Libyen als auch der Sudan kündigten an, mit den amerikanischen Behörden in der Terrorbekämpfung verstärkt zusammenzuarbeiten. Zwei Monate nach den Terroranschlägen vom

⁸ Aus: UNO billigt Luftangriffe, warnt vor „Blindgängern“, trauert um Mitarbeiter, in: Die Presse, 10. 10. 2001, S. 5.

9/11 unterzeichnete die Regierung Nordkoreas zwei internationale Konventionen gegen den Terrorismus – wenngleich mit Vorbehalten: die Konvention gegen die Finanzierung des Terrorismus aus 1999 sowie die Konvention gegen Geiselnahme aus 1979.⁹ Das Regime unter Saddam Hussein wurde seitens der US-Administration als ein terroristisches eingestuft, der Sturz dessen bedeutete für den amerikanischen Präsidenten einen „Sieg im Krieg gegen den Terrorismus, der am 11. September 2001 begann und sich weiter fortsetzt.“¹⁰

Keine Chance auf Realisierung hatte zunächst der seit 9/11 mehrmals unterbreitete Vorschlag, das bisher auf Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingeschränkte Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) um das Delikt *Terrorismus* zu erweitern. Der Definitionsstreit dreht sich um zwei Fragen: Sollen nur Akte einzelner Personen sowie von Gruppen und Organisationen als *Terrorismus* eingestuft werden oder auch Handlungen von Staaten, vertreten durch ihre Regierungen? Und wie lassen sich verbrecherische Anschläge von *Terroristen* unterscheiden von *legitimer Gewaltanwendung* durch *Freiheitskämpfer*? Die überwältigende Mehrheit der UNO-Mitgliedstaaten will die Terrorismus-Definition auf Einzelpersonen und Gruppen beschränken. Nur eine kleine Gruppe von Ländern, die sich selber als Opfer von Staatsterrorismus sehen, plädiert(e) offen für die umfassendere Definition (Kuba, Irak unter Saddam Hussein und das mit Beobachterstatus bei der UNO vertretene Palästina). Im Zuge des von der US-Regierung betriebenen Aufbaus einer neuen „*internationalen Allianz gegen den Terrorismus*“ erhielten etwa Russland, China und Indonesien von Washington grünes Licht, „*Freiheitskämpfer*“, Sezessionisten oder islamistische Oppositionsgruppen unterschiedslos als *Terroristen* zu bekämpfen.

⁹ Rensselaer Lee and Raphael Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, Issue Brief for Congress, Updated January 8, 2003, Congressional Research Service.

¹⁰ So George W. Bush in seiner Rede am 1.5.2003 auf dem Flugzeugträger „*Abraham Lincoln*“, bei der der amerikanische Präsident das Ende der großen Kampfoperationen im Irak verkündete. Aus: *President Bush Announces Combat Operations in Iraq Have Ended*, The White House, Office of the Press Secretary, Washington, 1. Mai 2003.

Der Kampf gegen den Terrorismus – gemeinsam mit den USA

Auf der Ebene der EU besteht eine relativ intensive Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung, die in der Folge der Ereignisse des 11. September 2001 deutlich verstärkt wurde. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaften erfolgte bereits zu Beginn der siebziger Jahre die Einleitung der Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus auf zwischenstaatlicher, jedoch nicht auf gemeinschaftlicher Ebene: Die TREVI-Gruppe (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence*) – entstanden durch den Rat Justiz und Inneres im Juni 1976 – bildete die Grundlage für Tagungen auf Minister- und Expertenebene. Am 27. Januar 1977 wurde seitens des 1949 gegründeten Europarates in Straßburg die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus (*European Convention on the Suppression of Terrorism* – ECT) beschlossen. In diesem Übereinkommen wurden terroristische Handlungen als Form der Kriminalität verankert.

Mit dem Schengener Abkommen von 1985 erweiterte sich durch die vereinbarte Freizügigkeit auch der Bewegungsspielraum von Terroristen und organisierten Kriminellen. Um diesen negativen Auswirkungen entgegenzuwirken, verabschiedeten die Regierungen 1990 im Rahmen des Schengener Durchführungsabkommens Ausgleichsmaßnahmen (u. a. die Kontrolle des Personenverkehrs und der Grenzen sowie die stärkere Koordination der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit) und den Aufbau des Schengener Informationssystems (SIS), eines staatenübergreifenden, auf Computer gestützten Fahndungssystems. Die Rechtsgrundlagen für die Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU finden sich insbesondere in der dritten Säule des EU-Vertrages – d. h. in den Bestimmungen über die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)¹¹.

Seit dem Beginn der neunziger Jahre koordinieren die EU und die USA ihre Bekämpfung des Terrorismus, insbesondere was die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) und Trägersystemen betrifft, die von Terroristen eingesetzt werden könnten. Zwischen 1992 und 2001 hat allein die EU insgesamt 550 Mio. Euro für Programme zur Verhinderung der Proliferation von MVW in Russland

¹¹ Titel VI des EU-Vertrages.

und in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion bereitgestellt. Dazu kamen weitere 309 Millionen Euro für die Zerstörung nuklearer Waffen, 88 Millionen Euro für die Zerstörung von C-Waffen sowie 4 Millionen Euro für infrastrukturelle Maßnahmen.¹²

Im Dezember 2003 wurde auf Grundlage der zu dieser Zeit beschlossenen Europäischen Sicherheitsstrategie, die die Verbreitung von MVW als zentrale Bedrohung für die EU definiert, seitens der EU die Strategie gegen die Proliferation von MVW beschlossen. Im Oktober 2003 wurde eine persönliche Repräsentantin für die Nichtverbreitung von MVW seitens des Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana, ernannt. Die EU zielt diesbezüglich auf eine Stärkung des multilateralen Regimes (*effizienter Multilateralismus*) – vor allem im Rahmen der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA), der Organisation für die Verhinderung von Chemiewaffen (OPCW) und der *Comprehensive Test-Ban Treaty Organisation* (CTBTO). Dieser Multilateralismus zielt auf eine Stärkung des Exportkontrollsystems sowie dessen Maßnahmen im Kontext mit *Dual-Use*-Gütern auf nationaler und multinationaler Ebene und auf die Schaffung von Unterstützungsprogrammen für Drittländer zur Verhinderung der Verbreitung von MVW. Die Europäische Kommission entwickelte für Notfälle Frühwarnsysteme sowie ein Zivilschutzsystem. Seit 2003 existiert zwischen Australien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, den Niederlanden, Polen, Portugal, Spanien und den USA die *Proliferation Security Initiative* (PSI) zur Verhinderung von Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Ein Jahr danach schlossen sich Dänemark, Kanada, Norwegen und Singapur dieser Initiative an. In diesem Zusammenhang werden regelmäßig Übungen auf See und auf Flughäfen durchgeführt.

Der EU-Vertrag verlangte schon in der Fassung des Vertrags von Amsterdam (unterzeichnet am 2. Oktober 1997) in Artikel 29 „... *die Verhütung und Bekämpfung der – organisierten und nichtorganisierten*

¹² Günter F.C. Forsteneichner: Neue Formen der Bedrohung der internationalen Sicherheit, Terrorismus – Proliferation – Organisierte Kriminalität – Migration. Erscheinungsformen – Bewältigung – sicherheitspolitische Aspekte, IAP-Sonderheft, Osning Verlag, Bonn im Oktober 2001, S. 17.

– *Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, ... im Wege einer engeren Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und anderer zuständiger Behörden in den Mitgliedstaaten, sowohl unmittelbar als auch unter Einschaltung des Europäischen Polizeiamts (Europol).*“ Damit hat die EU die Terrorismusbekämpfung in die so genannte *dritte Säule* des Vertragswerkes – Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) – aufgenommen, allerdings nicht als Komponente des Gemeinschaftsrechts, sondern auf der zwischenstaatlichen Regierungsebene. Zudem ist seit 1. Juli 1999 *Europol* als Europäisches Polizeiamt mit Sitz in Den Haag tätig. Falls in zwei oder mehreren EU-Mitgliedstaaten Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur vorliegen und deshalb ein gemeinsames Vorgehen erforderlich ist, wird *Europol* u. a. für folgende Delikte zuständig: Tötung, Menschen- und Organhandel, Rassismus, Betrugs- und Eigentumsdelikte (wie Korruption, Computerkriminalität und Dokumentenfälschung), Waffen- und Munitionshandel und Umweltkriminalität. In jedem EU-Staat ist eine nationale *Europol*-Koordinationsstelle eingerichtet.¹³

Auf der Grundlage der Resolution 1368 (2001) des UNO-Sicherheitsrates war ein US-Gegenschlag gegen die *Taliban* in Afghanistan gerechtfertigt. Die EU-Mitgliedstaaten sind – so wurde auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 21. September 2001 beschlossen – bereit, sich an derartigen Aktionen zu beteiligen. Diese können sich auch gegen Staaten richten, die Terroristen gegebenenfalls helfen, sie unterstützen oder ihnen Zuflucht gewähren. Ferner ruft die EU zu einer möglichst umfassenden globalen Koalition gegen den Terrorismus unter der Ägide der Vereinten Nationen auf. Neben der EU und den USA muss diese Koalition zumindest auch die beitragswilligen Länder, Russland, „*unsere arabischen und moslemischen Partner sowie alle anderen Länder umfassen, die bereit*

¹³ Für das Jahr 2007 wurden für *Europol* ca. 67,9 Mio. Euro bereitgestellt. Für die Verbindungsbeamten kommt der Mitgliedstaat selbst auf. Eine unabhängige gemeinsame Kontrollinstanz prüft, ob die Speicherung, Verarbeitung und Nutzung von Daten rechtmäßig erfolgt – ebenso die Zulässigkeit von Datenübermittlung. *Europol* ist verpflichtet, der Kontrollinstanz Einsicht in alle Unterlagen zu gewähren. Aus: EU-Polizeiamt: Grenzenlose Verbrecherjagd, Die Presse, 31. 12. 2003, S. 8.

sind, unsere gemeinsamen Werte zu verteidigen.“¹⁴ Das Ziel der Terrorismusbekämpfung, das in der EU bereits vor dem Hintergrund der politischen Vorgaben des Europäischen Rates von Tampere (15.–16. Oktober 1999) zum Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen Politikschwerpunkt bildete, wurde durch die Ereignisse des 11. September 2001 nochmals in seiner Umsetzung forciert. Das gemeinsame Vorgehen schließt eine engere Kooperation der nationalen Polizei-, Justiz-, Zoll- und sonstiger Strafverfolgungsbehörden sowie eine Annäherung der nationalen Strafvorschriften ein.

Mit dem *Haager Programm* – dem EU-Programm für die innere Sicherheit – wurde am 5. November 2004 das Grundlagendokument für diese Zusammenarbeit beschlossen. Wertvolle *Inputs* zu diesem Programm kamen von der 2001 im Rahmen der *regionalen Partnerschaft* vom damaligen österreichischen Innenminister Ernst Strasser eingeführten *Salzburg-Gruppe*¹⁵, in der sich Innen- und Justizminister bei der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität koordinieren.

Als Reaktion auf den 11. September 2001 wurden seitens der EU insbesondere folgende Maßnahmen eingeleitet:

- Schaffung einer Anti-Terror-Ermittlungsgruppe bei *Europol* (*Task Force Terrorismusbekämpfung*) mit Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten,
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen *Europol* und der *Task Force* der europäischen Polizeichefs,
- Intensivierung des Datenaustausches zwischen den nationalen Polizeichefs,
- Einführung des europäischen Haftbefehls,

¹⁴ Aus: Punkt 1 der Schlussfolgerungen und des Aktionsplans der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 21. 9. 2001.

¹⁵ Darin koordinieren sich die Innen- und Justizminister der vier Visegrád-Staaten – Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn – sowie Österreichs und Sloweniens.

- Schaffung eines gemeinsamen Aktionsplans für den Kampf gegen den Terrorismus (Doc 7 686/02),
- Installierung eines Überwachungs- und Informationszentrums – seit 29. Oktober 2001 – und die
- Erstellung einer umfassenden Bedrohungsanalyse im Rahmen der Europäischen Kommission – beschlossen in Gent, am 19. Oktober 2001.

Am 13. Juni 2002 verabschiedete der Rat der EU einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung. Die EU erhielt dadurch erstmals eine gemeinsame Definition für Terrorismus sowie einheitliche Vorgaben für die daraus folgenden Sanktionen. Unter die Terrorismus-Definition der EU fallen gemäß Artikel 1 des Rahmenbeschlusses Straftaten, die mit einem besonderen Vorsatz ausgeführt werden. Demnach muss die Begehung einer ernsthaften Destabilisierung oder Zerstörung politischer, verfassungsrechtlicher, ökonomischer oder sozialer Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation bzw. einer schwerwiegenden Einschüchterung der Bevölkerung vorliegen. Zusätzlich wird die Absicht des Täters erfasst, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation unberechtigterweise dazu zu zwingen, bestimmte Handlungen auszuführen oder zu unterlassen. Zu den Begehungsformen zählen vor allem mit diesem Ziel begangene Morde und Körperverletzungen, Geiselnahmen und Entführungen, Flugzeugentführungen oder schwerwiegende Zerstörungen an öffentlichen Einrichtungen bzw. die Drohung mit einer derartigen Straftat. Erfasst werden auch so genannte Begleittaten, die im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten begangen werden: Anstiftung, Mittäterschaft und der Versuch der Tatbegehung. In Artikel 2 des Rahmenbeschlusses wird der Begriff der *terroristischen Vereinigung* erläutert: ein auf Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um terroristische Straftaten im oben genannten Sinne zu begehen. Darin festgelegt sind auch die Verantwortlichkeit juristischer Personen und die in diesem Zusammenhang zu ergreifenden Sanktionen. Der Rahmenbeschluss gilt nicht für die Aktivitäten der Mitglieder der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten. Dieser EU-

Rahmenbeschluss, der im Kontext der (zwischenstaatlichen) Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS, so genannte dritte Säule des EU-Vertrages) ergangen ist, bedarf der Umsetzung in nationales Recht.¹⁶

Die Anschläge von Madrid und die Maßnahmen zur engeren Zusammenarbeit

Am 25. März 2004 wurde unter der irischen EU-Präsidentschaft die Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus angenommen. Diese Erklärung stand im Zeichen der Terroranschläge in Madrid vom 11. März 2004. Ziel der Terroristen war es, Spanien zum Rückzug der Truppen aus dem Irak zu bewegen, was in der Folge auch gelang.

Bereits in der Einleitung der Erklärung wird festgehalten: *„Terroristische Handlungen sind Anschläge gegen die Grundwerte der Union.“* Grundlage der Erklärung sind die Charta der Vereinten Nationen und die Verpflichtungen aus der UNO-Sicherheitsratsresolution 1373 (2001): *„Ein Terrorakt gegen ein Land betrifft die internationale Gemeinschaft insgesamt. Beim Vorgehen gegen Terroristen wird es weder Schwäche noch Kompromisse irgendwelcher Art geben.“* So sind der Erklärung im Anhang I die strategischen Ziele der EU zur Terrorismusbekämpfung (*Revised Plan of Action*) und die Solidaritätserklärung gegen den Terrorismus – im Sinne des Artikels 42 des damaligen Entwurfes des EU-Verfassungsvertrages – beigefügt. Gemäß der Solidaritätserklärung sollen die EU-Mitgliedstaaten all ihre zur Verfügung stehenden Mittel – einschließlich militärischer Ressourcen – für die Terrorprävention, für den Schutz der demokratischen Institutionen und der Zivilbevölkerung vor terroristischen Anschlägen und für die Hilfe im Fall von Terrorangriffen in Mitgliedstaaten und beitriftswilligen Ländern verwenden. Die EU-Staaten verpflichteten sich zumindest auf politischer Ebene selbst, die im Verfassungsvertrag enthaltene Solidaritätsklausel vorzeitig anzuwenden. Der Aktionsplan sieht eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei vor und ruft in Punkt 5 die EU-

¹⁶ Quelle: Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismus-Bekämpfung, Der Aktuelle Begriff, Nr. 30/03, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.

Staaten auf, existierende Maßnahmen wie u. a. den EU-Haftbefehl und die umfassende Kooperation im Grenzschutz rasch umzusetzen. Die EU-Staats- und Regierungschefs hatten dazu am 17. Oktober 2003 die Gründung einer EU-Grenzschutzagentur beschlossen, mit dem Ziel, die operative Zusammenarbeit beim Grenzschutz zu verbessern.¹⁷ Die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den gemeinsamen Grenzen“ sollte am 1. Januar 2005 „ihre Tätigkeit aufnehmen“¹⁸, seit 1. Mai 2005 ist diese Agentur nun in Betrieb.

Zum ersten Anti-Terror-Beauftragten der EU wurde am 25. März 2004 der ehemalige Staatssekretär im niederländischen Innenministerium und langjährige Parlamentsabgeordnete Gijs de Vries ernannt. Er hat die Aufgabe, unter dem Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik die Anti-Terror-Maßnahmen der EU zu koordinieren.

Der Europäische Rat einigte sich im *EU Plan of Action on Combating Terrorism* vom 14. Dezember 2004, der halbjährlich an die neuen Herausforderungen angepasst wird, auf sieben strategische Ziele:

- Vertiefung des internationalen Konsenses und Verstärkung der internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus;
- Eindämmung des Zugangs von Terroristen zu finanziellen/ökonomischen Ressourcen;
- Maximierung der Kapazitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Verhinderung terroristischer Anschläge sowie koordinierte Ermittlung und Verfolgung von Terroristen;
- Gewährleistung der Sicherheit des internationalen Verkehrs und wirksamer Grenzkontrollsysteme;
- Stärkung der Fähigkeiten der EU-Staaten zur Bewältigung der Folgen von Terroranschlägen;

¹⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Brüssel, 16. und 17. 10. 2003.

¹⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Brüssel, 12. 12. 2003, Punkt 17.

- Untersuchung der Faktoren, die Unterstützung/Anwachsen terroristischer Kreise fördern.
- Bündelung von EU-Maßnahmen im Bereich auswärtige Beziehungen auf prioritäre Drittländer, in denen Kapazitäten/Bereitschaft zur Terrorbekämpfung ausgebaut werden müssen.¹⁹

2005 fokussierte die EU den Ausbau der nachrichtendienstlichen Kapazitäten im Lagezentrum (*EU Situation Centre*). Die EU hat sich auch zum Ziel gesetzt, „*Fähigkeiten zur Analyse und Beurteilung der Maßnahmen von Drittländern zur Terrorismusbekämpfung*“ zu entwickeln, in Abstimmung mit internationalen Organisationen und Geberstaaten Strategien zu entwickeln „*für die technische Hilfe zur Stärkung der Kapazitäten für die Terrorismusbekämpfung in prioritären Staaten*“ sowie die „*Ziele der Terrorismusbekämpfung in die Arbeit der geografischen Arbeitsgruppen und die Außenhilfeprogramme*“ durchgängig mit einzubeziehen.²⁰

Koordination im Kampf gegen den Terrorismus

Gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 ist der Terrorismus eine Bedrohung *dynamischer* Art, die in unterschiedlichen Formen auftritt. Demnach liegt die Verteidigungslinie oftmals im Ausland. Konfliktprävention und Bedrohungsprävention können nicht früh genug beginnen. Bei der Bekämpfung des Terrorismus könne z. B. „*eine Mischung geheimdienstlicher, polizeilicher, rechtlicher, militärischer und anderer Mittel*“ angebracht sein.

Ende Mai 2005 nahm das Europäische Parlament eine neue Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche einschließlich der Finanzierung des

¹⁹ Vgl. dazu auch: Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland, Bekämpfung des Terrorismus auf europäischer Ebene, Stand: Mai 2005, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/itb/itb_eu_html, ausgedruckt am 5. 9. 2005.

²⁰ Quelle: Bulletin EU 3-2004, Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus (22/22), Ziel 7: Ausrichtung der Maßnahmen der EU im Bereich der auswärtigen Beziehungen auf prioritäre Drittländer, in denen die Kapazitäten bzw. die Bereitschaft zur Terrorismusbekämpfung gestärkt werden müssen.

Terrorismus an. Diese Richtlinie (Dritte Richtlinie) findet auf den Finanzdienstleistungssektor und auf andere Schlüsselfaktoren im Dienstleistungsbereich Anwendung und deckt auch alle Anbieter von Waren ab, sofern die Zahlungen bar vorgenommen werden und 15.000 Euro übersteigen. Die Institute und Personen, die unter die Richtlinie fallen, müssen im Kampf gegen die Geldwäsche kooperieren, indem sie verschiedene Maßnahmen ergreifen, mit denen die Identität der Kunden festgestellt, Verdachtsmeldungen vorgenommen und Präventivsysteme innerhalb ihrer Einrichtungen aufgebaut werden. Die Annahme dieser Richtlinie erfolgte auf dem Rat der Finanzminister (ECOFIN-Rat) am 7. Juni 2005. Diese Dritte Anti-Geldwäsche-Richtlinie baut auf den bestehenden EU-Rechtsvorschriften auf und übernimmt die Überarbeitung der vierzig Empfehlungen der Arbeitsgruppe *Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche* (FATF), die im Juni 2003 erfolgte, in das EU-Recht. Bei der FATF handelt es sich um die internationale Normungseinrichtung auf dem Gebiet der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Die Richtlinie gilt sowohl für den Finanzsektor als auch für Rechtsanwälte, Notare, Buchprüfer, Immobilienmakler, Kasinos sowie Anbieter von Dienstleistungen für Treuhandgesellschaften und Unternehmen.

Terroranschläge mit Sprengstoffen oder chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Stoffen z. B. auf Eisenbahnstrecken sind eine allgegenwärtige Gefahr für EU-Bürger. Aus diesem Grund hat die EU-Kommission beschlossen, ein Forschungsprogramm zu finanzieren, mit dem eine Systemarchitektur für ein Anti-Terrorismus-Sicherheitssystem entworfen und demonstriert werden soll. Mit diesem System sollen terroristische Bedrohungen besser festgestellt und Zugreisende besser geschützt werden. Das Projekt wird Informationen von Sensoren, ferngesteuerten oder autonomen Kameras, Bodeneindringradar und Line-Scannern zusammenführen. Die acht Technologieprojekte und die fünf ergänzenden Maßnahmen (*Vorbereitende Maßnahmen zur Sicherheitsforschung*) werden mit EU-Mitteln in Höhe von 15 Millionen Euro finanziert. Die Gelder dafür sollen auf Grund der Relevanz der Forschungsgebiete noch drastisch erhöht werden. Weitere Projekte betreffen die verbesserte Überwachung europäischer Küsten und Häfen und integrierte Schutzsysteme für das

gesamte Luftverkehrssystem, einschließlich Luftfahrzeuge, Bodeninfrastruktur und Informationsnetze, gegen Terroranschläge wie Anschläge mit tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS).²¹ Als Vorbereitung auf den neuen Finanzierungszeitraum, der 2007 begann, wurde im April 2005 ein Europäischer Sicherheitsforschungs-Beirat (ESRAB) eingesetzt, der aus Vertretern privater und öffentlicher Interessengruppen des Sicherheitsbereiches besteht und die Kommission im Hinblick auf den Inhalt und die Umsetzung der Sicherheitsforschung innerhalb des 7. FTE-Rahmenprogramms (2007–2013) berät.²²

Mit einer neuen Strategie will die EU effektiver gegen den internationalen Terrorismus vorgehen und dabei vor allem die Rekrutierung und Radikalisierung jüngerer Menschen unterbinden. Die Innenminister der EU-Mitgliedstaaten beschlossen die Strategie am 1. Dezember 2005 in Brüssel. Das Programm enthält allerdings keine neuen Aspekte, sondern bündelt vielmehr vorhandene Instrumente. Es setzt sich aus den vier Bereichen Vorbeugung, Schutz, Verfolgung und Reaktion zusammen. Der erste Teil des Konzepts versucht, die Rekrutierung von Nachwuchs-Terroristen bereits im Ansatz zu verhindern. Dazu soll der interkulturelle Dialog innerhalb der EU, aber auch zu Drittstaaten verstärkt werden. Zudem ist die EU bestrebt, demokratische Werte stärker zu verbreiten und zu diesem Zweck auch die Medien zu nutzen. *„Wir müssen dafür sorgen, dass sich die Meinung der Mehrheit gegen jene der Extremisten durchsetzt“*, heißt es in der Strategie. *„Und wir müssen unsere Botschaft effizienter verbreiten.“* Erforderlich sei dies vor allem in Gebieten mit sozialen Spannungen. Der zweite Teil der Strategie sieht einen verbesserten Schutz der EU-Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen vor, etwa mit der beschlossenen Einführung biometrischer Merkmale in Reisepässen. Bei der Verfolgung von Terroristen verweist die Strategie auf geplante EU-Instrumente – wie den grenzüberschreitenden Austausch von Beweismitteln und die umstrittene Speicherung von E-Mail- und Telefonverbindungen. Beim Gipfeltreffen am 15./16. Dezember 2005 billigten die EU-Staats- und Regierungschefs diese Strategie.

²¹ Aus: Europäische Kommission, Terrorismusbekämpfung: 15 Millionen € für neue Sicherheitsforschung, Press Release IP/05/1031, Brüssel, den 2. August 2005.

²² Aus: Geplant: Anti-Terror-Forschung, orf.at, 10. 8. 2005.

Die EU ist auch bestrebt, in sämtlichen internationalen Verträgen und Strategien den Kampf gegen den Terrorismus zu verankern. So haben sich z. B. die EU und Indien im Rahmen ihrer *Strategischen Partnerschaft* geeinigt, ihre internationale Zusammenarbeit ebenso im Kampf gegen den Terrorismus und in der Verhinderung von Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu stärken.²³ Im Zuge der im Juni 2004 eingeleiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik sieht im Rahmen der Stabilisierungsmaßnahmen mit ihren *Nachbarregionen* die EU weiters vertiefte Kooperationen mit Staaten in Osteuropa, am Südkaukasus und im südlichen Mittelmeerraum vor. In diesem Zusammenhang genießen Priorität: „*Justiz und Inneres und insbesondere die regionale Zusammenarbeit bei Grenzverwaltung, Einwanderung und Asyl, Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Menschenhandels, der illegalen Einwanderung, des Terrorismus, der Geldwäsche und der Drogen sowie die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz.*“²⁴

Die Gipfelerklärung der USA und der EU vom Juni 2004 über die Bekämpfung des Terrorismus bekräftigte das transatlantische Engagement für enge und andauernde Kooperation. Als Grundlage diente die Resolution 1526 (2004) des UN-Sicherheitsrates zur Stärkung der Sanktionen gegen die *Al Kaida* und die *Taliban*, die Resolution 1535 (2004), mit der das Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus zur verbesserten Umsetzung der Resolution 1373 (2001) geschaffen wurde, die Resolution 1540 (2004), laut derer Staaten Maßnahmen zur Verhinderung der Weiterverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen ergreifen und auch umsetzen müssen, und die Resolution 1566 (2004), mit der bekräftigt wird, dass alle Staaten den darin definierten terroristischen Akten wirksam entgegenzutreten und sie auch unter Strafe stellen. Zudem verabschiedete der UN-Sicherheitsrat am 14. September 2005 die Resolution 1624, in der alle Mitgliedstaaten der UNO

²³ Aus: EU-India Strategic Partnership,

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r14100.htm>, ausgedruckt am 3. 10. 2005.

²⁴ Quelle: Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier,

http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_DE.pdf, S. 23.

aufgefordert sind, jede Art von Anstiftung zu terroristischen Umtrieben in ihrem Land strafrechtlich zu verfolgen.

Darin werden die UN-Mitglieder auch aufgefordert, Personen Zuflucht zu verweigern, die auf Grund glaubhafter Informationen als Terror-Anstifter anzusehen sind. Allein die Unterabteilung Terrorismusprävention des UN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung war fast einhundert Ländern beim Entwurf von Gesetzen behilflich.²⁵

Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Kommission arbeiten in der Aktionsgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus (*Counterterrorism Action Group* – CTAG) zusammen. In ähnlicher Weise kooperieren die USA und die EU innerhalb der G-8 und der Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche (*Financial Action Task Force* – FATF). Im September 2004 haben die EU und die USA einen regelmäßig stattfindenden Dialog über die Verhinderung von Finanzierung des Terrorismus ins Leben gerufen. Im Rahmen der Interpol übermitteln die USA und die EU gegenseitig Listen mit Nummern hunderttausender gestohlener oder verloren gegangener Reisepässe. Zudem existieren innerhalb der Interpol Programme zur Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wie das Projekt *Geiger*, das *Cooperative Radiological Instrument Transfer Project* (CRITP) und das Projekt *Target*.

Der Vertrag von Prüm

Die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden aus sieben EU-Staaten²⁶ tauschen seit 2005 Daten zur Verbrechensbekämpfung aus – DNA-Datenbanken, Fingerabdruckkarteien, verdächtige Autokennzeichen. Dieses Verfahren soll bald EU-Recht werden. Der

²⁵ Aus: AG Friedensforschung an der Universität Kassel, Die Vereinigten Staaten und die Europäische Kommission arbeiten in der Aktionsgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus (Counterterrorism Action Group – CTAG) zusammen, <http://www.uni-kassel.de/fb5/freiden/themen/Terrorismus/us-eu.html>, ausgedruckt am 5. 9. 2005.

²⁶ Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Spanien.

EU-Datenschutzbeauftragte Peter Hustinx betonte, dass der Austausch von Namen oder personenbezogenen Daten nicht vorgesehen ist. Fünfzehn EU-Staaten haben einen entsprechenden Rahmenbeschluss des Rates angeregt. Als *Blaupause* dient der so genannte Vertrag von Prüm (Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration)²⁷, in dem sich am 27. Mai 2005 auf deutsche Initiative im rheinland-pfälzischen Prüm sieben europäische Länder zu engerer Kooperation bei der Verbrechensbekämpfung verpflichtet haben.²⁸

Auf Grund technischer Probleme ist das System bisher wenig zum Einsatz gekommen. Deutschland und Österreich haben laut Angaben des österreichischen Biometrie-Spezialisten Reinhard Schmid ihre DNA-Datenbanken jedoch bereits zweimal abgeglichen und auf Anhieb 3.700 Treffer erzielt. Seit zehn Jahren verfügt Österreich über eine große Datenbank mit 100.000 Profilen. Durch den Abgleich mit Deutschland war es zum Beispiel gelungen, eine erpresserische Entführung in Magdeburg mit drei in Österreich begangenen Verbrechen in Verbindung zu bringen und die Strukturen einer Bande aufzudecken. Bereits heute gehören, so Schmid, 43 Prozent der in Österreich gespeicherten Profile zu Ausländern – mit steigender Tendenz.²⁹

Der EU-Datenschutzbeauftragte Hustinx listete jedoch viele Fragen und Bedenken auf: Warum ist die ursprünglich geplante dreijährige Testphase, in der die sieben Ursprungsstaaten die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen prüfen sollten, vorzeitig abgebrochen worden? Außer zwischen Deutschland und Österreich hat es bisher keinen grenzüberschreitenden Austausch gegeben. Warum wurden die Standards nicht klar definiert? Während zum Beispiel in Großbritannien mehr als drei Millionen DNA-Profile gespeichert

²⁷ In Österreich wird das Vertragswerk Schengen-III-Vertrag genannt.

²⁸ Aus: Daniela Weingärtner, Fahndung grenzenlos. Vertrag von Prüm. Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift „Das Parlament“ mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschehen“, Deutscher Bundestag und Bundeszentrale für politische Bildung, 2007, <http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament>, ausgedruckt am 1. Juni 2007.

²⁹ Vgl. dazu: ebenda.

werden, darunter auch von Zeugen, Verdächtigen und ohne Anklage aus der Untersuchungshaft entlassenen Personen, haben andere Länder noch kein thematisch aufbereitetes Material. Zudem dürften nach deutscher Rechtslage viele der britischen Profile überhaupt nicht verwendet werden. Auch die Speicherdauer ist völlig unterschiedlich – in einigen EU-Staaten lebenslänglich, in anderen nur für die Dauer des Verfahrens.³⁰

Was aber geschieht, wenn ein Mitgliedsland auf der Grundlage des Vertrags von Prüm ausdrücklich DNA-Material eines Verdächtigen anfordert, das nach den Gesetzen in dessen Herkunftsland überhaupt nicht gesammelt werden darf? Auskunft über die grenzüberschreitenden polizeilichen Ermittlungen erhält der/die Betreffende nur auf Anfrage – und dazu muss er/sie erst einmal wissen, dass er/sie ins Visier der Behörden in einem anderen Land geraten ist.³¹

Am 12. Juni 2007 verabschiedete der Justiz- und Innenministerrat der EU den Rahmenbeschluss.³² Die Mitgliedstaaten mussten einstimmig beschließen, das EU-Parlament wird lediglich angehört. Parallel zu den Bemühungen, den Vertrag von Prüm in Gemeinschaftsrecht zu überführen, traten immer mehr Länder dem ursprünglichen Vertrag auf bilateraler Grundlage bei. Bisher sind schon 17 von 27 EU-Staaten dem Vertrag von Prüm beigetreten.³³ Dieser Vorgang ist einmalig in der EU-Rechtssetzung. Während immer mehr EU-Staaten den Vertrag auf national-parlamentarischer Ebene ratifizieren bzw. schon ratifiziert haben, hat das EU-Parlament keine Möglichkeit, Änderungen vorzuschlagen. Insgesamt hatte das EU-Parlament 80 Änderungsanträge eingebracht.³⁴

³⁰ Ebenda.

³¹ Ebenda.

³² Die Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten haben am 15. Februar 2007 beschlossen, die Regelungen des Prümer Vertrags in das EU-Recht zu überführen.

³³ Darunter auch Finnland, Italien, Portugal und Slowenien.

³⁴ Aus: Daniela Weingärtner, Fahndung grenzenlos. Vertrag von Prüm, 2007, <http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament>, ausgedruckt am 1. Juni 2007.

Schlussfolgerungen

Die völkerrechtliche Legitimation des Krieges gegen den Terror haben die USA unmittelbar nach den Anschlägen und unwidersprochen auch von der UNO *de facto* über das im Artikel 51 UN-Charta festgelegte Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung abgeleitet. Die Besonderheit liegt darin, dass der Terrorakt als bewaffneter Angriff gegen einen Staat betrachtet wird. Das Zusammentreffen einer weltweiten internationalen Koalition gegen den Terrorismus mit dem gleichzeitigen Fehlen eines theoretischen Konsenses in der Frage, was unter Terrorismus überhaupt zu verstehen ist, scheint das System der internationalen Beziehungen auf völkerrechtlicher, geostrategischer und sicherheitspolitischer Ebene neu zu ordnen, wobei dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist.³⁵ Der Terrorismus kann folgende mögliche Szenarien beinhalten:

- Verursachung von Schäden in gewaltigem Ausmaß;
- gerichtet gegen einzelne Personen;
- Vergiftung von Nahrung, Ökoterrorismus;
- Attacke/Sabotage gegen Atomkraftwerke, Förderanlagen (Öl, Gas) und Industriebetriebe;
- Benützung radiologischer Waffen („schmutziger Bomben“).

In den westlichen Industrienationen waren lange Vorgehensweisen im Umgang mit Terrorismus sehr uneinheitlich. Es fanden einige Anti-Terror-Gipfel statt, diese haben jedoch Terror nicht verhindert. Bereits im Wortlaut der Erklärung von Lyon zum Terrorismus (Erklärung der G7 und Russland) aus 1996 wurde festgehalten: *„Wir verkünden unseren gemeinsamen Willen, unsere Bemühungen zu vereinen, und unsere Entschlossenheit, Terrorismus mit allen legalen Mitteln zu bekämpfen. In Übereinstimmung mit den Richtlinien, die von den Acht (G-7 plus Russland) in Ottawa*

³⁵ Alfred Schätz, Der transnationale Terrorismus nach dem 11. September. Sicherheitspolitische und nachrichtendienstliche Konsequenzen, in: ÖMZ 3/2002, S. 279–288, S. 281.

angenommen wurden, fordern wir alle Staaten stärkstens auf, Terroristen jede Unterstützung zu verweigern. Wir verschreiben uns erneut unseren Bemühungen – und laden andere zum Mitwirken ein –, die Aktivitäten von Terroristen und ihren Helfern zu durchkreuzen, darunter die Beschaffung von Geld, das Planen terroristischer Taten, der Kauf von Waffen, der Aufruf zur Gewalt und die Anstiftung zu terroristischen Handlungen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Bedrohung durch die Nutzung von nuklearen, biologischen und chemischen Materialien sowie giftigen Substanzen für terroristische Zwecke geschenkt werden.“³⁶

Der ehemalige amerikanische Botschafter bei der NATO, Nicholas Burns, beschrieb die Notwendigkeit zum Handeln im *Vielfrontenkrieg*, den die Terrorbekämpfung erfordere, wie folgt:

- Zusammenarbeit der Polizei- und Justizorgane;
- Verstärkte Kooperation der Nachrichtendienste;
- Austrocknung der Finanzquellen der Terrornetzwerke;
- Diplomatische Isolierung des terroristischen Umfeldes;
- Militärische Bekämpfung des Terrorismus.³⁷

Zwischen dem internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität – dem Drogenhandel, dem Menschenhandel – bestehen enge Zusammenhänge. In diesem Kontext ist es Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft, die Geldwäsche sowie die Finanzquellen des Terrorismus effizient einzudämmen. Diesem Ziel dienen auch das EU-Projekt TACIS BOMCA zum Aufbau eines Sicherheitsgürtels um Afghanistan, die Kooperation im Bereich Grenzschutz und innere Sicherheit im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie die Polizei- und Rechtsstaatlichkeitsmissionen der EU – wie in Bosnien-Herzegowina, in den palästinensischen Territorien sowie im Irak und im Kongo.

³⁶ Abgedruckt in: Die Presse, 29. 6. 1996.

³⁷ Aus: Burkhard Bischof, Konferenz sucht Antwort gegen den Terror. „In diesem Kampf gibt es keine Neutralität“, in: Die Presse, 15. 6. 2002, S. 5.

Die EU und die NATO³⁸ stimmen – im Rahmen ihrer nationalen Möglichkeiten – ihre Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung ab. Die USA haben in der Koalition gegen den Terrorismus jedoch die Führungsrolle übernommen. Sie regeln die Aufgabenverteilung in dieser *Koalition der Willigen und Fähigen* auf bilateraler Basis. Die NATO befindet sich lediglich in einer unterstützenden Rolle.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen innerer und äußerer Sicherheit, das Militär übernimmt inzwischen verstärkt polizeiliche Aufgaben. Zur effizienten Koordination in der Terrorismusbekämpfung ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Nachrichtendienste auf nationaler und internationaler Ebene genauso notwendig wie eine Verbesserung des Zivilschutzes. In diesem Zusammenhang werden die Kooperationen mit der Ukraine und Russland sowie mit den EU- und NATO-Mittelmeerdialogländern und den Mitgliedern des Golfkooperationsrates im Rahmen der Istanbuler Kooperationsinitiative der NATO ausgebaut. Ein Problem zeigt sich darin, dass der Terror nicht gänzlich eingedämmt werden kann. Terroristen können sich sowohl militärischer Arsenale bedienen – zur Verfügung gestellt von Regimen, die den Terror unterstützen – als auch in Form von *Rucksackbomben* (London, 7. Juli 2005) agieren.

Terror zielt auf die größtmögliche Verwundbarkeit der Gegenseite. Die Streitkräfte können nur gemeinsam mit jenen der Polizei regelmäßig die Lage überprüfen und auswerten. Im Fall eines großen Terrorangriffes ist es Aufgabe der Streitkräfte, Luftpatrouillen, verstärkte Aufklärung und den Schutz strategisch relevanter Objekte bzw. ziviler Infrastruktur durchzuführen. Um dem Terror aber massiv entgegenzutreten zu können, bedarf es einer wohl koordinierten und durchdachten Ursachenbekämpfung – auf politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ebene.

Literaturverzeichnis:

Auswärtiges Amt: 25 Jahre Mitgliedschaft Deutschlands in den Vereinten Nationen, 1. Auflage, Bonn, Juni 1998.

³⁸ 21 von 27 EU-Mitgliedern gehören der NATO an (Stand: 2007).

- Bischof, Burkhard: Konferenz sucht Antwort gegen den Terror. „In diesem Kampf gibt es keine Neutralität“, in: Die Presse, 15.6.2002, S. 5.
- Europäische Kommission: Terrorismusbekämpfung: 15 Millionen € für neue Sicherheitsforschung, Press Release IP/05/1031, Brüssel, den 2. August 2005.
- Forsteneichner, Günter F. C.: Neue Formen der Bedrohung der internationalen Sicherheit, Terrorismus – Proliferation – Organisierte Kriminalität – Migration. Erscheinungsformen – Bewältigung – sicherheitspolitische Aspekte, IAP-Sonderheft, Osning Verlag, Bonn im Oktober 2001.
- Lee, Rensselaer, and Perl, Raphael: Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy, Issue Brief for Congress, Updated January 8, 2003, Congressional Research Service, The Library of Congress, <http://www.usembassy.at/en/download/pdf/terrorism.pdf>.
- Schätz, Alfred: Der transnationale Terrorismus nach dem 11. September. Sicherheitspolitische und nachrichtendienstliche Konsequenzen, in: ÖMZ 3/2002, S. 279–288.
- Weingärtner, Daniela: Fahndung grenzenlos. Vertrag von Prüm. Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift „Das Parlament“ mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschehen“, Deutscher Bundestag und Bundeszentrale für politische Bildung, 2007, <http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament>,
ausgedruckt am 1. Juni 2007.

Die militärische Dimension im „Neuen Terrorismus“

Heinz Vetschera

1 „Terrorismus“ als sicherheitspolitische Herausforderung

Das Phänomen terroristischer Bedrohungen hat sich der Sicherheitspolitik nicht erst seit den Anschlägen vom 11. September 2001 gestellt. Es war stets latent vorhanden und trat – ausgehend von den anti-kolonialen Kriegen der sechziger Jahre im Umweg über die lateinamerikanische „Stadtguerilla“ – ab den späten sechziger und frühen siebziger Jahren zunehmend in den Vordergrund. Einerseits trugen nach der Niederlage der arabischen Staaten im Sechs-Tage-Krieg von 1967 arabische Gruppen zunehmend ihren bewaffneten Kampf mit terroristischen Mitteln über den Nahen Osten hinaus nach Europa, wobei sie sich oftmals der Entführung von Flugzeugen bedienten. Andererseits formierten sich auch in Europa terroristische Gruppierungen mit unterschiedlichen politischen Zielsetzungen. Linksextreme Gruppen vor allem in Deutschland, Frankreich, Italien und Belgien versuchten, das Konzept der „Stadtguerilla“ aufzugreifen und über diesen Weg eine Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu erreichen. Nationalistisch/separatistische Gruppen in Nordirland und im Baskenland griffen fast zeitgleich ebenfalls zunehmend zu terroristischen Mitteln zur Erreichung ihrer Ziele. Schließlich entwickelte sich auch am rechten Rande des politischen Spektrums eine gewaltbereite Szene, die zunehmend zu terroristischen Mitteln und Methoden griff.

Die teils gelegentliche, teils auch etablierte wechselseitige Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen diesen Gruppierungen sowie ihre fallweise Nutzung und Unterstützung durch interessierte Staaten rundeten das Bild des damaligen Terrorismus ab.

Die Sicherheitspolitik ist daher schon seit fast drei Jahrzehnten mit terroristischen Bedrohungen konfrontiert, die seither zu

verschiedenen Zeitabschnitten in unterschiedlicher Intensität auftraten.¹ Auch der österreichische Landesverteidigungsplan, der seit 1975 erarbeitet und schließlich 1983 beschlossen wurde, trug diesen Entwicklungen bereits Rechnung.² Wenngleich darin Terrorismus und verwandte Phänomene zwar als eigenständige Bedrohungsformen erkannt wurden, blieben die übrigen Aussagen zu diesem Thema im Landesverteidigungsplan weitgehend diffus und teilweise in sich widersprüchlich.

Es wurde daher in der Folge vorgeschlagen, für diese Bedrohungsformen den Begriff der „sub-konventionellen Bedrohung“ einzuführen.³ Diese würde folgende Phänomene umfassen:

- **Guerilla:** stellt eine Form des irregulären Krieges dar; Gewaltanwendung dient der militärischen Schwächung des Gegners, d.h. vor allem seiner Streitkräfte, um letztlich seine militärische Niederlage herbeizuführen. Guerilla bildet daher die „paramilitärische“ Seite der subkonventionellen Bedrohung.
- **Terrorismus:** bezweckt vor allem die psychologische Schwächung des Gegners, wobei sich Angriffe nicht primär gegen militärische Ziele richten, sondern oftmals gegen die Bevölkerung als solche. Wegen seiner Mittel, die der Gewaltkriminalität entlehnt sind, wurde Terrorismus daher als die „parakriminelle“ Seite der subkonventionellen Bedrohung beurteilt.

¹ So flauten die Aktivitäten linksextremer Gruppen in Europa nach einem Höhepunkt in der Mitte der siebziger Jahre zunächst vielfach ab und erlebten erst im Umfeld der politischen Eskalationen um die Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses Anfang bis Mitte der achtziger Jahre wieder einen Aufschwung, der in der Fusion deutscher, französischer und belgischer Gruppen in der „westeuropäischen Guerilla“ im Jahre 1985 seinen Kulminationspunkt fand, bis sie 1987 zerschlagen werden konnten. Dazu im Detail: Die Westeuropäische Guerilla, in ÖMZ 4/1987, S. 330–336.

² Dabei ist zu beachten, dass diese Phänomene im Kontext der „militärischen Landesverteidigung“ angeführt wurden, mithin aus damaliger Sicht durchaus als eine der konventionellen militärischen Bedrohung adäquate Bedrohungsform mit zumindest latenter militärischer Qualität verstanden wurden.

³ Landesverteidigungsakademie, Die Subkonventionelle Ebene der Bedrohung, Wien, 1987. Diese Studie stellte die erste umfassende Analyse dieses Problemkreises dar.

- **Verdeckter Kampf:** stellt eine Form der militärischen Auseinandersetzung dar, die als solche nicht erkannt werden sollte. Er richtet sich im Kontext einer möglichen militärischen Auseinandersetzung gegen die militärischen personellen und materiellen Kapazitäten eines potentiellen Gegners, der damit bereits vor Beginn einer allfälligen militärischen Auseinandersetzung geschwächt werden soll. Aktionen stellen inhaltlich eigentliche Kriegshandlungen dar, die aber außerhalb einer aktuellen militärischen Auseinandersetzung gesetzt und daher tunlichst verschleiert werden, um nicht als solche erkannt werden zu können.

- **Subversion:** während der Begriff im Kontext des Landesverteidigungsplans in Verbindung mit „revolutionär“ angeführt wird („subversiv-revolutionärer Krieg“), wurde er im Kontext dieser Analyse für die gewaltfreie Vorstufe des „Verdeckten Kampfes“ reserviert, wie etwa vorbereitende Aufklärung, Logistik für spätere Aktionen, psychologische Aufbereitung des Umfeldes etc.⁴

Die Formen der Bedrohung weisen zwar mannigfache Parallelen und Überschneidungen auf, ließen sich aber nichtsdestoweniger konzeptuell unterscheiden. Es wäre daher verfehlt, jegliche Gewaltanwendung, die sich nicht in den konventionellen Kriegsbegriff einordnen ließe, als „Terrorismus“ zu bezeichnen. Die Abgrenzung des Terrorismus von anderen Formen subkonventioneller Bedrohungen sei daher geboten. Diese Abgrenzung sei weitestgehend von der Zielsetzung der Gewaltanwendung (psychologische Wirkung oder substantielle Schädigung) und von den Angriffsobjekten (primär nichtmilitärisch oder militärisch) abhängig, sowie von der Frage, ob die Gewalt genuin von einer selbständigen Organisation ausgehe oder aber von einem dahinterstehenden Völkerrechtssubjekt (damit entweder Staatsterrorismus oder aber verdeckter Kampf).

In dieser Sicht stellten Guerilla und Terrorismus primär innerstaatliche Bedrohungsformen dar, Subversion und Verdeckter

⁴ Als weitere Form wäre noch der Staatsterrorismus zu berücksichtigen, wobei terroristische Methoden im zwischenstaatlichen Bereich zur Einschüchterung des Gegners eingesetzt würden.

Kampf dagegen zwischenstaatliche Bedrohungsformen. Dieser klar unterscheidbaren Zuordnung der Phänomene zu einer innerstaatlichen und einer zwischenstaatlichen Herkunft sowie zu bestimmten Angriffsobjekten entsprach auch aus damaliger Sicht die Zuordnung der Zuständigkeiten zu ihrer Abwehr im Rahmen des Konzepts der Umfassenden Landesverteidigung.

Da eine Bedrohung durch militärisch agierende Guerillakräfte, denen mit militärischen Mitteln zu begegnen wäre, auszuschließen war, ergab sich für die meisten Formen der subkonventionellen Bedrohung eine vorrangige Rolle für den Bereich und die Organe der inneren Sicherheit. Insbesondere Terrorismus war in dieser Sicht vor allem ein sicherheitspolizeiliches Problem, das den militärischen Bereich allenfalls im Wege der Assistenzleistung gefordert hätte. Die damals aktuelle Frage einer Bedrohung durch Subversion und Verdeckten Kampf im o.a. Sinne warf allerdings die Frage nach dem Selbstschutz der Streitkräfte auf⁵, der sich vor allem auf entsprechend vorausschauende Aufklärung stützen sollte.

2. Die neue Qualität des Terrorismus

Die trotz aller Unschärfen relativ klare und eindeutige Zuordnung im obigen Sinne musste jedoch schon in den letzten Jahren revidiert werden, als sich eine neue Qualität des Terrorismus abzuzeichnen begann⁶, die nach den Anschlägen gegen amerikanische Einrichtungen und den militärischen Gegenschlägen der USA vom August 1998 auf der einen Seite durch das Wiederaufflammen eines spirituell, kulturell und

⁵ Diese Sicht war vor allem durch das Auftreten der „westeuropäischen Guerilla“ in Westeuropa bedingt, die primär militärische Ziele angriff und dabei zumeist auch bemüht war, einen militärisch relevanten Schaden anzurichten. Ihre Aktionen wurden vielfach als „Stellvertreteraktionen“ im Kontext der damaligen Ost-West-Auseinandersetzung gesehen. Bezeichnenderweise verebbten ihre Aktionen mit der Verbesserung der Ost-West-Beziehungen nach dem Amtsantritt von M. Gorbatschow als Generalsekretär der KpdSU. Vgl. Die Westeuropäische Guerilla, a. a. O., S. 335

⁶ Hierzu vorausschauend Gustav Däniker, Die „neue“ Dimension des Terrorismus – ein strategisches Problem, in: Erich Reiter (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, Mittler, Hamburg/Berlin/Bonn. 1999, S. 121–136, v. a. S. 124 ff.

religiös motivierten, flächendeckend wirksamen Terrorismus charakterisiert wurde, auf der anderen Seite aber auch durch die zunehmende Tendenz, die Bekämpfung des Terrorismus als „Krieg“ zu bezeichnen⁷.

Die damals in Umrissen erkennbar werdende „neue *Qualität*“ erscheint nach der Eskalation terroristischer Gewalt in den Anschlägen vom 11. September nun endgültig zum Durchbruch gekommen zu sein. Dafür sprechen folgende Faktoren:

Auf der faktischen Ebene:

- Die Schwere und Art der Gewalthandlungen, die von Kriegshandlungen kaum zu unterscheiden sind (Angriffe aus der Luft mit mehreren Tausend Opfern und Sachschaden in Milliardenhöhe).
- Die Organisation und Planung/Logistik der Anschläge einerseits hinsichtlich der Maximierung des Schadens und andererseits in der Koordination der Abläufe (praktisch zeitgleiche Angriffe auf mehrere Ziele in einer komplexen Operation);
- Schließlich die Notwendigkeit militärischer Gegenmaßnahmen (zunächst Versuch der Luftverteidigung gegen die Angriffe durch den Einsatz der Luftstreitkräfte, dann Eskalation zum mit militärischen Mitteln geführten Kampf gegen die Angreifer).

Auf der rechtlichen Ebene:

Die Bewertung als „bewaffneter Angriff“ i. S. des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen durch die angegriffene Seite (USA) sowie die Bestätigung dieser Bewertung in der Anrufung der Beistandsverpflichtung unter Art. 5 des Nordatlantik-Vertrags und in der darauffolgenden positiven Entscheidung aller NATO-Mitglieder, dass eine solche Situation vorliegt, sowie schließlich die Bestätigung dieser Bewertung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

⁷ A. a. O., S. 135.

Damit ist aber noch nicht geklärt, welche *Qualifikation* dieser neuen Form terroristischer Bedrohung zukommt. Einerseits wurde erkennbar, dass sie offenkundig unter bestimmten Voraussetzungen die Ebene einer primär parakriminellen Aktivität übersteigt und zumindest in Elementen (para)militärische Züge⁸ aufweist. Andererseits erscheint es deshalb nicht unbedingt zwingend, in diesem Zusammenhang von einem „Krieg“ zu sprechen, auch wenn dieser Begriff insbesondere in den ersten Tagen nach den Anschlägen mehrfach auch von offizieller Seite verwendet wurde.

Für eine Analyse dieser neuen Form der Bedrohung und der allenfalls erforderlichen Gegenmaßnahmen erscheint es daher erforderlich, den konzeptuellen Rahmen abzustecken, um dann zu den entsprechenden Schlussfolgerungen über die Qualität des „neuen Terrorismus“ zu gelangen.

3. Neuer Terrorismus als „Krieg“?

Die Zuordnung des Phänomens „Terrorismus und Terrorabwehr/-bekämpfung“ zum Begriff des „Krieges“ erscheint nach den letzten Ereignissen⁹ zwar nahe liegend, ist aber nicht unproblematisch. Däniker hat bereits früher vor den semantischen Konsequenzen einer solchen Terminologie ausdrücklich gewarnt, da damit der Terrorist auf die Stufe des Soldaten gehoben würde und sich vom gewöhnlichen Verbrecher distanzieren und sich das David-Goliath-Motiv zunutze machen könne¹⁰.

Der Begriff des „Krieges“ bezeichnet üblicherweise eine Auseinandersetzung zwischen größeren Gruppen wie etwa Clans, Stämme, religiöse oder soziale Gruppierungen, Staaten oder Allianzen. Üblicherweise bezieht er sich auf bewaffnete Konflikte, doch wurde nach dem Zweiten Weltkrieg auch der Begriff des „Kalten Krieges“ für

⁸ Dazu ausführlicher unten.

⁹ V. a. die Qualität der Angriffe und der dagegen gesetzten militärischen Maßnahmen.

¹⁰ Däniker, a. a. O.

eine Beziehung von erbitterter Feindschaft und Rivalität, aber unterhalb des offenen Waffengebrauchs geprägt.¹¹

Sieht man von dieser letzten, politisch bedingten Erweiterung des Kriegsbegriffes ab, so stellt in der allgemeinen Anschauung die Anwendung organisierter Gewalt zum politischen Zweck das wesentlichste Merkmal eines „Krieges“ dar. Gewaltanwendung, die ansonsten im Frieden verpönt ist, wird damit im „Krieg“ zum akzeptierten Mittel der Konfliktaustragung.

Diesem weiten *soziologischen* steht der *völkerrechtliche Kriegsbegriff* gegenüber, der sich auf eine bestimmte Form der Rechtsbeziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten beschränkt. Sie können, müssen aber nicht an die Anwendung von Gewalt gebunden sein, setzen diese aber jedenfalls als zulässige Möglichkeit voraus. Nur an einen solchen *Krieg* knüpft das Völkerrecht dann auch Rechtsfolgen wie etwa in den Beziehungen zwischen den Kriegführenden und anderen Völkerrechtssubjekten (etwa neutralen Staaten).

Ursprünglich war auch die Anwendung des humanitären Rechts zum Schutz der Kriegesopfer¹² an das Vorhandensein eines *Krieges* im formal-völkerrechtlichen Sinne gebunden, doch zeigte sich diese enge Anbindung nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und erst recht in der nachfolgenden Zeit der Entkolonialisierung und der damit verbundenen Konflikte als zweckwidrig. Einerseits wurde Gewalt eben auch de facto ohne formalen Kriegszustand eingesetzt. Andererseits

¹¹ Franz Uhle-Wettler, War, in: Trevor N. Dupuy (ed.), International Military and Defense Encyclopedia, Brassey's (US) inc., Washington/New York, 1993, vol. 6 (T-Z), S. 2885–2895; Ähnlich auch die Kriegsdefinition bei v. Clausewitz als „erweiterter Zweikampf ... jeder sucht den anderen durch physische Gewalt zur Erfüllung seines Willen zu zwingen“.

¹² So noch in den ersten drei Genfer Konventionen von 1864, 1899 und 1929 zum Schutz folgender Personengruppen:

- Verwundete und Kranke der Landstreitkräfte;
- Verwundete, Kranke und Schiffbrüchige der Seestreitkräfte;
- Kriegsgefangene.

Diese Bindung wurde anlässlich der grundlegenden Revision durchbrochen, die 1949 im Zuge der Vereinheitlichung mit der damals neu geschaffenen IV. Genfer Konvention zum Schutz der Zivilbevölkerung erfolgte; s. u.

traten neben die regulären Streitkräfte zunehmend auch Gruppen ohne eigentliche staatliche Legitimation in die Kämpfe ein, die den traditionellen Kriterien der *legitimen Kombattanten* nicht mehr entsprachen, was Lösungen dringend erforderlich machte.

Entsprechend legte bereits der allen vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949 gemeinsame Art. 3 humanitäre Minimalstandards fest „für den Fall eines bewaffneten Konflikts nicht-internationalen Charakters“. Damit trat neben den engeren Kriegsbegriff der „bewaffnete Konflikt“, der zwar keinen formellen Kriegszustand darstellt, aber ein solches Ausmaß an organisierter Gewaltanwendung mit sich bringt, dass Regelungen für den humanitären Bereich erforderlich werden. Das humanitäre Recht wurde dann in den beiden Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977 weiter ausgebaut, wobei sich Protokoll I dem Schutz der Opfer internationaler Konflikte, Protokoll II aber ausdrücklich dem Schutz der Opfer nicht-internationaler Konflikte widmet.¹³

Diese Entwicklung im humanitären Bereich hat aber an der rechtlichen Bedeutung des Begriffs „Krieg“ inhaltlich nichts geändert. Sie hat im Gegenteil klargestellt, dass *Krieg* und *bewaffneter Konflikt* heute eben keine kongruenten Begriffe mehr darstellen und dass es daher keineswegs zwingend wäre, jedwede Form der bewaffneten Auseinandersetzung zwangsweise als *Krieg* zu qualifizieren.

Der *Kriegszustand* stellt im Gegenteil auch heute noch immer einen speziellen Fall der vom Völkerrecht geregelten Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten dar¹⁴, an welchen das Völkerrecht, aber auch nationale Rechtsordnungen die entsprechenden Rechtsfolgen knüpfen.¹⁵ Diese Völkerrechtssubjektivität liegt aber beim *Terrorkrieg* kaum vor. Sie kann allenfalls dann gegeben sein, wenn der Terrorismus von einem Völkerrechtssubjekt ausgeht, etwa einem Staat

¹³ S. u.

¹⁴ Vgl. Dietrich Schindler, *Der Kriegszustand im Völkerrecht der Gegenwart*, in: *Um Recht und Freiheit*, Festschrift für Friedrich August Frh. v. d. Heydte, Duncker&Humblodt, Berlin, 1977, S. 555–576.

¹⁵ Darin liegt etwa das in den USA diskutierte Rechtsproblem der möglichen Anwendung der Militärgerichtsbarkeit zur Aburteilung von Terroristen begründet.

(*Staatsterrorismus*). Auch Befreiungs- und sonstige Widerstandsbewegungen, die völkerrechtlich anerkannt wurden, können zumindest teilweise als Völkerrechtssubjekte angesprochen werden. Eine solche Völkerrechtssubjektivität fehlt aber im Regelfalle bei Organisationen, die außer terroristischen Aktionen sonst fast keine Aktivitäten setzen bzw. primär durch ihre terroristischen Aktionen definiert werden. Es ist daher kaum zulässig, deren Aktivitäten bzw. deren Abwehr und Bekämpfung als „Krieg“ im Sinne des Völkerrechts zu bezeichnen.

4. Terrorismus als „bewaffneter Konflikt“?

Demgegenüber bezieht sich der Begriff des „bewaffneten Konflikts“, der mit dem gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949 eingeführt und in der Folge zu einem festen Begriff wurde, auf jegliche Situation, in der auf internationaler oder nationaler Ebene Konflikte mit bewaffneter Gewalt ausgetragen werden.¹⁶

Auch im bewaffneten Konflikt gelten Grundsätze des traditionellen *Kriegsrechts* weiter. Das Wesen des bewaffneten Konflikts ist, dass er mit Waffengewalt ausgetragen wird. Das Recht der bewaffneten Konflikte akzeptiert daher – ebenso wie das traditionelle *Kriegsrecht* - grundsätzlich die wechselseitige Gewaltanwendung durch die Konfliktparteien als rechtmäßig. Damit unterscheidet sich die Gewaltanwendung im bewaffneten Konflikt prinzipiell von der Gewaltanwendung im Bereich der inneren Sicherheit (also durch Polizeikräfte o. ä.). Während Gewalt dort eine Ausnahme darstellt, die nur dann angewandt werden darf, wenn kein anderes Mittel geeignet erscheint, eine Straftat zu verhindern,¹⁷ wird im bewaffneten Konflikt die Gewaltanwendung generell für sich durch den Zweck der Bekämpfung des Gegners legitimiert, um ihn damit außer Gefecht zu

¹⁶ Entsprechend den faktischen Phänomenen erfolgte in der Weiterentwicklung durch die Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 dann auch die formelle Aufteilung in Regelungen für „internationale“ (Protokoll I) und „nicht-internationale“ Konflikte (Protokoll II).

¹⁷ Sowie unter bestimmten beschränkenden Voraussetzungen auch zur Festnahme eines Straftäters und zu seiner Überstellung an die Justiz.

setzen. Dies kann durch Erreichen der Aufgabe¹⁸, aber auch durch direkte physische Schädigung erfolgen.

Teilnehmer an einem bewaffneten Konflikt haben in diesem vorgegebenen Rahmen grundsätzlich das Schädigungsrecht, d. h. sie sind berechtigt, dem Gegner mit militärischer Gewalt Schaden zuzufügen. Die Berechtigung zur Gewaltanwendung ist allerdings nicht unbeschränkt, sondern unterliegt rechtlichen Schranken hinsichtlich

- der Proportionalität (die Schädigung – einschließlich allfälliger Kollateralschäden – muss durch den militärischen Nutzen gerechtfertigt sein),
- der Personengruppen (Gewaltanwendung nur gegen gegnerische Streitkräfte und ihre Mittel, nicht aber gegen geschützte Personen wie Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige, Kriegsgefangene und Zivilpersonen),
- der Mittel (nur erlaubte Kampfmittel),
- des Vertrauensschutzes (Perfidieverbot – Kriegslisten sind nur soweit zulässig, als sie nicht z. B. einen geschützten Status vortäuschen).

Jede Verletzung dieser Schranken stellt ihrerseits wieder eine Rechtsverletzung dar und wird je nach Schwere als Kriegsverbrechen bewertet und geahndet.

Traditionellerweise bedeutete dies auch, dass die Träger des bewaffneten Kampfes als legitime „Kombattanten“ bezeichnet wurden, die wegen der rechtmäßigen Ausübung der kriegerischen Gewalt nicht zur Verantwortung gezogen werden durften.¹⁹

Diese Zuordnung ist hinsichtlich des internationalen bewaffneten Konflikts auch heute noch unbeschränkt gültig²⁰, nicht mehr aber im

¹⁸ Sich ergeben des einzelnen Kämpfers; Kapitulation von Verbänden und Einheiten.

¹⁹ Die Kriegsgefangenschaft stellt als solche keine *Strafe* für die Teilnahme an den Kampfhandlungen dar, sondern ist eine Verwahrung feindlicher Kombattanten, um die Fortsetzung oder Wiederaufnahme von Kampfhandlungen zu verhindern.

²⁰ Vgl. die Definitionen und Regelungen für Kombattanten in Art. 43 und 44 des Protokolls I.

nicht-internationalen Konflikt. Dem Beispiel des gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Konventionen folgend, legt Protokoll II keinerlei Kategorie von geschützten Personen fest, noch schafft es irgendeinen besonderen Rechtsstatus. Der Kommentar des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz vermerkt hier ausdrücklich: ... *Nationales Recht bleibt in Kraft, d. h. die Behörden behalten das Recht, Personen wegen Delikten in Verbindung mit dem Konflikt vor Gericht zu stellen und auch zu verurteilen. Insbesondere hindert das Protokoll nicht, ein Mitglied einer aufständischen bewaffneten Gruppe dafür der Justiz zu überantworten, dass es die Waffen ergriffen hat. Das Protokoll verleiht ihm weder Kombattanten- noch Kriegsgefangenenstatus.*²¹

Wenngleich die Grundlage von Protokoll II in erster Linie in den Bürgerkriegen seiner Entstehungszeit zu sehen ist²², so lässt es doch erkennen, dass es die Entwicklungen im modernen *Kriegsbild* auch im weiteren Sinne berücksichtigt hat. Eindeutige Zuordnungen, die früher Gültigkeit hatten, sind nicht mehr zwangsweise gegeben:

- Bewaffnete Konflikte finden nicht mehr ausschließlich als *Kriege* zwischen Völkerrechtssubjekten statt.
- Es ist nicht mehr die ausschließliche Domäne von Kombattanten, an solchen Konflikten aktiv teilzunehmen.
- Entsprechend entfällt dann aber für solche Teilnehmer am bewaffneten Konflikt auch das Privileg des Kombattanten, rechtmäßig an einem bewaffneten Konflikt teilgenommen zu haben.

²¹ So die Ausführungen bei Sylvie-S. Junod, Commentary on Protocol II, in C. Pilloud/J. de Preux/Y. Sandoz et al. (eds.), Commentary on the Additional Protocols, ICRC/Martinus Nijhoff, Genf, 1987, S. 1344 (Kommentar zur Präambel zur Protokoll II).

²² Zunächst auch in den Konflikten im Umfeld der Entkolonialisierung. Allerdings wurde diese Kategorie nicht zuletzt unter Druck der Staaten der Dritten Welt schließlich in Protokoll I verlagert. Nunmehr zählen auch solche Konflikte als „internationale Konflikte“, in denen „Völker gegen koloniale Vorherrschaft und fremde Besetzung und gegen rassistische Regime in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen“; Protokoll I, Art. 1, par. 4 („peoples fighting against colonial domination and alien occupation and against racist regimes in the exercise of their right of self-determination ...“).

Die Protokolle sind damit zwar noch immer keinerlei Rechtsquellen über ihren eigentlichen Geltungsbereich hinaus, der sich auf den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte bezieht.²³ Sie stellen aber einen aufschlussreichen Indikator für die heute mögliche Bandbreite und Typologie bewaffneter Konflikte dar,²⁴ insbesondere für die Ausdifferenzierung zwischen *internationalen* und *nicht-internationalen* bewaffneten Konflikten samt den daraus resultierenden Konsequenzen hinsichtlich der Rechtsfolgen für die Beteiligung an solchen Konflikten.

5. Die Qualifikation als „bewaffneter Angriff“

Die Zuordnung des neuen Terrorismus und der dagegen unternommenen Maßnahmen als „bewaffneter Konflikt“ wird weiters durch die allgemein akzeptierte Qualifikation der Anschläge vom 11. September als „bewaffneter Angriff“ im Sinne des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen unterstützt.

Art. 51 regelt die Ausübung des Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung, die nur im Anlassfalle eines solchen „bewaffneten Angriffs“ in Anspruch genommen werden darf. Dabei ist die gängige Auffassung, dass „Selbstverteidigung“ die angegriffene Seite zur Anwendung militärischer Gewalt legitimiert, d. h. zur Führung

²³ Außerdem ist ihr beschränkter Ratifikationsstand zu berücksichtigen, wodurch sie zwar eine weite, aber eben nicht universelle Geltung aufweisen.

²⁴ Dabei ist beachtenswert, dass Art. 51. Abs. (2) des Protokolls I indirekt eine Definition des Terrorismus ermöglicht, da er ausdrücklich Angriffe gegen die Zivilbevölkerung oder einzelne Zivilpersonen verbietet, „deren ausschließlicher Zweck darin besteht, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten“ („to spread terror amongst the civilian population“). Diese Bestimmung, die sinngemäß auch für das Protokoll II gilt, erlaubt somit einerseits eine Abgrenzung terroristischer Akte von rechtmäßigen Kampfhandlungen. Andererseits stellt sie aber auch klar, dass die Begehung solcher Akte jedenfalls einen schweren Verstoß („grave breach“) des humanitären Rechts darstellt und keinesfalls durch den politischen Zweck des bewaffneten Konflikts legitimiert werden kann. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, als Protokoll I, wie ausgeführt, ausdrücklich auch den Kampf um Selbstbestimmung und Befreiung von kolonialer Herrschaft als Anwendungsfall anführt. Auch diese (politischen) Zwecke können daher nicht als Rechtfertigung für terroristische Handlungen herangezogen werden.

eines Krieges oder sonstigen bewaffneten Konflikts gegen den Angreifer.²⁵

Die Qualifikation der Anschläge vom 11. September 2001 als „bewaffneter Angriff“ wurde zunächst von den Vereinigten Staaten vorgenommen, die auf dieser Grundlage die Feststellung des Bündnisfalles unter Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrages verlangten. Diese Bestimmung legt die kollektive Verteidigung aller Bündnismitglieder im Falle eines bewaffneten Angriffes auf ein Bündnismitglied fest. Der Nordatlantikrat als Organ aller Mitgliedstaaten der NATO schloss sich dieser Sichtweise an.

In der Folge informierte der Vertreter der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Art. 51 den Sicherheitsrat über das Vorliegen eines bewaffneten Angriffes und die Inanspruchnahme des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung.²⁶ Auch der Sicherheitsrat schloss sich dieser Sichtweise an und bestätigte damit die Qualifikation der Anschläge als „bewaffneter Angriff“ sowie die Qualifikation der dagegen zu unternehmenden militärischen Gegenmaßnahmen als Inanspruchnahme des Rechts auf Selbstverteidigung als rechtmäßig.²⁷

²⁵ Dazu eingehend und unter Hinweis auf das Gebot der Proportionalität: Hans-Peter Neuhold, *Internationale Konflikte – verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung*; Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 37; Springer, Wien/New York, 1977, S. 133 ff.

²⁶ Brief vom 7. Oktober 2001 des Botschafters der Vereinigten Staaten, John D. Negroponte, an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Ankündigung der Anwendung des Rechts auf Selbstverteidigung.

²⁷ Diese Bestätigung erforderte nicht die Rechtsform der eigentlichen Resolution, da die Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung gem. Art. 51 ein „Naturrecht“ (engl.: „inherent right“) der Staaten darstellt und somit auch ohne ausdrückliche Legitimation durch den Sicherheitsrat in Anspruch genommen werden kann. Zur Entstehung vgl. Neuhold, a. a. O., S. 135 f.

Staaten sind allerdings nach eben dieser Bestimmung verpflichtet, die Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung dem Sicherheitsrat anzuzeigen, der dann die Inanspruchnahme als unrechtmäßig beurteilen und weitere Handlungen untersagen könnte. Untersagt der Sicherheitsrat solche Handlungen aber nicht, so hat er damit auch die Inanspruchnahme des Rechts auf Selbstverteidigung bestätigt.

Genau dieser Vorgang wurde bei der Mitteilung der Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung seitens der Vereinigten Staaten eingehalten. Die Rechtsgrundlage für die militärischen Maßnahmen der USA und ihrer Verbündeten ist daher nicht

Auch diese Handlungen lassen damit den Schluss zu, dass Terror (als „bewaffneter Angriff“) und Terrorabwehr (als Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff) als eine Form des bewaffneten Konflikts verstanden werden müssen. Ihre weitere Bedeutung liegt in einer revolutionären Entwicklung der Rechtsauffassung, als es nun nicht mehr als notwendig vorausgesetzt wird, dass der „Angriff“ unabdingbar von einem Staat oder sonstigen Völkerrechtssubjekt ausgehen müsste. Auch Handlungen nichtstaatlicher Akteure können nunmehr nach dieser Sichtweise einen „bewaffneten Angriff“ im Sinne des Art. 51 darstellen.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass das Phänomen „Terrorismus“ von der Ebene der primär unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Sicherheit zu sehenden politischen Gewaltkriminalität einen Quantensprung unternommen hat und nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen auch die Qualität eines „bewaffneten Konflikts“ erreichen kann, woraus sich weiter reichende Konsequenzen ergeben müssten.

Die Kriterien

Diese Entwicklung darf freilich nicht in die Richtung gedeutet werden, dass ab nun jeglicher terroristische Akt oder jeder Akt der Terrorabwehr als „bewaffneter Konflikt“ zu qualifizieren wäre. Vielmehr müssen hierfür Kriterien erstellt werden, um die neue Qualität als „bewaffneter Angriff“ oder „bewaffneter Konflikt“ von anderen Formen abzugrenzen, die diese Qualität nicht erreichen.

Auch diese Trennlinie lässt sich primär aus den Beschreibungen des Protokolls II ableiten. Art. 1 regelt den Anwendungsbereich des Protokolls und grenzt ihn sowohl nach oben als auch nach unten ab.

- Die Obergrenze wird durch die Abgrenzung der Anwendbarkeit des Protokolls II von der Anwendbarkeit des

vorwiegend in den Sicherheitsratsresolutionen 1368 und 1373 zu suchen, sondern in der unmittelbar aus der Satzung der Vereinten Nationen abzuleitenden Inanspruchnahme des Naturrechts auf Selbstverteidigung und in der nachfolgenden Nichtuntersagung durch den Sicherheitsrat.

Protokolls I gezogen, das den „symmetrischen“ Konflikt zwischen Völkerrechtssubjekten²⁸ regelt. Diese Frage ist freilich für die vorliegende Untersuchung insofern von geringerer Relevanz, als internationale bewaffnete Konflikte schon definitionsgemäß „militärisch“ sind;

- Die Untergrenze für einen „bewaffneten Konflikt“ lässt sich aus Art. 1 Abs. 2 des Protokolls II präzisieren. Diese Bestimmung schließt die Anwendung des Protokolls aus bei „Situationen interner Unruhen und Spannungen, wie Aufruhr, isolierte und sporadische Gewaltakte und Akte von ähnlicher Natur“, da sie „keine bewaffneten Konflikte sind“.

Die Bestimmung selbst gibt keine eigentlichen Definitionen, die Begriffe lassen sich aber durch Beispiele erläutern, wie etwa „Aufruhr“ als Demonstrationen ohne eigentlichen Plan; „isolierte und sporadische Gewaltakte“ im Gegensatz zu militärischen Operationen, die von Streitkräften oder bewaffneten Gruppen ausgeführt werden²⁹ etc. Die Trennlinie würde also dort verlaufen, wo Streitkräfte nach taktisch-operativen Gesichtspunkten eingesetzt werden und nicht bloß punktuell zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Als weiteres Kriterium könnten die anzuwendenden *Rules of engagement* herangezogen werden, d. h. die Unterscheidung, ob Streitkräfte eigentliche militärische Kampfverfahren zur militärischen Bekämpfung des Gegners anwenden oder verhalten sind, polizeiliche Standards bei der Gewaltanwendung einzuhalten.

Ähnliche Kriterien lassen sich – mutatis mutandis – auch auf die Frage anwenden, ab welcher Intensität Terrorhandlungen bzw. Terrorabwehr sich als „bewaffneter Konflikt“ charakterisieren lassen oder nicht.

²⁸ Einschließlich der „Völker“ in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung, s. o.

²⁹ S. Junod, a. a. O., S. 1354 (Kommentar zu Art. 1, Protokoll II). „Innere Unruhen“ werden in diesem Zusammenhang vom „bewaffneten Konflikt“ abgegrenzt durch den (aktuellen) Einsatz von Waffengewalt zur Aufrechterhaltung der Ordnung; „Innere Spannungen“ werden von „inneren Unruhen“ abgegrenzt durch den präventiven Einsatz von Gewalt zur Einhaltung der Beachtung von Recht und Ordnung; a. a. O., S. 1355.

Die Dimensionen der Kriterien

Zur Abgrenzung können die folgenden Dimensionen herangezogen werden, auf welchen Terrorismus bzw. Terrorabwehr eine bestimmte Intensität erreichen müssen, um als „bewaffneter Konflikt“ bewertet zu werden:

Die Dimension der Ziele – „strategischer“ Terror

Terrorismus ist dem Wesen nach eine politische Strategie und zielt zumeist auf die Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse.³⁰ Dies trifft sowohl auf Handlungen terroristischer Einzeltäter zu, als auch auf die Anschläge vom 11. September 2001. Dennoch lassen sich Abstufungen ausmachen, auf welchen Terrorismus und Terrorbekämpfung zunehmend den Charakter eines bewaffneten Konflikts annehmen.

- Auf der unteren Ebene verfolgen Terrorhandlungen zumeist äußerst limitierte Ziele, auch wenn sie als Schritte in einem größeren Kampf gesehen werden.³¹ Sie werden regelmäßig als sicherheitspolizeiliche Frage gesehen und entsprechend beantwortet.
- Richten sich Terrorakte dagegen gegen Grundlagen des Staates, wie etwa die territoriale Integrität, so treten zunehmend Elemente eines bewaffneten Konflikts hinzu, wie etwa Einsatz militärischer/paramilitärischer Kräfte, Mittel und Verfahren. Oftmals bewegen sich solche Konflikte dann in der Grauzone des Übergangs zur Guerilla³², was die Antwort mit nicht mehr bloß polizeilichen, sondern zunehmend auch militärischen Mitteln und Verfahren erfordert. Dabei kann

³⁰ Einerseits sollen die Sympathisanten der „eigenen Sache“ motiviert werden, andererseits sollen die Widersacher geschockt werden. Zu beiden Zwecken wird ein entsprechendes Ausmaß an Publizität gefordert.

³¹ So die Änderung der österreichischen Fremdenpolitik als Ziel des „Briefbombers“ Franz Fuchs oder die Freipressung einzelner einsitzender Gruppenmitglieder.

³² Wie etwa über lange Zeit die Konflikte in Nordirland, im Baskenland sowie teilweise auch in Korsika. Auch der Konflikt zwischen Israel und palästinensischen Gruppen ist hier einzuordnen.

angenommen werden, dass in vielen Fällen³³ die Verweigerung der Anerkennung als „bewaffneter Konflikt“ im eigentlichen Sinne und das Bestehen auf der Bezeichnung „Terrorismus“ nicht unter Anwendung irgendwelcher qualitativer Kriterien erfolgte, sondern vor allem aus politischen Gründen, um die Gegenseite zu delegitimieren.

Die Anschläge vom 11. September 2001 verfolgten nach allen bisher vorliegenden Erkenntnissen keine derartigen limitierten politischen Ziele³⁴, sondern dienten einerseits vor allem dem Zweck, dem „Feind“ einen möglichst großen Schaden zuzufügen³⁵, um in der Folge das gesamte politische System der Gegenseite zum Einsturz zu bringen. Andererseits richteten sie sich ausdrücklich gegen strategische Ziele der politischen und militärischen Führungsstruktur³⁶ sowie der Wirtschaftsmacht des angegriffenen Staates.

Sie sind daher in der Zielsetzung wie in den Angriffsobjekten als strategischer Angriff zu bewerten und qualifizieren sich in dieser Hinsicht als Akte eines bewaffneten Konflikts.

³³ Etwa in den Auseinandersetzungen zwischen Israel und den verschiedenen palästinensischen Gruppierungen oder in den Bürgerkriegen in Nordirland oder im Baskenland.

³⁴ Die Forderung nach einer Lösung des Nahost-Konflikts wurde erst nach den Anschlägen vorgetragen und muss diesbezüglich als Rationalisierungsversuch bewertet werden, der voraussichtlich vor allem der Mobilisierung der öffentlichen Meinung im islamischen Raum dienen sollte. Allerdings lässt auch diese Form der Forderung keinerlei Raum für eine rationale Lösung, da sie das Existenzrecht Israels ablehnt.

³⁵ Schließlich ist hier auch die frühere, in Form eines islamischen Rechtssatzes („Fatwah“) gekleidete Aufforderung des wahrscheinlichen Drahtziehers der Anschläge, Osama bin Laden, zu beachten, „alle Amerikaner und Juden zu töten, wo immer man sie findet“. Im Verhältnis zwischen Völkerrechtssubjekten ließe eine solche Aussage den vom völkerrechtlichen Kriegsrecht geforderten „animus belli gerendi“ vermuten, d. h. die Rechtsabsicht, gegen die andere Seite einen Krieg bis zu deren völliger Niederlage zu führen. In Analogie und in Verbindung mit den bisher gesetzten Handlungen müsste diese Aussage zumindest als Willensäußerung gedeutet werden, einen bewaffneten Konflikt zu führen.

³⁶ Das Pentagon sowie – vermutlich – das Weiße Haus als Ziele von Selbstmordanschlägen mit Flugzeugen, sowie das State Department als Ziel einer Autobombe.

Die Dimension der Mittel – „Luftangriffe“ und Massenvernichtungswaffen

Die Angriffe vom 11. September 2001 („11. September“) haben auch im Einsatz der Mittel einen Quantensprung erbracht. Schon bisher wurden immer wieder terroristische Anschläge auf die Zivilluftfahrt unternommen. Einerseits wurden Flugzeuge gekapert, um Passagiere und Besatzung als Geiseln und anschließend als Druckmittel, etwa zur Freipressung inhaftierter Gruppenmitglieder, zu verwenden. Andererseits wurden Flugzeuge gesprengt, um Angst und Schrecken zu verbreiten, wobei aber das Flugzeug und die darin befindlichen Menschen das Terrorobjekt darstellten.³⁷

Bereits in den letzten Jahren wurden aber Versuche bekannt, Flugzeuge über bewohntem Gebiet zum Absturz zu bringen und damit die Gewalt nicht bloß gegen die Luftfahrt, sondern auch gegen Wohngebiete zu richten. Bei den Anschlägen am 11. September wurden schließlich gleich mehrere Flugzeuge gekapert, um sie anschließend als Waffe für einen Angriff auf bewohntes Gebiet zu verwenden. Sie dienten damit als Mittel eines eigentlichen Luftangriffs auf eine Stadt des Gegners³⁸, mithin für eine Form der Gewaltanwendung, wie sie für einen bewaffneten Konflikt jenseits der subkonventionellen Ebene charakteristisch wäre.³⁹

Ein weiterer Quantensprung läge beim Einsatz von Massenvernichtungswaffen vor, der zumindest nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Damit würde der Terrorismus nicht bloß die subkonventionelle Ebene verlassen, sondern auch die konventionelle Ebene und zur höchsten Stufe des bewaffneten Konflikts eskalieren. Der

³⁷ Wie etwa beim Bombenanschlag auf den PanAm Flug 103, der das Flugzeug am 21. Dezember 1988 über dem schottischen Ort Lockerbie zerstörte.

³⁸ Im Sinne einer „counter value strategy“, wie sie in der Doktrin der strategischen Luftkriegführung entwickelt und dann in der Strategie der nuklearen Abschreckung fortgesetzt wurde; vgl. Ulrich Weisser, „Deterrence“, in: T. Dupuy (ed.), *International Military and Defense Encyclopedia*, vol. 2 (C–F), S. 755–760.

³⁹ Flugzeuge (einschließlich der darin befindlichen Menschen) stellten damit nicht mehr das Terrorobjekt dar, sondern (mit ihrer Treibstoffzuladung) das Mittel zur Begehung der terroristischen Handlung, die gegen ein größeres Ziel gerichtet war.

Einsatz strategischer Mittel würde damit den Zielen des „strategischen Terrors“ entsprechen.

Die Dimension des Schadens

Die Dimension des Schadens ist eng mit den beiden vorigen Dimensionen verbunden. Sie soll aber dennoch gesondert behandelt werden, da für sie ein gesonderter rechtlicher Bezugsrahmen existiert.

Dieser Rahmen wird in der Definition der Aggression⁴⁰ durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen gegeben. Wenngleich die Definition nicht unmittelbar auf die konkreten Fälle anwendbar ist, da sie der Interpretation des Begriffs der Aggression als Anlassfall zum Tätigwerden des Sicherheitsrats dient und aus der damaligen Sicht sich primär auf Aggressionshandlungen von Staaten bezieht, so lassen sich aus ihr doch ebenfalls Kriterien für die Qualifikation terroristischer Handlungen als „bewaffneter Angriff“ und in der Folge als „bewaffneter Konflikt“ ableiten.

Der Annex der Resolution führt in Art. 3 verschiedene Tatbestände auf, die als typische Aggressionshandlungen bewertet werden, wie etwa den Einfall oder Angriff auf das Staatsgebiet eines anderen Staates, die Beschießung des Hoheitsgebietes eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates, ein Angriff durch die Streitkräfte eines Staates auf die Land-, See- und Luftstreitkräfte oder die See- und Luftflotten eines anderen Staates etc. Von besonderer Relevanz erscheint Abs. g) über „die Entsendung bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärler oder Söldner durch einen Staat oder in seinem Namen, *die gegen einen anderen Staat Handlungen mit Waffengewalt von solcher Schwere begehen, dass sie den oben aufgeführten Handlungen gleichkommen*, oder die maßgebliche Beteiligung eines Staates an solchen Handlungen“.

Wenngleich, wie angeführt, diese Definition nicht unmittelbar auf den „neuen Terrorismus“ anwendbar ist, erlaubt ihre Formulierung doch die Zuordnung, ab welcher Intensität Terrorhandlungen als bewaffneter Angriff zu bewerten seien, nämlich „wenn sie von solcher Schwere sind, dass sie regulären Kriegshandlungen gleichkommen“.

⁴⁰ Resolution 3314 (XXIX) vom 14. 12. 1974, Annex.

Diesen Kriterien entsprechen die Anschläge vom 11. September. Quantität und Qualität des Schadens haben dabei jedenfalls eine Höhe erreicht, wie sie ansonsten nur in bewaffneten Konflikten auftreten.

Die Dimension der Organisation

Terroristische Angriffe, die unter der Schwelle des bewaffneten Konflikts bleiben, bedürfen im Regelfalle zwar eines gewissen Ausmaßes an Planung, aber keiner besonders entwickelten Organisation zu ihrer Durchführung. Das Beispiel entsprechender europäischer Terrororganisationen,⁴¹ die historisch zumeist nicht zu Unrecht als so bezeichnete *Gruppen* oder *Zellen* auftraten, zeigt zwar ein minimales Ausmaß an innerer Organisation, ansonsten agierten sie – wenn überhaupt – in einem eher losen Verbund.⁴² Solche Organisationen erreichten trotz gelegentlicher Allianzen mit gleich gesinnten Gruppen nie wirklich die Fähigkeit zum weltweiten Agieren und waren zumeist eher auf ihre Ursprungsländer beschränkt. Ihr Umfang stieg nie über zweistellige Mitgliederzahlen im harten Kern an, was nicht zuletzt durch den Zwang zum konspirativen Verhalten bedingt war. Entsprechend beruhte auch ihre Finanzierung zumeist auf Improvisation, wie gelegentliche Banküberfälle, räuberische Erpressung, Entführungen o. ä. Die sowohl nach der Größe als auch der Dichte beschränkte Organisation limitierte aber auch ihre Aktionsmöglichkeiten. Sie verblieben damit letztlich auf der Ebene der einfachen politischen Kriminalität, wobei bei manchen dieser Organisationen am Schluss die kriminelle Komponente (wie Geldbeschaffung) die politische bereits überwog.

Ihnen standen bereits historisch solche Organisationen gegenüber, die zwar terroristische Methoden einsetzten, aber im Rahmen größerer Konflikte und in der Grauzone zur Guerilla agierten, wie etwa verschiedene arabische Gruppierungen im Zuge des Nahost-Konflikts.

⁴¹ Diese Aussage bezieht sich auf eigentliche terroristische Organisationen im engeren Sinne. Wenn dagegen Organisationen in die Guerilla übergehen, wie die baskische ETA oder die verfeindeten Bürgerkriegsgruppen in Nordirland, so weisen sie im Regelfalle einen höheren Organisationsgrad und Mitgliederstand auf.

⁴² Als einzige Ausnahme wäre hier der Zusammenschluss der „westeuropäischen Guerilla“ anzuführen, die aber dennoch keine höhere als die hier angeführte Qualität erreichte.

Sie traten als politische Akteure offen hervor und wiesen einen höheren Mitgliederstand auf. Sie konnten vielfach auf die Planungs- und Versorgungskapazitäten befreundeter Staaten zurückgreifen und damit auch weiter agieren als Gruppierungen, die vollständig im Untergrund operieren mussten.

Zum Unterschied von diesen historischen Vorläufern weisen die Organisationen des neuen Terrors nunmehr entsprechende Größenordnungen, Organisationsstrukturen wie auch finanzielle Kapazitäten auf, die sie zum weltweiten selbständigen strategischen Agieren befähigen. Sie sichern ihre Finanzierung vielfach langfristig durch Beteiligung an großflächiger Kriminalität wie Drogenhandel. Damit erhalten sie ihre Aktionsfähigkeit und verbleiben von der Unterstützung staatlicher Akteure weitgehend unabhängig.⁴³ In ähnlicher Weise wie multinationale Wirtschaftsunternehmen können sie daher weitgehend ohne Unterstützung staatlicher Akteure international agieren.

Die Dimension der Mittel zur Abwehr und Bekämpfung

Die Dimension der Mittel zur Abwehr und Bekämpfung ist eng mit der Qualifikation der Anschläge als „bewaffneter Angriff“ i. S. des Art. 51 verbunden. Wenngleich wie bei anderen Terrorakten auch die dem grundsätzlich kriminellen Charakter der Terroranschläge entsprechenden polizeilichen und gerichtlichen Verfolgungshandlungen in den USA und anderen Staaten eingeleitet wurden, erforderten die Anschläge doch den Einsatz konventioneller militärischer Mittel

- zunächst schon beim (letztlich erfolglos gebliebenen) Versuch, durch die Heranführung von Abfangjägern die Durchführung der Anschläge zu verhindern, sowie
- in der Reaktion auf die Anschläge durch die Führung eines regulären bewaffneten Konflikts nach militärischen

⁴³ Das Verhältnis zwischen der Terrororganisation Al-Qaida und dem Taliban-Regime verkehrte dieses traditionelle Abhängigkeitsverhältnis sogar, da Al-Qaida aus den Einkünften durch legale und illegale Geschäfte so vermögend war, dass sie dem Taliban-Regime das Doppelte des Jahresbudgets Finanzhilfe geben konnte.

Gesichtspunkten gegen die Terrororganisation und ihre Infrastruktur in Afghanistan.

Im Gegensatz zu früheren, rein äußerlich ähnlich gelagerten Fällen⁴⁴ richtete sich der bewaffnete Konflikt aber eben nicht primär gegen den Staat Afghanistan, womit er die klassischen Merkmale eines „internationalen bewaffneten Konflikts“ zwischen zwei Völkerrechtssubjekten aufgewiesen hätte, sondern gegen die Terrororganisation Al-Qaida.⁴⁵

Die Situation wird nur scheinbar komplexer durch die Tatsache, dass das Taliban-Regime in Afghanistan mit geringen Ausnahmen international nicht akzeptiert und in einen Bürgerkrieg mit anderen Parteien – darunter auch der international überwiegend anerkannten früheren Regierung – verwickelt war. Es wurden damit gewissermaßen im selben Raum zwei bewaffnete Konflikte parallel geführt:

- einerseits der Kampf der USA und ihrer Verbündeten gegen die Terrororganisation der Al-Qaida und
- andererseits der Kampf der bisherigen afghanischen Bürgerkriegsparteien um die Herrschaft in Afghanistan selbst.

Die enge Bindung des Taliban-Regimes an die Al-Qaida legte aber auch die militärische Zusammenarbeit der jeweiligen Parteien in diesen beiden parallelen Konflikten nahe, womit die USA mit ihren Alliierten und die Anti-Taliban-Kräfte einerseits und andererseits Al-Qaida und die Taliban zu *De-facto*-Verbündeten wurden.⁴⁶ Die dennoch

⁴⁴ Wie etwa im Falle des Ultimatums und der nachfolgenden Kriegserklärung durch Österreich-Ungarn an Serbien wegen der Verwicklung serbischer Geheimdienstkreise in das Attentat von Sarajevo 1914.

⁴⁵ Die Gewaltanwendung erscheint eher mit dem begrenzten Einsatz israelischer Streitkräfte 1976 gegen jene Terroristen vergleichbar, die ein israelisches Verkehrsflugzeug nach Uganda entführt hatten und unter wohlwollender Duldung des Idi-Amin-Regimes auf dem Flughafen von Entebbe festhielten, d. h. ein vom Ziel her begrenzter militärischer Einsatz auf dem Staatsgebiet eines Staates, dessen Regierung die Aktivitäten einer Terrororganisation in ihrem Hoheitsbereich duldet.

⁴⁶ Eine ähnliche Situation existierte während des Zweiten Weltkrieges auf dem Balkan, wo die verschiedenen Parteien des innerjugoslawischen Bürgerkrieges (Tschetniks,

unterschiedliche Zielsetzung der beiden Konflikte wird aber dadurch manifest, dass der innerafghanische Bürgerkrieg mit der Einsetzung einer Übergangsregierung abgeschlossen werden konnte, der Kampf der USA und ihrer Alliierten gegen die Al-Qaida jedoch fortgesetzt wird.

Zusammenfassend ergeben die verschiedenen Dimensionen einen kohärenten, sich in den Dimensionen oftmals auch wechselseitig bedingenden Rahmen, der die Abgrenzung des traditionellen, primär parakriminellen Terrorismus von jener neuen Qualität erlaubt, die dem Bereich des bewaffneten Konflikts zuzurechnen ist.

Konsequenzen aus der Qualität als „bewaffneter Konflikt“

Die Qualität eines bewaffneten Konflikts hat entsprechende Konsequenzen für die Vorbeugung wie auch allfällige Bekämpfung terroristischer Angriffe einer entsprechenden Intensität.

Wie ausgeführt, wird ein bewaffneter Konflikt dadurch charakterisiert, dass die Anwendung bewaffneter Gewalt als solche prinzipiell zulässig ist, d. h. ein Gegner militärisch bekämpft werden darf, allerdings unter rechtlichen Beschränkungen.

Hinsichtlich des Terrorismus muss dabei freilich festgestellt werden, dass er per definitionem auf der Verletzung der rechtlichen Schranken für einen bewaffneten Konflikt beruht.⁴⁷ Terrorismus unterscheidet sich eben von einer vorwiegend nach militärischen Kriterien geführten Guerilla dadurch, dass er nicht primär militärische Ziele angreift⁴⁸, sondern den geschützten zivilen Bereich.

Ustaschi, Partisanen) zu *De-facto*-Verbündeten der Kriegsparteien des Weltkrieges wurden.

⁴⁷ So findet sich, wie oben ausgeführt, die einzige ausdrückliche verbale Bezugnahme auf „Terror“ in Protokoll I im Zusammenhang mit verbotenen Angriffen gegen die Zivilbevölkerung. Art. 51 Abs. 2 verbietet „Gewalthandlungen oder -drohungen, deren vorrangiger Zweck darin besteht, *Terror* unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten“. Genau darin liegt aber die Strategie des Terrors.

⁴⁸ Dabei könnte z. B. im Zuge einer Guerilla auch u. U. der gesamte Polizei- und Strafvollzugsapparat als staatliches Repressionsinstrument im weiteren Sinne einzubeziehen sein.

Der neue Terrorismus steht damit zunächst scheinbar in einer Grauzone zwischen „kriminellen“ und „militärischen“ Charakteristika. Bei niedrigeren Stufen des Terrors, die noch nicht die Qualität eines „bewaffneten Konflikts“ erreichen, verbleibt der kriminelle Charakter der Gewalthandlungen im einfach-kriminellen Bereich, sie erreichen keinerlei „militärische“ Qualität. Der neue Terrorismus erreicht zwar hinsichtlich der oben angeführten Kriterien die Qualität des bewaffneten Konflikts, er muss allerdings dann auch an den Kriterien des Rechts der bewaffneten Konflikte gemessen werden, wobei er sich aber wieder durch die systematische Verletzung dieser Rechtsnormen definiert und damit erst recht wieder seinen kriminellen Charakter erhält. Während sich damit traditioneller Terrorismus als die Begehung „normaler“ Straftaten im Rahmen einer politischen Strategie definieren lässt, wäre der neue Terrorismus als Strategie des systematischen, fortgesetzten und schweren Kriegsverbrechens⁴⁹ zu charakterisieren. Er enthält das (für Terrorismus jeglicher Art konstituierende) kriminelle Element, setzt es aber nunmehr in der Verletzung nicht bloß des einfachen Strafrechts, sondern auch des humanitären Rechts der bewaffneten Konflikte fort.

Der neue Terrorismus unterscheidet sich damit einerseits vom gewöhnlichen Terrorismus durch den nunmehr „militärischen“ Umfang der Gewaltanwendung, von den übrigen Formen des bewaffneten Konflikts⁵⁰ dagegen durch die nicht bloß gelegentlich auftretende, sondern systematische Rechtswidrigkeit des Mitteleinsatzes. Die primäre Eigenschaft als „bewaffneter Konflikt“, die von den angeführten Kriterien definiert wird, bleibt aber trotzdem weiter bestehen.

Im Sinne einer terminologischen Klarheit, aber auch hinsichtlich der daraus ableitbaren Rechtsfolgen sollte umgekehrt auch die Frage aufgeworfen werden, ob Angriffe auf Streitkräfte durch irreguläre Kräfte in jedem Falle als „Terrorismus“ bezeichnet werden sollten oder ob sie – wie etwa in der Auseinandersetzung zwischen regulären israelischen und irregulären palästinensischen Kräften – als „Kampfhandlungen“ zu bezeichnen wären.

⁴⁹ Ähnlich auch Däniker, a. a. O., S. 134 – „Überdenken der geltenden Rechtsauffassung, wonach Terroristen als gewöhnliche Kriminelle behandelt und abgeurteilt werden, das heißt erwägen, ob nicht bereits die terroristische Absicht sowie natürlich der terroristische Akt im Sinne von *Kriegsverbrechen* (Hervorhebung H.V.) geahndet werden sollten ...“

⁵⁰ Wie etwa reguläre Kriegführung, aber auch Guerilla.

Für die Terrorbekämpfung impliziert die Eigenschaft als bewaffneter Konflikt damit:

- Einerseits kann eine derartige Terrororganisation nach militärischen Kriterien bekämpft werden. Der Einsatz militärischer Mittel ist somit sowohl dem Umfang nach als auch in den Kampfverfahren gegen die Organisation als solche wie auch gegen einzelne Terroristen zulässig, bis das (militärische) Ziel der militärischen Niederwerfung erreicht wird.
- Andererseits ist in der Kampfführung gegen Terrororganisationen das Recht der bewaffneten Konflikte auch weiterhin in vollem Umfang einzuhalten, selbst wenn sich die Gegenseite schwerster Verletzungen dieser Regeln schuldig gemacht hat, wie dies dem Terrorismus immanent ist.

Terrorabwehr als „militärische Angelegenheit“

Der Einsatz militärischer Mittel zur Abwehr subkonventioneller Bedrohungsformen stellt für sich genommen kein neues Phänomen dar. Insbesondere in den Kämpfen im Umfeld der Entkolonialisierung kamen Streitkräfte relativ früh in die Lage, nicht-militärische Gegner bekämpfen zu müssen. Auf der rechtlichen Seite führte dies schließlich zur Anpassung des Rechts der bewaffneten Konflikte an die geänderten Formen der Konfliktaustragung durch die angeführten Zusatzprotokolle von 1977. Bereits früher hatte es auf der militärischen Seite zur Entwicklung einer eigentlichen *Counter-insurgency*-Doktrin geführt, wobei insbesondere die Arbeit von Frank Kitson zum Thema der *Low Intensity Operations* als Grundlagenwerk anzusehen ist.⁵¹

⁵¹ Frank Kitson, „Low Intensity Operations“, Faber&Faber, London, 1971; deutsch: „Im Vorfeld des Krieges“, Seewald, Stuttgart, 1974. Das Werk diente – in einer dann allerdings etwas unsystematischen Weise – als Vorlage für die Entwicklung des amerikanischen „Low-Intensity-Conflict“-Konzepts, beschränkt sich selbst aber auf den taktisch-operativen Bereich.

Kitson verarbeitet hier die Erfahrungen in der Bekämpfung von Aufständen in Kenia, Malaysia, Zypern und Nordirland und sieht in der Bekämpfung irregulärer bewaffneter Gruppen paramilitärischen Charakters eine in Zukunft zunehmende Aufgabe regulärer Streitkräfte voraus. Diese neue Form des bewaffneten Konflikts erfordere eine entsprechende Anpassung der Streitkräfte auf allen Ebenen, insbesondere eine Verstärkung der Aufklärung bei gleichzeitiger Minimierung des Gewalteinsetzes. Kitson betont daher auch die Wichtigkeit des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel sowie des Nachrichtendienstes insgesamt.⁵²

Gleiche Grundsätze würden aber auch für friedenserhaltende Operationen gelten, die Kitson daher ebenfalls in seine Darstellung einbezieht.⁵³

Bei all diesen Operationen verschoben sich militärische Tätigkeiten weg von der traditionellen Kampfführung hin zu Aktionen, die inhaltlich eher der Polizeiarbeit zuzurechnen wären, blieben aber nichtsdestoweniger genuine Aufgaben des Militärs.⁵⁴ Dies traf einerseits für die friedenserhaltenden Operationen zu, deren ursprüngliche Hauptaufgabe in der Überwachung von Waffenstillständen und der Sicherstellung von Truppentrennungen konventioneller Streitkräfte bestand. Es traf aber auch für die von Kitson so bezeichnete „Subversionsabwehr“ zu, da in den angeführten Fällen die Gegenseite auch durchaus als „paramilitärisch“ charakterisiert werden konnte.

⁵² Im Vorfeld des Krieges, Kapitel „Aufruhr, Teil I: Taktik: die Handhabung von Informationen“, S. 135–144 sowie bei den Schlußfolgerungen, insbes. S. 257 ff.

⁵³ Während auf seiner Ebene der Darstellung hinsichtlich der „low intensity operations“ eine solche Einbeziehung wegen der Ähnlichkeit im operativen Vorgang durchaus legitim erscheint, erscheint sie dann in der unkritischen Übertragung auf das amerikanische Konzept des „low intensity conflicts“ eher problematisch, da dieses den Begriff „conflict“ unzulässigerweise auf den Bereich der Friedenserhaltung ausdehnt, die definitionsgemäß eben nicht mehr einen militärischen „Konflikt“ darstellen sollte. Der in der amerikanischen Doktrin entwickelte Begriff „low intensity conflict“ erscheint daher aus dieser Sichtweise insgesamt problematischer, weil zu weit ausgedehnt im Verhältnis zu Kitsons präziserer Anwendung auf die Ebene der „Operationen“.

⁵⁴ Also nicht als Assistenzleistung für Organe der öffentlichen Sicherheit.

Während damit der militärische Bereich im Zuge dieser Entwicklungen zunehmend polizeiliche Züge annahm, führte umgekehrt die Entwicklung des modernen Terrorismus anfangs der siebziger Jahre auf der Seite der im weitesten Sinne als „Polizeikräfte“ zu bezeichnenden Organe der inneren Sicherheit zur Übernahme militärischer Elemente in Taktik, Struktur, Ausrüstung und Bewaffnung. Diese Entwicklung erschien vor allem dort besonders markant, wo den Polizeikräften bis dahin als „paramilitärisch“ zu bezeichnende Elemente fehlten, wie etwa in Österreich. Sie verlief eher graduell in solchen Staaten, bei denen schon bisher paramilitärische Kräfte im Bereich der öffentlichen Sicherheit existierten⁵⁵ – wie etwa der Bundesgrenzschutz in Deutschland, die Gendarmerie Nationale in Frankreich, die Carabinieri in Italien, oder die Guardia Civil in Spanien. Das Vereinigte Königreich bildet hier einen Sonderfall, da es über keine einheitliche Polizeitruppe verfügt, sodass sowohl bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in Nordirland⁵⁶ wie auch bei schwerwiegenden Terrorakten⁵⁷ militärische Kräfte eingesetzt wurden.

In der Summe wurde damit aber ein Konvergenzprozess zwischen dem polizeilichen und dem militärischen Bereich eingeleitet, der beinahe symmetrisch verlief. Wurde einerseits der militärische Bereich durch die zunehmend in die innerstaatliche Sphäre verlagerte und zur politischen Kriminalität tendierende Natur bewaffneter Konflikte zunehmend zur „Polizeiarbeit“ gezwungen⁵⁸, so erforderte der zunehmend militantere Charakter der politischen Kriminalität im Terrorismus der siebziger und achtziger Jahre auch zunehmend ein „militärischeres“ Handeln auf der Seite der Polizeikräfte.

⁵⁵ Im Detail zu diesen Entwicklungen die jeweiligen Darstellungen in Alex P. Schmid/ Ronald D. Crenlinden (eds.), *Western Responses to Terrorism*, Frank Cass, London, 1993.

⁵⁶ Wo allerdings eine Grauzone zur Guerilla besteht.

⁵⁷ Wie etwa der Besetzung der iranischen Botschaft in London durch arabische Extremisten im Jahre 1981.

⁵⁸ Diese Polizeiarbeit zur Bekämpfung einer militanten politischen Schwerekriminalität ist aber von der Problematik der „Konstabulisierung“ von Streitkräften zu trennen, bei der Streitkräfte, etwa im Rahmen friedenserhaltender Operationen, gezwungen werden, Aufgaben der normalen Ordnungspolizei wahrzunehmen.

Die beiden Bereiche konnten dort noch getrennt gehalten werden, wo die Natur der Auseinandersetzung dies ermöglichte, wie etwa in der Spätphase des linksextremistischen Terrorismus in Westeuropa in den frühen achtziger Jahren, der trotz aller Gewalttätigkeit und seiner erkennbaren Ausrichtung an der Zufügung eines nicht primär symbolhaften, sondern durchaus militärisch relevanten Schadens⁵⁹ die „parakriminelle“ Ebene nie verließ. Sie gingen jedoch dort ineinander über, wo die zumindest ansatzweise guerilla-artige Natur des Konflikts eine solche Trennung nicht mehr zuließ, wie etwa im Nordirland-Konflikt oder in den Auseinandersetzungen zwischen Israel und palästinensischen Gruppierungen. Hier verschmelzen auch die Aufgaben der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit mit der Aufgabe der Bekämpfung eines militanten Gegners.

Eine ebensolche Verschmelzung ist in der neuen Qualität des Terrorismus festzustellen, die sich in den Anschlägen vom 11. September 2001 und den seither unternommenen Gegenmaßnahmen manifestiert hat:

- Einerseits bewirkten sie in großem Umfange polizeiliche Maßnahmen⁶⁰ der Fahndung und Untersuchung sowohl innerhalb der USA als auch weltweit, um das Geflecht der Terrororganisation aufzudecken und an strafbaren Handlungen beteiligte Personen der Justiz zu überführen.
- Weiters bewirkten sie den Einsatz von Streitkräften (Nationalgarde) zur Unterstützung der Polizeikräfte bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, aber auch zur eigentlichen militärischen Sicherung etwa des Luftraumes der USA.

⁵⁹ Simultane Unterbrechung der Treibstoffversorgung für Einsatzflugplätze in verschiedenen NATO-Staaten; Beschädigung von Frühwarn- und Leiteinrichtungen der alliierten Luftabwehr u. ä.; vgl.: Die Westeuropäische Guerilla (Fn. 1).

⁶⁰ Einschließlich wirtschaftspolizeilicher Maßnahmen zur Kontrolle von Geldflüssen.

- Schließlich bewirkten sie großflächige konventionelle militärische Operationen gegen die Infrastruktur der Terrororganisation Al-Qaida.⁶¹

In der Summe zeichnet sich damit ein komplexes Bild der zivil-militärischen Zusammenarbeit in der Bekämpfung des Terrorismus ab, das die bisherige Trennung in „zivile/polizeiliche Terrorbekämpfung“ und „militärische Aufstandsbekämpfung“ weitgehend aufhebt.

Was ist daran neu?

Wenngleich dies aus der Perspektive der Terrorbekämpfung als neue Entwicklung gesehen werden muss, erscheint das Phänomen selbst keinesfalls als neu. Es entspricht durchaus dem Muster zivil-militärischer Zusammenarbeit im Falle des Kriegs und/oder des bewaffneten Konflikts, wo ebenfalls

- einerseits der militärische Gegner mit militärischen Mitteln bekämpft wird und
- andererseits im Untergrund agierende Kräfte (wie etwa feindliche Spionage- oder Sabotagekräfte) durch polizeiliche Ermittlungsarbeit aufgedeckt und der Justiz zur Bestrafung überführt werden.

Damit korreliert auch diese Ableitung mit der obigen Erkenntnis über den Charakter des *neuen Terrorismus* als eigentlicher bewaffneter Konflikt.

Als eigentliche Neuerung ist dagegen das Auftreten eines *nichtstaatlichen Akteurs* an Stelle eines traditionellen, mit Völkerrechtssubjektivität versehenen *Kriegsgegners* zu bewerten. Die *neue Qualität* erweist sich damit in erster Linie als eine Frage der Perspektive. Aus einer Perspektive, die den neuen Terrorismus in erster Linie als ein quantitativ und qualitativ neues Phänomen in der Entwicklung des Terrorismus selbst sieht, ergibt sich zwangsweise ein

⁶¹ Sowie parallel dazu das *De-facto*-Eingreifen der USA und ihrer Verbündeten in den innerafghanischen Bürgerkrieg zur Beseitigung des Taliban-Regimes, das mit der beschuldigten Terrororganisation kooperiert hatte.

Bild hoher Komplexität, das noch nicht hinreichend erfasst werden kann und seine Zuordnung auch hinsichtlich der Zuständigkeiten zu seiner Bekämpfung erschwert. Wird der *neue Terrorismus* dagegen als eine weitere Erscheinungsform bewaffneter Konflikte gesehen, lassen sich seine Träger und Aktionen ebenso wie die erforderlichen Gegenmaßnahmen in ein größtenteils bereits existierendes Muster von Begriffen und Regelungen einordnen, das nur geringfügige Anpassungen erfordert.

Relevanz für Österreich

Die räumliche Distanz Österreichs zu den Anschlägen vom 11. September 2001 und den nachfolgenden Kampfhandlungen in Afghanistan könnte zur Ansicht verleiten, diese Vorgänge wären für die österreichische Sicherheitspolitik weitgehend irrelevant oder hätten höchstens Bedeutung für politische Solidaritätserklärungen ohne weitere Auswirkungen.

Jedliche solche Ansicht ignoriert aber folgende Faktoren:

- Einerseits agieren Terrororganisationen der neuen Qualität wahrhaft weltweit. Die Aufdeckung einer terroristischen Infrastruktur in Deutschland zur Vorbereitung der Anschläge in den USA sowie der Verlauf von Geldströmen terroristischer Organisationen möglicherweise auch über österreichische Banken erlauben es jedenfalls nicht, Österreich vorweg als „nicht involviert“ zu betrachten.
- Andererseits ist Österreich ein Staat mit europäischer kultureller und politischer Identität. Sollten „die Europäer“ (bzw. z. B. „die Christen“⁶² etc.) neben „den Amerikanern“⁶³ zum allgemeinen Feindbild

⁶² So wurden etwa in Folge der Anschläge in den USA besondere Sicherheitsvorkehrungen für den Petersdom in Rom getroffen, der als christliches Symbol besonders gefährdet erschien – trotz der Tatsache, dass nur eine Minderheit der Christen in den USA der römisch-katholischen Orientierung angehört. Eine solche differenzierte Betrachtungsweise kann aber bei fanatisierten islamischen Fundamentalisten kaum vorausgesetzt werden.

⁶³ Bzw. „den Juden“.

terroristischer Organisationen werden, so wäre davon auch Österreich betroffen.

- Weiters ist Österreich spätestens mit dem Beitritt zur Europäischen Union zum Mitträger einer sicherheitspolitischen Identität der EU geworden und kann sich dieser Eigenschaft nicht entziehen. Österreich hat auch die entsprechenden EU-Maßnahmen hinsichtlich des Terrorismus voll unterstützt und mitgetragen.⁶⁴
- Schließlich befinden sich in Österreich potentielle Angriffsziele von entsprechendem Symbolwert, wie etwa das Internationale Zentrum⁶⁵ in Wien.⁶⁶

Österreich ist daher in mehrfacher Hinsicht involviert:

- einerseits durch Eigenschaften, denen es sich nicht entziehen kann;
- andererseits durch die Notwendigkeit des solidarischen Handelns mit anderen Staaten.

Dabei wird dieses Handeln zunächst eher auf der nichtmilitärischen Ebene erfolgen, wie einerseits in Aktionen politischer Solidarität, andererseits aber auch in der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz hinsichtlich der Aufdeckung allfälliger Infrastruktur terroristischer Organisationen, ihrer Finanzierung etc.

Allerdings könnte etwa der erforderliche Schutz internationaler Einrichtungen⁶⁷ angesichts der neuen Qualität terroristischer Bedrohungen Anforderungen stellen, die die Kapazität der Organe der öffentlichen Sicherheit (einschließlich ihrer Spezialeinheiten) möglicherweise in personeller, struktureller und technischer Hinsicht

⁶⁴ Dies wird zusätzlich noch dadurch qualifiziert, dass die meisten EU-Partner auch NATO-Mitglieder sind, die die militärischen Aktionen der USA und ihrer Verbündeten in Afghanistan zumindest politisch mittragen.

⁶⁵ Populär als „UNO-City“ bezeichnet.

⁶⁶ Dies erscheint insbesondere nach den verbalen Ausfällen von Osama bin Laden gegen die Vereinten Nationen nicht ohne Relevanz.

⁶⁷ Wie etwa das Internationale Zentrum in Wien, aber auch amerikanische und andere besonders gefährdete Einrichtungen.

überfordern, was zunächst den Assistenzeinsatz militärischer Kräfte erfordern würde. Ebensolche Überlegungen wären auch anzustellen, wenn Österreich selbst zum Ziel terroristischer Bedrohungen würde, etwa wegen aktiver Maßnahmen im polizeilichen Bereich der Terrorbekämpfung.

Ein weiterer Qualitätssprung wäre schließlich dann anzunehmen, wenn die Bedrohung in solchen Formen und solcher Intensität erfolgen sollte, wie sie in den USA festzustellen waren, d. h. wenn sie die Qualität eines „bewaffneten Angriffs“ annähme. Dann wäre das entsprechende Korrelat der Einsatz militärischer Kräfte zur militärischen Landesverteidigung, d. h. zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs.

Wenngleich die letzteren Überlegungen derzeit eher theoretisch-konzeptuellen Charakter haben, dürfen sie aus der Betrachtung nicht vorweg ausgeklammert werden.⁶⁸

Konsequenzen

Die neue Qualität des Terrorismus als bewaffneter Konflikt, die mit den Anschlägen vom 11. September 2001 und den nachfolgenden Reaktionen manifest geworden ist, erfordert daher auch entsprechende Konsequenzen im Bereich der österreichischen Sicherheitspolitik.

- Sie bedarf zuallererst der Erkenntnis, dass heute auch von terroristischen Organisationen ohne Völkerrechtssubjektivität Bedrohungen ausgehen können, die denen der traditionellen militärischen Bedrohung durch staatliche Akteure kaum nachstehen.
- Weiters bedarf sie einer grundlegenden und tiefgreifenden Analyse der möglichen Bedrohung, die von dieser neuen Form des bewaffneten Konflikts ausgeht. Diese Analyse muss möglichst breit angelegt sein, aber auch in die erforderliche Tiefe gehen. Sie darf weder durch politische Präferenzen und Vorurteile noch durch ressortspezifische

⁶⁸ In Analogie hatte auch die Überlegung eines Angriffs auf Washington und New York vor dem 11. September 2001 einen eher theoretisch-konzeptuellen Charakter, bevor sie von der Realität eingeholt wurde.

Kompetenzbehauptungen behindert werden und sollte praktische Erfahrung ebenso einbinden wie jene Menge an Wissen, die im akademischen Bereich anzutreffen ist.⁶⁹

- Sie bedarf – als Beitrag zur Analyse – ferner der Kapazität eines im eigentlichen Sinne des Wortes strategischen Aufklärungsinstrumentes, um so die relevanten Informationen richtig und zeitgerecht beschaffen, aber auch in hoher Qualität auswerten und den Bedarfsträgern zeitgerecht bereitstellen zu können.
- Sie bedarf ferner der Erkenntnis, dass die neue Qualität des Terrorismus die traditionellen Schranken zwischen „innerer“ und „äußerer“ Sicherheit durchbrochen hat und eine Fortschreibung dieser Schranken fast zwangsweise dazu führen müsste, gerade kritische Information entweder nicht wahrzunehmen (weil Teilaspekte der Information nicht bewusst werden oder nicht richtig beurteilt werden können) oder an den Schnittstellen zu verlieren.
- Sie bedarf schließlich der Einsicht, dass Abwehrmaßnahmen gegen terroristische Bedrohungen ab einer bestimmten Ebene der Intensität eher nach den Regeln des bewaffneten Konflikts als der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zu führen sind.

Für die militärische Ebene bedeutet die mögliche neue Qualität des Terrorismus als „bewaffneter Konflikt“ eine entsprechende Anpassung in der Beurteilung der Bedrohung ebenso wie in der Ausbildung, erforderlichenfalls auch in der Struktur der Streitkräfte:

- Sie bedarf auf der Seite der Beurteilung der Bedrohung der Erkenntnis, dass in der derzeitigen Entwicklung ein „bewaffneter Angriff von außen“ nicht mehr ausschließlich als Angriff regulärer Streitkräfte mit konventionell organisierten Land- und Luftverbänden

⁶⁹ Hier könnte die entsprechende jahrhundertlange britische Praxis der Einbindung von Universitätsinstituten zum Vorbild genommen werden.

gesehen werden sollte, sondern ebenso auch als Angriff mit – der Methode nach – „subkonventionellen“ Mitteln erfolgen kann, deren Folgen aber durchaus die eines konventionellen Angriffs sein können.

- Auf der Seite der allgemeinen militärischen Ausbildung bedarf die neue Bedrohung der Vermittlung der Einsicht, dass polizeiähnliche Tätigkeiten in Zukunft vermehrt zum eigentlichen militärischen Einsatzprofil zählen werden, und zwar sowohl zur Assistenzleistung für die Sicherheitsbehörden als auch als eigenständige Einsatzform bei der Bekämpfung terroristischer Bedrohungen.

Da die Qualität des neuen Terrorismus ab einer bestimmten Ebene der Intensität auch den Einsatz der Streitkräfte erfordern kann (unterhalb der Schwelle des eigentlichen „bewaffneten Konflikts“ zur Assistenzleistung; oberhalb der Schwelle des eigentlichen „bewaffneten Konflikts“ zur militärischen Abwehr eines bewaffneten Angriffs), erhöht sich auch für die Streitkräfte selbst die Gefahr, ein potentielles Ziel terroristischer Aktionen zu werden.⁷⁰ Es bedarf daher auf der politischen Ebene wie auch innerhalb der Streitkräfte selbst vorrangig der Entwicklung eines Sicherheitsbewusstseins, das der Qualität der Bedrohung durch den „neuen Terrorismus“ entspricht.

⁷⁰ So richteten sich die Anschläge der Al-Qaida auch gegen Kriegsschiffe oder das Pentagon als militärische Führungsinstanz.

Robin Hood vs. Osama bin Laden: Rebellen, Freiheitskämpfer, Terroristen

Heinz Gärtner

1. Gegensätzliche Philosophien zu Freiheit und Staat

„Was des einen Freiheitskämpfer, ist des anderen Terrorist!“ Dieser Satz wird oft zitiert, gibt aber nur einen kleinen Teil des Problems, wie „Terroristen“ von „Freiheitskämpfern“ unterschieden werden können, wieder. Es gibt auch Charakteristika des Freiheitskämpfers, die nicht die eines Terroristen sind, und umgekehrt. Und es gibt viele Zwischenstufen.

Grundlage der Debatte sind zwei unterschiedliche Philosophien. Eine betont die Freiheit vom Staat, die andere die Freiheit durch den Staat. Für die erste bedeutet Freiheit, frei sein von Zwang und Willkür und von staatlicher Einmischung. Sie vertraut auf Selbstregulierungskräfte. Für die zweite ist die Mitwirkungsmöglichkeit im Staat durch Wahlrecht und Partizipation entscheidend. Der Staat ist für sie Garant von politischer und sozialer Gerechtigkeit. Obschon beide Philosophien bis in die Antike zurückzuverfolgen sind, sollen hier zwei Österreicher hervorgehoben werden. Stellvertretend für Philosophie eins steht Friedrich von Hayek und für zwei Hans Kelsen.

Radikale Interpretationen der jeweiligen Richtungen haben eigene Schlussfolgerungen daraus gezogen. Die Anarchisten Ende des 19. Jahrhunderts strebten eine Gesellschaft ohne Regierung an – die allermeisten von ihnen ohne Gewaltanwendung. Die Antithese dazu sind die Dihadisten und Islamisten, die einen Gottesstaat, ein Kalifat, errichten wollen. Gewaltbereite Gruppierungen haben einen gemeinsamen Nenner. Ihre Synthese lautet: unterschieds- und wahllose Gewaltanwendung. Emil Henry, der 1893 eine Bombe im Café Gare St-Lazare explodieren ließ, sagte ohne Bedauern: „Es gibt keine unschuldige Bourgeoisie!“ Von Osama bin Laden hörte man: „Alle Amerikaner sind schuldig!“

Die Frage lautet aber: Gibt es nicht tatsächlich ein Widerstandsrecht, ja sogar eine Widerstandspflicht, gegen Unterdrückung? John Locke bejaht die Frage, wenn Freiheit, Leben und Eigentum gefährdet seien. Hier steht Widerstandsrecht bzw. -pflicht gegen staatliche Unterdrückung und gewaltsame polizeiliche Übergriffe gegen das Recht, ja die Pflicht, des Staates, gegen gewaltsamen Aufstand und Terror vorzugehen. Unrechtsstaat steht gegen staatliches legitimes Gewaltmonopol. Diese Dichotomie begleitete die gesamte bürgerliche Revolution des 19. Jahrhunderts.

Wo liegen die Grenzen, an denen das Widerstandsrecht gegen den Unrechtsstaat aufhört und das Recht des Staates, gegen unrechtmäßigen Aufstand vorzugehen, beginnt? An den extremen Enden fällt die Antwort leichter. Widerstand gegen den nationalsozialistischen Staat war politisch und moralisch recht und gerechtfertigt. Wer würdigt nicht den Mut der Attentäter vom 20. Juli 1944? Andererseits war es die Pflicht der demokratischen Staaten, den Terror der Roten Armee Fraktion (RAF) und den der Roten Brigaden in den siebziger Jahren zu unterbinden.

Wie steht es mit dem Widerstand der Kommunisten gegen den Nationalsozialismus, die von allen Widerstandsorganisationen den höchsten Blutzoll zu verzeichnen hatten? Sie selbst standen aber im Dienst eines anderen Unrechtsregimes, der stalinistischen Sowjetunion. Zugedeckt wurde diese Frage des inneren Widerstandes durch die internationale Konstellation. In der Anti-Hitler-Koalition waren die westlichen Verbündeten mit der Sowjetunion gegen Deutschland vereint, der Widerstand der Kommunisten willkommen, solange sie nicht selbst zu viel an Macht bekamen.¹

Als der Kalte Krieg zwischen Ost und West begann, endete die Schonfrist für die Kommunisten. Sie waren nicht mehr Widerstandskämpfer gegen den Kriegsgegner sondern Verbündete des potentiellen Kriegsgegners Sowjetunion und damit Terroristen. Aus der Sicht des Westens war es die jeweilige internationale politische

¹ Die Kosaken etwa fielen aus dem internationalen koalitionären Schirm heraus. Sie hatten geglaubt, sie könnten sich mit Hitler gegen Stalin verbünden. Nach dem Krieg wurden sie von den Briten an die Sowjetunion ausgeliefert.

Konstellation, die bestimmte, ob ihnen das Recht auf Widerstand zuerkannt worden war oder ob sie Terroristen waren. Der damalige US-Außenminister Henry Kissinger begründete die amerikanische Unterstützung der autoritären Regime in Argentinien und Chile in den siebziger Jahren, die sich Verschleppungen und Folter zu Schulden kommen ließen, gegen vermeintlich kommunistische Aufständische² mit den Worten, dass diese Regime „unter attack from radical anti-democratic and anti-market forces“ seien.³ Kommunisten waren Terroristen, auch wenn sie sich gegen anti-demokratische Regime wandten, weil sie abhängig waren von einem anti-westlichen und selbst anti-demokratischen Staat.

Gegen das Argument, dass jeglicher Widerstand kommunistisch induziert sei, wendeten sich in den sechziger und siebziger Jahren libertäre Denker (Herbert Marcuse, Jean Paul Sartre, Jürgen Habermas). Sie sahen eine zunehmende Repression des bürgerlichen Staates. Herbert Marcuse sprach von „totalitärer Demokratie“. Jürgen Habermas warnte vor dem „Kernzerfall des liberalen Denkens“. Es entwickelte sich eine Diskussion über das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit, nicht unähnlich der, die heute stattfindet.

Die damaligen Terroristen, RAF und Rote Brigaden, zogen ihre eigenen Schlussfolgerungen. Durch Anschläge und Morde wollten sie den Unrechtsstaat hinter dem bürgerlich-demokratischen Staat sichtbar machen, begaben sich dadurch aber selbst außerhalb der demokratischen Ordnung. Das Kalkül war, dass durch die Reaktion des Staates die demokratischen Freiheitsrechte mehr und mehr eingeschränkt werden würden und letztlich die demokratisch-verfassungsmäßige Ordnung beseitigt werden würde. Die irriige Annahme war, dass der Terrorismus als Freiheitskampf erkannt werden würde, dem sich die Massen anschließen. Dieses historische Beispiel zeigt, dass die Selbsteinschätzung als „Freiheitskämpfer“ (kaum ein Terrorist würde

² Tatsächlich spielten die Kommunistischen Parteien im Widerstand gegen diese lateinamerikanischen Diktaturen im Verhältnis zu anderen Widerstandsorganisationen eine untergeordnete Rolle. Argentinien hatte zudem gute Wirtschaftsbeziehungen auch mit der Sowjetunion.

³ Diese Rhetorik tauchte im „Krieg gegen den Terrorismus“ des US-Präsidenten George W. Bush wieder auf.

sich selbst als solcher bezeichnen) bedeutungslos ist und dass andere Kriterien gefunden werden müssen.

2. Gewalt gegen Demokratie ist Terrorismus

Terrorismus wie Freiheitskampf sind mit Gewaltanwendung verbunden. Allgemein könnte Terrorismus als „Gewaltanwendung mit politischem Ziel“ definiert werden. Diese Definition würde aber nicht nur Terrorismus, sondern auch Freiheitskampf miteinschließen. Sie unterscheidet nicht zwischen den beiden. Für unsere Zwecke sollen vor allem zwei Typen von politischer Gewaltanwendung hervorgehoben werden:

a) Die konfliktbezogene Gewaltanwendung bezieht sich auf einen bestimmten bewaffneten Konflikt mit begrenzten Zielen (z. B. ethnische oder politische Unabhängigkeit oder Autonomie, die Freilassung von Gefangenen) und begrenzten Mitteln (Bombenanschläge auf bestimmte Einrichtungen).

b) Gewaltanwendung als Selbstzweck hat vage und unbegrenzte Ziele und verwendet auch Mittel mit unbegrenzter Wirkung, um eine möglichst große Anzahl von unschuldigen Menschen zu töten. Er strebt nach größtmöglicher öffentlicher Aufmerksamkeit.

Unter bestimmten Bedingungen kann der Fall a) „Freiheitskampf“ mit dem Recht auf Widerstand sein – dann nämlich, wenn ein gewisses Ausmaß Repression eines undemokratischen Unrechtsstaates vorliegt. Der Fall b) kann getrost uneingeschränkt als Terrorismus bezeichnet werden. Er richtet sich nicht gegen klar erkennbare Repression, woraus ein Recht auf Widerstand ableitbar wäre. Er wendet politische Gewalt an, die sich bewusst und wahllos gegen Zivilisten richtet, um mit dieser kalkulierten Anwendung unrechtmäßiger Gewalt Furcht zu verbreiten, die Regierungen und Gesellschaften zu bestimmten Handlungen veranlassen oder einschüchtern soll.

Als Zwischenergebnis können wir festhalten, dass Terrorismus im Unterschied zum Freiheitskampf dann vorliegt, wenn er zum Ziel die Beseitigung einer rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung mit Mitteln

der Gewalt hat oder wenn er politische Gewalt innerhalb einer rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung anwendet. Widerstand, der auch verhältnismäßige Gewaltanwendung nicht ausschließt, erscheint dann gerechtfertigt, wenn er sich gegen die Ausschaltung eben der rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung richtet, gleichgültig ob sie von staatlichen oder nicht-staatlichen Organisationen angestrebt wird.

Die Gewaltanwendung als Selbstzweck hat nichts mit Widerstand und schon gar nichts mit rechtmäßigem Widerstand gemein und ist klar als Terrorismus (wie Al Qaida) zu bezeichnen. Die konfliktbezogene Gewaltanwendung ist in den Fällen als Terrorismus zu bezeichnen, in denen sie sich gegen rechtsstaatliche demokratische Einrichtungen richtet oder innerhalb einer rechtsstaatlichen Demokratie stattfindet (wie die spanische ETA oder die IRA in Irland).

Es ist oft schwierig, die Grenze zwischen legitimem Widerstand und konfliktbezogenem Terrorismus zu ziehen. Oft wird argumentiert, dass des einen „Freiheitskämpfer“ des anderen „Terrorist“ sei. Das mag manchmal durchaus zutreffen. Hinter dem scheinbar semantischen Streit stehen unterschiedliche politische Betrachtungen. War Jesus ein Terrorist? Der römische Statthalter Pontius Pilatus hat das sicher so gesehen. Ebenso wurden die jüdischen Zeloten und ihre Stoßtruppe, die Sikarier (Dolch), die im ersten Jahrhundert nach Christus gegen die römische Besatzung kämpften, als Aufständische verfolgt. Der Gallier Vercingetorix war für Caesar ein Terrorist, für die Gallier hingegen ein Freiheitskämpfer. US-Präsident Reagan hatte in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts den „Afrikanischen Nationalkongress“ als terroristische Gruppierung bezeichnet. Dessen Vorsitzender, Nelson Mandela, erhielt kurz darauf den Friedensnobelpreis zugesprochen. Zugleich bezeichnete Reagan den Rebellenführer Jonas Savimbi, den fast die ganze Welt als Terroristen ansah, als den angolanischen Abraham Lincoln. Auch die nicaraguanischen Contras, die Reagan aufbaute und unterstützte, waren für die nicaraguanische Regierung „Terroristen“.

Diese politischen Interpretationsunterschiede sind das Haupthindernis, eine Definition von Terrorismus in Dokumente der Vereinten Nationen aufzunehmen. Als besonders schwierig erweist sich

der Konflikt im Nahen Osten. Arabische Staaten hatten vorgeschlagen, Personen nicht als Terroristen zu bezeichnen, wenn diese gegen eine „ausländische Besatzung“ kämpften. Eine derartige Sprachregelung könnte palästinensische Selbstmordattentäter vom Terrorismusbegriff ausschließen. Umgekehrt sollten Handlungen von ausländischen Armeen als „terroristisch“ eingestuft werden können, womit auf die israelische Armee in den besetzten Gebieten Bezug genommen wurde.

3. Krieg, Terrorismus und Freiheitskampf

Der Begriff „Krieg gegen den Terrorismus“ der US-Administration Bush hatte zur Folge, dass vielfach nicht mehr zwischen „Krieg“ und „internationalem Terrorismus“ unterschieden wird. Wenn der Terrorismus grenzüberschreitend agiert und internationale Maßnahmen, den Terrorismus zu bekämpfen, notwendig sind, bedeutet das nicht, dass es sich um Krieg handelt. Die Bezeichnung des Kampfes gegen den Terrorismus als Krieg hat auch neue Unklarheiten in die Definitionen von Krieg und Widerstand gebracht. Vieles, was nach wissenschaftlichen Definitionen als Krieg zu bezeichnen ist,⁴ wird nun vor allem von kriegführenden Staaten als „Terrorismus“ bezeichnet. Krieg liegt dann vor, wenn a) zumindest eine der Konfliktparteien eine reguläre Armee oder Miliz einsetzt; b) alle eine zentral gelenkte Organisation besitzen; c) die Kämpfe eine Kontinuität aufweisen und d) ein Beginn und ein Ende erkennbar sind.⁵ Damit werden Terroranschläge und Scharmützel ausgeschlossen. Die Kämpfe in Afghanistan und im Irak sind klar als Kriege zu bezeichnen, die Anschläge von Al Qaida nicht. Dazu kommt eine fatale politische Konsequenz: wenn alle diese gewaltsamen Konflikte dem „Krieg gegen den Terror“ untergeordnet werden, kann keiner gelöst werden. Die Kriege in Afghanistan und im Irak könnten dann nicht gewonnen werden, solange es den Terror von Al Qaida gibt.

Ob man von Widerstand oder Terrorismus spricht, hängt vom jeweiligen Kriegstyp und den beteiligten Akteuren ab. Terrorismus ist

⁴ Z. B. Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung (AKUF).

⁵ Bei statistischen Definitionen wird zur Charakterisierung von Kriegen noch eine Anzahl von Kampfopfern angeführt: von mehreren hundert bis tausend.

von zwischenstaatlichen, innerstaatlichen, extrastaatlichen und substaatlichen Kriegen zu unterscheiden, obwohl terroristische Anschläge meistens Begleiterscheinungen all dieser Kriege sind. So ist der Aufstand in Tschetschenien ein innerstaatlicher Krieg und nicht nur Terrorismus, wie die russische Regierung vorgibt. Die Tschetschenen sprechen nach dem bekannten Muster von Freiheitskampf. Im Kongo, im Sudan und im Irak kämpfen Milizen gegen die jeweiligen anderen Bevölkerungsgruppen in substaatlichen Kriegen, was weit über Terrorismus hinausgeht. Die USA unterstützten immer wieder Kriegsparteien (etwa in Angola, Mozambique oder Nicaragua), wodurch die Kriege einen extrastaatlichen Charakter bekamen, aber die USA deswegen nicht zu Terroristen wurden.

Die Frage, die sich aber in unserem Zusammenhang stellt, ist, ob man bei bestimmten Kriegen von Freiheitskampf oder gerechten Kriegen sprechen kann? Die Kategorien Demokratie und Rechtsstaat, wie bei der Unterscheidung zwischen Terrorismus und Widerstandsrecht, greifen zu kurz, können Demokratien doch auch ungerechte Kriege führen. Auf einer allgemeinen Ebene helfen die Kategorien des gerechten Krieges: es müssen ein gerechter Grund (*causa justa*) und eine richtige Absicht (*intentio recta*) vorliegen; die Verhältnismäßigkeit der Mittel (*proportionalita*) muss gewahrt bleiben; Gewalt soll das letzte Mittel (*ultima ratio*) sein; das Ergebnis muss einen besseren Zustand (*pace justa*) im Hinblick auf Menschenrechte und Freiheit darstellen, als er vorher war. Und am allerwichtigsten ist die kompetente Autorität, die über diese Kategorien entscheidet. Innerstaatlich sind Demokratien immer noch geeigneter, eine derartige Funktion zu übernehmen, da sie über ausreichend Korrekturmechanismen verfügen, die allerdings oft zu spät wirken. Auf internationaler Ebene muss es eine multinationale Koalition von unterstützenden Staaten geben. Seit der Gründung der Vereinten Nationen gibt es vorerst keine Autorität, die mit mehr Legitimität ausgestattet ist als der Sicherheitsrat. Natürlich sind diese Kategorien sehr relativ und spiegeln die Sicht der jeweiligen Akteure wider. Treffen jedoch alle oder fast alle zu, kann man von Freiheitskampf oder gerechten Kriegen sprechen. Klarheit herrscht jedoch nur in Einzelfällen, wie beim Zweiten Weltkrieg oder auch bei den Kriegen der USA gegen den Irak 1991/92 und in Afghanistan

2001/02. Weitgehend unumstritten sind auch die Kriege Vietnams gegen das Kambodscha Pol Pots und Tansanias gegen das Uganda Idi Amins 1979.

4. Schlussfolgerung und Beurteilung

1. Politisch motivierte Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung gegen Zivilisten ist Terrorismus mit Selbstzweck.

2. Konfliktbezogene Gewaltanwendung, die sich gegen demokratische und rechtsstaatliche Einrichtungen richtet, ist unabhängig von dem politischen Motiv Terrorismus.

3. Konfliktbezogene Gewaltanwendung kann als Freiheitskampf bezeichnet werden, wenn sie sich gegen ein großes Maß an Repression und die Ausschaltung eben der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung richtet, gleichgültig ob sie von staatlichen oder nicht-staatlichen Organisationen angestrebt wird.

4. Fälle, die nicht von den Punkten 1–3 erfasst sind, sind von den jeweiligen politischen Standpunkten abhängig („des einen Freiheitskämpfer ist des anderen Terrorist“).

5. Kriege, die von Terrorismus zu unterscheiden sind, können dann legitim sein, wenn sie möglichst allen Kriterien des gerechten Krieges entsprechen.

Eine letzte Bemerkung sei als Warnung vor zu schnellen Beurteilungen erlaubt. Frantz Fanons Hoffnung, dass der antikoloniale Kampf Freiheit und Selbstbestimmung bringen würde, hat sich nur selten erfüllt. Selbst wenn Freiheitskampf und Krieg gegen Repression und Diktatur nach den oben genannten Kriterien legitim und gerechtfertigt sind, bedeutet das nicht, dass das Ergebnis Freiheit, Demokratie und selbstbestimmte Menschen sind. Das Klima von Gewalt und Krieg gebärt oft wieder Repression und Bürgerkrieg.

Literatur:

AKUF (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung), *Das Kriegsgeschehen 1997, Daten und Tendenzen der Kriege und*

bewaffneten Konflikte, Materialien und Studien der Stiftung Entwicklung und Frieden und des Instituts für Entwicklung und Frieden, Nr. 22 (Hamburg, 1998).

Dokumente der Weltrevolution: Die Linke gegen die Parteienherrschaft (Walter Verlag: Olten, 1974).

Dokumente der Weltrevolution: Die Technik der Macht (Walter Verlag: Olten, 1974).

Fanon, Frantz, *Die Verdammten dieser Erde* (Suhrkamp: Frankfurt/M., 1981, 1966).

Kaiser, Konstantin, *Literatur und Widerstand* (Österreichische Literatur im Exil: Universität Salzburg, 2002).

Marcuse, Herbert et. al., *Kritik der reinen Toleranz* (Suhrkamp: Frankfurt/M., 1966).

Wassermann, Rudolf, *Terrorismus contra Rechtsstaat* (Luchterhand: Darmstadt, 1976).

Terrorismus – theologische Aspekte

Christian Wagnsonner

1. Vorbemerkungen zum Verhältnis von Religion und Terrorismus

Wenn in der Folge von Terrorismus die Rede ist, geht es um Terrorismus in einem modernen, engeren Sinn: politisch-weltanschaulich motivierte, nichtstaatliche, unterschiedslos gegen Zivilpersonen oder zivile Einrichtungen gerichtete Gewaltanwendung, deren Effizienz auf der Verbreitung von Furcht und Schrecken in einer breiten Öffentlichkeit beruht.

Ich werde mich in diesen Vorbemerkungen auf die Diskussion zweier nahe liegender Thesen zum Zusammenhang von Terrorismus im angezeigten Sinn und Religion beschränken:

1.1. Einer verbreiteten Ansicht nach habe der sog. islamische Terrorismus auf jeden Fall religiöse Wurzeln.

Dazu seien nur einige Punkte zur Klarstellung angerissen:

a. Religion ist nicht *einfachhin* die Ursache des so genannten *Islamischen Terrorismus*.

Der so genannte islamische Terrorismus fußt auf einem ganzen Bündel von Ursachen: Der Israel-Palästina-Konflikt, wirtschaftliche Gründe, politische und soziale Auflösungsprozesse, Gefühle von Unterlegenheit, der Afghanistan-Konflikt und das Scheitern nationaler, panarabischer bzw. kommunistischer Projekte spielen dabei eine besondere Rolle. Religion ist in diesem Zusammenhang weniger Ursache, sondern gut funktionalisierbares Mittel; und zwar:

- zur Identifizierung gegen die anderen;
- um die traditionell-religiösen Massen zu mobilisieren;
- zur moralisch-religiösen Legitimation der eigenen Interessen
- als zusätzliches Sinnangebot für Selbstmordattentäter.

Terrorgruppen besitzen primär kein Interesse an religiösen Sachfragen, ihre Führer sind keine Theologen. Selbstmordattentate sind ebenso nicht genuin islamische Tradition, wie oft unter Hinweis auf Bilder *himmlischer Belohnung* für islamische Krieger oder auf mittelalterliche Splittergruppen (vor allem die so genannten Assassinen) behauptet wird.¹ Selbstmord ist im Islam wie im Christentum grundsätzlich verboten.² Islamistische Selbstmordattentate haben – historisch gesehen – andere Wurzeln. Der Reigen der Selbstmordattentäter in Nahost wurde durch Japaner eröffnet (1972 in Tel Aviv); neben der japanischen Rote Armee Fraktion war eine kommunistische Palästinenserorganisation an der Planung beteiligt.³

b. Der *islamische Fundamentalismus* (besser: Islamismus), der meist den ideologischen Hintergrund für islamische Terrorgruppen bildet, ist eher ein Projekt zur Gesellschaftsreform als ein religiöses Projekt.

Der Islamismus will nicht den Islam reformieren, sondern die Gesellschaft auf ein *solides* (in diesem Fall: religiöses) *Fundament* gestellt sehen. Dem Islamismus geht es nicht in erster Linie um die Religion als solche, auch wenn Islamisten sich ernsthaft um sie bemühen und sie nicht in zynischer Weise zu missbrauchen trachten.⁴

¹ Im Zusammenhang mit einer Legitimation antikolonialer, revolutionärer oder terroristischer Gewalt mögen diese Sujets in der islamischen Welt durchaus eine Rolle gespielt haben bzw. spielen, die nicht überschätzt werden darf. Zudem ist die Frage nach den Hintergründen der politischen Morde der Assassinen zu stellen, die auch nicht bloß Akte eines rein religiösen Fanatismus waren. Vgl. dazu Lewis, Bernard: Die Assassinen. Zur Tradition des religiösen Mordes im radikalen Islam, Frankfurt a. M. 2001, bes. S. 169 ff.

² Versuche zur Legitimation vor allem der palästinensischen Selbstmordattentate (die es im Islam auch gibt) sehen diese Attentate deshalb nicht im Zusammenhang mit Selbstmord, wie dieser im Koran verboten ist (vgl. 4, 29), sondern als der aktuellen Situation angemessenes Mittel im kompromisslosen Kampf im Interesse des Islam (Dschihad), also eher als ethisch hochwertiges „Martyrium“ denn als verbotene Verfügung über das eigene Leben.

³ Vgl. Croitoru, Joseph: Der Märtyrer als Waffe. Die historischen Wurzeln des Selbstmordattentats, München 2006, S. 73 ff.

⁴ Vgl. Tibi, Bassam: Fundamentalismus im Islam, Darmstadt 2000, S. 18: Tibi fasst den Forschungsstand folgendermaßen zusammen: Der Fundamentalismus ist „in erster

Grund für das Auftreten islamistischer Gruppen war nicht eine neue Offenbarung oder religiöse bzw. theologische Einsicht, sondern es stellt eine Reaktion dar auf die Auflösung traditioneller gesellschaftlicher, politischer und religiöser Strukturen durch Modernisierungs- und Säkularisierungsbestrebungen in den islamischen Staaten.⁵

Träger des Islamismus sind nicht primär etablierte islamische Theologen⁶, auch nicht die ungebildeten, mittellosen Massen, sondern schwerpunktmäßig junge Menschen der Mittelschicht bzw. unteren Mittelschicht aus intakten Familienverhältnissen mit relativ hoher Bildung (oft Studenten oder Akademiker). Meist stammen sie aus ländlichen Gebieten oder Kleinstädten, sie leben nun in Großstädten.⁷

Islamismus hat in dieser Form nicht immer existiert.⁸ Der Islamismus ist nicht in erster Linie Phänomen menschlicher Dummheit und schon gar keine Wiederkehr des mittelalterlichen Islam. Als Antwort auf die Herausforderungen der Moderne⁹ ist er selbst zum modernen Phänomen geworden.

Der Islamismus richtet sich zunächst gegen die eigenen Regierungen, denen er – meist durchaus zu Recht – Korruption, Willkürherrschaft und auch Verwestlichung im negativen Sinn vorwirft. Islamistische Gruppen sind sozial und (gesellschafts)politisch engagiert, nur ein Teil greift zu gewalttätigen Mitteln, und das manchmal auch nur

Linie eine politische, keine religiöse Bewegung“, Fundamentalisten haben aber „eine religiöse Orientierung“; ähnlich 20 ff.

⁵ Lücke, Hanna: „Islamischer Fundamentalismus“ – Rückfall ins Mittelalter oder Wegbereiter der Moderne? Die Stellungnahme der Forschung, Berlin 1993, S. 187 f.

⁶ Meist nicht einmal die Auslöser oder Anreger: Hottinger, Arnold: Islamischer Fundamentalismus, Paderborn u. a./ München 1993, S. 30.

⁷ Lücke, 1993, S. 171 ff.

⁸ Erneuerungsbewegungen, die die *heile Welt* des Ursprungs des Islam wieder herstellen wollten (Fundamentalismen im weiteren Sinn), hat es selbstverständlich unter bestimmten politisch-gesellschaftlichen Konstellationen immer wieder gegeben. Vgl. z. B. Hottinger, 1993, S. 13 f.

⁹ Tibi, 2000, S. 160 ff.; Tibi, Bassam: Islamischer Fundamentalismus, moderne Wissenschaft und Technologie, Frankfurt a. M. 1992, S. 50 f. u. ö.

vorübergehend und unter besonderen politischen Vorzeichen. Diese Gruppen sind für weltweit negative Schlagzeilen verantwortlich.¹⁰

c. Islamische Terroristen berufen sich oft auf das Konzept des Dschihad.

Die ursprüngliche Bedeutung von Dschihad ist „*intensives Bemühen*“. Im Koran wird damit vor allem der Kampf eines jeden einzelnen Muslimen gegen seine eigenen negativen Regungen bezeichnet. Dazu erhält der Begriff auch eine militärische Bedeutung und meint dann im islamischen Recht entweder

- (als Regelfall) militärische Aktionen der gesamten islamischen Gemeinschaft gegen Bedrohungen aus der nichtislamischen Welt, auch im Sinn von Präventivkriegen, oder

- (als Ausnahme) die unmittelbare Verteidigung gegen Angriffe auf muslimisches Gebiet. Ein besonders prominentes Beispiel dafür war die Eigeninitiative Saladins zur Zeit der Kreuzzüge.

Pointiert könnte behauptet werden: Dschihad ist ursprünglich Bedrohungsabwehr bzw. spontane kollektive Selbstverteidigung der islamischen Gemeinschaft.

Die erste Form des Dschihad konnte nur der Kalif ausrufen, die zweite ist Pflicht jedes einzelnen Moslems. Bei keiner dieser Formen ist alles erlaubt, es gibt im Gegenteil strenge Vorschriften und Kriegsführungsregeln, ähnlich jenen in der westlichen Tradition.¹¹

Als nun die Einheit des Islam zerbrach und das Kalifat bedeutungslos wurde, war das erste Modell praktisch obsolet. In der Folge wurden manchmal auch Kriege zwischen muslimischen Staaten oder gegen moslemische Minderheiten als Dschihad bezeichnet. Der Begriff wurde weiters für den Kampf gegen die westlichen Kolonialherren sowie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eben auch für den Einsatz terroristischer Mittel gegen Israel, gegen säkulare Regierungen islamischer Staaten und später auch gegen westliche

¹⁰ Vgl. Tibi, 2000, S. 25.

¹¹ Vgl. den Artikel von Johnson, James Turner: Jihad and Just War, in: First Things 124 (June/July 2002), S. 12–14.

Einrichtungen verwendet. Diese Form des Dschihad ist nach Ansicht maßgeblicher – jedoch nicht aller – islamischer Rechtsgelehrter durch traditionelles islamisches Recht nicht gedeckt:

d. Im Koran und im traditionellen islamischen Recht findet sich keine Legitimation für Terroranschläge.

Das Phänomen des Terrorismus war damals unbekannt, es gab keine Massenmedien, die Gegner waren andere (insbesondere die heidnischen Stämme der näheren Umgebung).

Außerdem lag es gar nicht im Interesse Mohammeds, zu radikal-destruktiver Gewalt aufzurufen. Er selbst trat für die Ordnung eines Staatswesens ein (die sog. *umma*, die religiös-politische Gemeinschaft des Islam) und suchte wie die meisten Gründergestalten der Weltreligionen nach Wegen aus der Gewalt. In diesem Zusammenhang ist auch das Bemühen der Führer der islamischen Gemeinschaft der Frühzeit zu sehen, die Kriegführung (der eigenen Soldaten) strengen Regeln zu unterwerfen – im Interesse von Humanisierung und Zivilisierung des Krieges (z. B. Schonung der Zivilbevölkerung, Verbot von Grausamkeiten etc).¹²

Tatsächlich islamische Tradition sind folgende Elemente, die auch zu radikaler politischer Gewalt greifenden Islamisten als Ausgangspunkte für ihre ideologischen Konzepte dienen:

- das Konzept des Gegenübers von islamischer Welt (*dar-al-islam*) und noch nicht islamischer Welt (*dar-al-harb*). Nach Möglichkeit soll die ganze Welt islamisch werden. Dieses Ziel ist jedoch nicht fanatisch und ohne Kompromisse anzustreben, sondern nach Maßgabe der politischen und eventuell auch militärischen Möglichkeiten;

- die positive Beurteilung der frühen und raschen Expansion der islamischen Gemeinschaft aufgrund militärischer Erfolge;

- idealerweise soll das religiöse Recht (Scharia) zugleich das staatliche Recht des islamischen Staates sein, und

¹² Vgl. etwa Aboul-Enein, Youssef H/Zuhur, Sherifa D.: Islamic Rulings on Warfare, 2004, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB588.pdf> [2006-12-18].

- islamische Ethik soll weithin den Rückgriff auf den Willen Gottes dem Rekurs auf menschliche Vernunft vorziehen.¹³

1.2. Gibt es auch im Christentum Ansätze einer Legitimation von Terrorakten?

Heute existiert kein christlicher Terrorismus im eigentlichen Sinn. Wohl mögen manche Terroristen getaufte Christen sein, manche Gewaltpathologie mag auch im christlichen Raum oder von christlichen Splittergruppen ausgebildet werden. In manchen Konflikten mit Terroraktivitäten spielte die Zugehörigkeit zu einer christlichen Gemeinschaft eine Rolle bei der Abgrenzung von den anderen (z. B. im Nordirlandkonflikt), aber im eigentlichen Sinn christlich motiviert sind solche Anschläge in aller Regel nicht.

Wenn heute auch kein christlicher Terrorismus existiert, so könnte die Frage gestellt werden, ob es im Heiligen Buch der Christen Ansatzpunkte für potenzielle terroristische Aktivitäten gibt. Hier gilt allerdings Ähnliches wie für den Koran: Terrorismus im modernen Sinn war in der Bibel noch nicht im Blick, darum gibt es weder Stellen, die Terrorismus verurteilen, noch solche, die zu ihm aufrufen.

Freilich können zu Propagandazwecken heute tatsächlich biblische Motive zum Zug kommen: Gerade im Nahostkonflikt wird von beiden Seiten in ganz unterschiedlicher Weise auf die biblische Erzählung von David und Goliath¹⁴ angespielt.

Eine andere berühmte Figur der Bibel könnte als Vorläufer für Selbstmordattentäter angesehen werden: Der gefangene Simson, dem mit dem Wachstum seiner Haare auch seine überragenden körperlichen Kräfte zurückkommen, beschließt, die zu einem zivilen Zweck versammelten Führer seiner Gegner, der Philister, zu töten, indem er die tragenden Säulen des betreffenden Hauses zerstört. Seinen eigenen

¹³ Einen brauchbaren und nicht unkritischen Überblick über Friedenspotentiale im Islam gibt Khoury, Adel Theodor: Mit Muslimen in Frieden leben. Friedenspotentiale im Islam, Würzburg 2002.

¹⁴ 1 Samuel 17.

sicheren Tod nimmt er dabei bewusst in Kauf.¹⁵ Für die Entstehung des modernen Phänomens *Selbstmordattentate* hatte diese Figur jedoch keine Bedeutung.

Schließlich kennt die Bibel so etwas wie Terrorpropaganda im Rahmen sakraler Kriege: Sie findet sich in jenen Texten des Alten Testaments, die von der *Vernichtungsweihe* sprechen: Das Volk Israel erobert bei der Landnahme eine Stadt – zum Teil ohne selbst zu kämpfen –, vernichtet die Beute und tötet alle Bewohner auf Gottes Befehl.¹⁶ Tatsächlich passiert sind die geschilderten Ereignisse so sicher nicht, wie archäologische Belege verdeutlichen. Diese Texte sind viele Jahrhunderte nach den geschilderten Ereignissen entstanden und erklären sich möglicherweise aus dem Bestreben, sich von den Religionen der Nachbarvölker, die eine ständige Gefahr für die Jahwereligion darstellten, abzugrenzen.¹⁷ Für die Gegenwart der biblischen Autoren wird ein solches Vorgehen nirgendwo erlaubt oder gar befohlen.¹⁸

Ähnliches gilt für die spätere kirchliche Tradition: Nur die vernunftgeleitete Sorge um Frieden und Gemeinwohl kann aus Sicht des Christentums Gewalt rechtfertigen, nie unmittelbare religiöse Gründe. Die kirchliche Position ist klar: Gott befiehlt den Christen nie direkt die Anwendung von Gewalt – gegen wen auch immer.

Die breite theologische Tradition (z. B. Augustinus und Thomas von Aquin) kennt zwar Kriege auf direkten Befehl Gottes, allerdings nur als Ausnahmen im Zusammenhang mit lange vergangenen biblischen

¹⁵ Der biblische Text beschreibt das recht lapidar folgendermaßen: „Er [der gefangene Simson] sagte: So mag ich denn zusammen mit den Philistern sterben. Er streckte sich mit aller Kraft, und das Haus stürzte über den Fürsten und über allen Leuten, die darin waren, zusammen. So war die Zahl derer, die er bei seinem Tod tötete, größer als die, die er während seines Lebens getötet hatte. Seine Brüder und die ganze Familie seines Vaters kamen herab; sie holten ihn, brachten ihn heim und begruben ihn zwischen Zora und Eschtaol im Grab seines Vaters Manoach.“ Richter 16, 30 f.

¹⁶ Deuteronomium 7, 1–5; 20, 16–18. Josua 6, 21; 8, 26; 11, 14 u. ö.

¹⁷ Explizit formuliert das etwa Deuteronomium 7, 4; 20, 18.

¹⁸ Zur Problematik dieser Vernichtungskriege siehe Baumann, Gerlinde: Gottesbilder der Gewalt im Alten Testament verstehen, Darmstadt 2006, S. 84–99.

Kriegen: Augustinus nennt in diesem Zusammenhang die bereits erwähnte *Selbstmordaktion* Simsons.¹⁹

Nebenbemerkung:

- Es soll nicht ausgeschlossen werden, dass der eine oder andere christliche Herrscher, Theologe, Soldat, Revolutionär, vielleicht auch Terrorist den einfacheren Rückgriff auf den direkten Willen Gottes vorzog.

- Zu berücksichtigen ist, dass im Laufe der Zeit die Vorstellungen über die Bedrohung des Gemeinwohls unterschiedlich waren. Die Ausbreitung christlicher Häresien sowie des Islam wurden etwa im Mittelalter als unmittelbare Bedrohung der politischen und gesellschaftlichen Ordnung des christlichen Europa verstanden. Die christliche Identität gehörte zum Gemeinwohl, und politische Herrschaft galt als religiös legitimiert. So ging man selbstverständlich davon aus, dass der christliche Gott will, dass möglichst viele Menschen Christen bleiben und möglichst nicht der Gefahr nichtchristlicher Herrschaft ausgesetzt sind. Diese Konzeption berührt sich in vielen Punkten mit der ebenfalls mittelalterlichen Konzeption des Dschihad im Islam: Man handelt in der Überzeugung, dass dieses Handeln mit dem Willen Gottes übereinstimmt: Eigentlich geht es dabei um die Verteidigung des Gemeinwesens, der politischen, gesellschaftlichen und von einer bestimmten Religion geprägten Ordnung.

Jedenfalls ist festzuhalten:

- Die grundlegenden Dokumente von Islam und Christentum lassen keine Legitimation von Terrorismus aus religiöser Absicht zu.

- Die traditionellen Konzepte eines *sakralen Kriegs* oder Dschihad rechtfertigen Terrorakte gegen die Zivilbevölkerung nicht.

- Auch der so genannte islamische Terrorismus ist nicht in erster Linie ein religiöses, sondern ein gesellschaftliches und politisches Phänomen. Religion spielt darin freilich eine Rolle, und zwar eine dreifache: Sie liefert Versatzstücke zur Legitimation, sie soll zur Herstellung einer gemeinsamen Identität gegen die europäisch-westlich-

¹⁹ Augustinus: De civitate Dei 1, 21.

säkulare Kultur beitragen. Eine radikale und moderne Form politisch-islamischen Denkens bildet den ideologischen Hintergrund.

Die Indienstnahme der Religion seitens terroristischer Ideologien gründet auf der *Theologie des Terrorismus*. Darunter könnte aber auch etwas ganz anderes verstanden werden, nämlich eine Art psychologisch-theologische Analyse der Motive von Terroristen. Diese könnte etwa folgendermaßen ansetzen:²⁰

Terrorismus entspringt aus einer umfassenden Verzweiflung an der Welt und der Menschheit, an deren Schlechtigkeit und Bosheit. Diese Verzweiflung führt zu Hass und Verachtung und in weiterer Folge zum Willen zu unterschiedsloser Zerstörung. Terrorismus entspringt weiters aus einem differenzierten Verhältnis zu Gott oder zum Absoluten: Terroristen meinen, das Absolute sicher auf ihrer Seite zu haben und im Besitz der absoluten Wahrheit zu sein. Deshalb greifen sie derart kompromisslos zu radikalen Mitteln der Gewalt, ohne sich an religiöse und ethische Regeln zu halten. Ideologien von Terrorgruppen sind in der Regel durch einen einfachen, aber radikalen religiös konnotierten Dualismus von Gut und Böse gekennzeichnet.

2. Was sagt die Katholische Kirche zur aktuellen Bedrohung durch den Terrorismus und zu militärischen Anti-Terror-Maßnahmen?

2.1. Die Position der Kirche zum Phänomen des Terrorismus selbst ist einfach und unspektakulär:

Terrorismus in jedweder Form ist als schweres Verbrechen scharf zu verurteilen. Egal, wer es verübt oder für welche *gute Sache*. Das Phänomen des Terrorismus ist durch Fanatismus und den Wunsch, anderen seine Sicht mit Gewalt aufzuzwingen, gekennzeichnet. Terrorismus entspringt dem Hass und erzeugt bzw. erhält eine Spirale der Gewalt.

²⁰ Vgl. dazu Johannes Paul II.: Botschaft zur Feier des Weltfriedenstag, 1. Januar 2002 (8. 12. 2001), http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_20011211_xxxv-world-day-for-peace_ge.html [2006-12-15].

Im Fall von legitimer Selbstverteidigung ist der Rückgriff auf terroristische Mittel ebenso nicht erlaubt,²¹ selbst dann nicht, wenn er das einzige Erfolg versprechende Mittel zu sein scheint.

Manche Stellungnahmen betonen, dass stets die Armen und Benachteiligten am meisten unter den Folgen von Terroroperationen leiden – auch dann, wenn sie in ihrem Namen verübt werden.

Religiös motivierter Terrorismus ist immer ein Missbrauch von Religion. Keine der großen Religionen der Menschheit motiviert als solche, von ihrem inneren Kern her, zu terroristischer Gewalt. Die Sorge um Frieden und Gerechtigkeit verbindet alle Weltreligionen. Das gilt für den Islam in gleicher Weise wie für das Christentum. Der islamistische Terrorismus ist vom Islam als Religion deshalb klar zu unterscheiden. Man kann sogar noch weiter gehen: Terror im Namen Gottes ist nicht nur ein Missbrauch von Religion, sondern steht sogar im radikalen Gegensatz zu jeder Form des Glaubens an Gott. Wer glaubt, dass er/sie das, was für die Wahrheit gehalten wird, anderen mit Gewalt aufzwingen kann, und dabei die Würde menschlichen Lebens nicht achtet, beleidigt Gott selbst und nimmt nicht zur Kenntnis, dass Gott alle Menschen geschaffen hat und sie liebt. Er/sie widerspricht insbesondere dem Kern christlicher Ethik: Liebe und Vergebung.

2.2. Stellungnahmen zu Maßnahmen gegen den Terrorismus

Alle kirchlichen Stellungnahmen gehen davon aus, dass man sich gegen terroristische Gewalt zur Wehr setzen und Maßnahmen gegen sie ergreifen darf. Moralische Grundsätze sowie nationales und internationales Recht bleiben während derartiger Maßnahmen selbstverständlich in Kraft. Terrorbekämpfung entbindet nicht von der Einhaltung des humanitären Völkerrechts, der Achtung der Menschenrechte und der Bindung an das persönliche Gewissen.

Die mutmaßlichen Täter wären demnach dingfest zu machen, vor ein Gericht zu stellen und gegebenenfalls zu verurteilen und zu

²¹ Sodano, Angelo Cardinal, Vatican Secretary of State: Declaration, 14th July 2006, Vatican Information Service SS/MIDDLE EAST VIOLENCE/SODANO VIS 060714 (180).

bestrafen. Falls es sich um international operierende Terrorgruppen handeln sollte, wäre ein akkordiertes Vorgehen der internationalen Gemeinschaft zur Ergreifung notwendig.

Die kirchlichen Stellungnahmen vermeiden es in aller Regel, von einem *Krieg gegen den Terrorismus*, gegen Terrororganisationen oder gegen Staaten, die Terrorgruppen unterstützen, zu sprechen.²² Diese Maßnahmen werden vielmehr oft als eine Art internationale Polizeiaktion vorgestellt. Dass es dabei auch erforderlich sein kann, militärische Mittel einzusetzen, wird nicht ausgeschlossen.

Anti-Terror-Maßnahmen dürfen sich weiters nicht auf polizeiliche bzw. militärische Maßnahmen beschränken, auch wenn sie oft nicht ohne sie auskommen. Es geht vielmehr darum, die Ursachen des Terrorismus an der Wurzel zu bekämpfen, seine Basis auszutrocknen. Nährboden für die Entstehung bzw. Rekrutierung von Terrororganisationen bilden meist politische, wirtschaftliche oder soziale Ungerechtigkeiten, verbunden mit einem Gefühl von Ohnmacht, Aussichtslosigkeit und nicht selten Demütigung. Diesen Ungerechtigkeiten ist mit geeigneten wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Maßnahmen entgegenzuwirken. Das mag in vielen Fällen nur langfristig Wirkung zeigen (wenn überhaupt), es ist aber gemeinsam mit dem Dialog der Betroffenen der einzige Weg, der nachhaltigen Erfolg verspricht. Ohne gerechte Lösung des Israel-Palästina-Konflikts wird auch der islamische Terrorismus nicht so bald von der Bildfläche verschwinden. Verlässt man sich bei der Terrorbekämpfung ausschließlich oder zumindest hauptsächlich auf militärische Mittel, kann das die Rekrutierung von Terroristen und die Zunahme terroristischer Aktivitäten sogar fördern und wird dies in der Regel auch tun.

²² Freilich nicht alle: z. B. O'Brien, Edwin F., Archbishop for the Military Services (USA): A Tough Love or, (quote St. Augustine:) A Benevolent Severity, Dec 10th 2001, <http://www.milarch.org> [2002-05-02]. Vgl. dazu etwa die Bedenken der Bischöfe von England und Wales: Catholic Bishops' Conference of England and Wales: Bishops Reflection the Aftermath of the Attacks on the USA, Nov 16th 2001, <http://217.19.224.165/CN/01/011116-3.htm> [2004-03-25].

2.3. Stellungnahmen zum „War on Terror“ nach 9/11

Wie kontrovers kirchliche Positionen zu denselben konkreten Anti-Terror-Maßnahmen sein können, lässt sich sehr gut anhand der Stellungnahmen zum Afghanistan-Einsatz zeigen:

Die Gefährlichkeit von Terroranschlägen, vor allem in der neuen Qualität seit dem 11. September 2001 (9/11), wird anerkannt; ebenso die Notwendigkeit, in gemeinsamer internationaler Anstrengung konsequent gegen Terroristen vorzugehen.

Prinzipiell haben die USA wie alle anderen Staaten das Recht auf Selbstverteidigung. Mancherorts wird bezweifelt, dass hier ein Fall notwendiger Selbstverteidigung vorliegt, einige Menschen äußern prinzipielle Bedenken gegen eine derartige militärische Aktion und weisen auf die katastrophalen Folgen massiver Militärschläge für die Zivilbevölkerung vor allem durch die Bombardements hin oder befürchten einen Flächenbrand in der betroffenen Region.²³ Seitens einiger zeitkritischer Beobachter wird die Verwendung des Terminus „War“ durch den US-Präsidenten George W. Bush kritisiert.

Die deutschen Bischöfe, die bekannt sind für gehaltvolle und differenzierte Stellungnahmen in diesen Fragen, bejahen „die Solidarität mit den Vereinigten Staaten“ und meinen, dass sich Deutschland seinen Verpflichtungen (im Rahmen der NATO) in der Stunde der Gefahr nicht entziehen darf. Sie stellen aber fest, dass Deutschland selbst bestimmen muss, in welcher Form und in welchem Ausmaß die deutsche Bundesregierung die Aktion unterstützt. Problematisch sei aber, dass weder die Öffentlichkeit noch die Abgeordneten zu diesem Zeitpunkt (8. November 2001) „einen ausreichenden Überblick über die Gefahren möglicher Weiterungen und Eskalationen der Militäreinsätze gewinnen können“. Regierung und Parlament müssten regelmäßig den weiteren

²³ Z. B.: Präsidium der Schweizer Bischofskonferenz/Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbunds/Bischof der Christkatholischen Kirche der Schweiz: Militärische Interventionen: kaum eine Lösung im Kampf gegen den Terrorismus, 17. Oktober 2001, http://www.kath.ch/sbk-ces-cvs/text_detail.php?nemeid=6158&sprache=d [2004-04-05].

Verlauf der militärischen Aktionen auf seine Verantwortbarkeit hin überprüfen.²⁴

In fast allen kirchlichen Texten wird festgehalten, dass auch bei den Maßnahmen im Gefolge des 11. September 2001 das Völkerrecht zu beachten ist, die Schuldigen zu ergreifen und vor Gericht zu stellen sind. Die Schuldigen müssen allerdings einwandfrei identifiziert und ihre Schuld bewiesen werden. Die strafrechtliche Verantwortung für die Anschläge ist immer personenbezogen und kann nicht auf Staaten und Nationen, denen Terroristen angehören oder in denen sie sich aufhalten, ausgedehnt werden. Bei der Behandlung von Gefangenen gilt es, die Menschenwürde und die fundamentalen Menschenrechte zu achten, die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts sind einzuhalten.²⁵

Bei der Bekämpfung islamischer Terrorgruppen handelt es sich nicht um einen Kampf zwischen zwei Kulturen oder Religionen. Antiislamische Ausschreitungen bzw. ein Generalverdacht gegen Muslime werden scharf verurteilt. Hass und Rache dürfen keine Rolle spielen. In diesem Einsatz wären auch die Kriterien des gerechten Kriegs für einen ethisch verantwortbaren Gewalteinsatz anzuwenden:²⁶ Alle Maßnahmen müssen der Wiederherstellung eines gerechten Friedens dienen und dürfen den (weiteren) Aufbau einer rechtlich geordneten internationalen Friedensordnung nicht gefährden. Man darf sich darüber hinaus nicht von machtpolitischen und wirtschaftspolitischen Interessen leiten lassen.

²⁴ Karl Lehmann, Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz: Erklärung zur möglichen Beteiligung von Soldaten der Bundeswehr an militärischen Operationen gegen den internationalen Terrorismus vom 8. 11. 2001, <http://www.dbk.de/aktuell/meldungen/2897/index.html> [2006-12-15].

²⁵ Wenski, Thomas G., Bishop of Orlando, Chairman of the Committee on International Policy of the United States Conference of Catholic Bishops: Letter to Donald Rumsfeld, Secretary of Defense, June 13th 2006, <http://www.usccb.org/comm/archives/2006/06-123.shtml> [2006-12-18].

²⁶ So z. B. die US-Bischöfe: United States Conference of Catholic Bishops: A Pastoral Message: Living With Faith and Hope After September 11, Nov 14th 2001, <http://www.usccb.org/sdwp/sept11.htm> [2004-04-05].

Während Terroris­mus­prävention dringend geboten ist,²⁷ sind militärische Präventivschläge ohne unmittelbare Bedrohung auch zur Terroris­mus­bekämpfung nicht erlaubt und nicht zweckdienlich.²⁸ Durch eine verschärfte Antiterrorgesetzgebung dürfen die Grundrechte der Person nicht verletzt werden.²⁹ Stellungnahmen zu den neuesten militärischen Planungen zur Terrorbekämpfung (z. B. zu den so genannten „mini nukes“) sind kaum enthalten.

3. Warum nimmt die Kirche zum Terrorismus überhaupt Stellung?

Dass die Kirche Terrorismus verurteilt und Gegenmaßnahmen unterstützt, wird ihr kaum jemand übel nehmen. Das ist politisch korrekt und wird von einer überwältigenden Bevölkerungsmehrheit in westlichen Staaten und bis auf wenige Ausnahmen wahrscheinlich auch weltweit vertreten. Nicht allen Menschen ist allerdings klar, warum die Kirche zu diesem Thema überhaupt etwas sagen soll, kann oder darf und warum sie sich nicht lieber auf ihren eigentlichen Auftrag beschränkt. Diese Frage ist in 3 Aspekten zu beleuchten:

3.1. Hat sie etwas dazu zu sagen, ist sie in der Frage kompetent?

Dazu ist klar festzuhalten: Theologen bzw. die Kirche haben natürlich keine Sonderkompetenz in Fragen der Sicherheitspolitik und der Terrorbekämpfung aufgrund von Offenbarung. Die Kirche kann auch auf keine reiche Erfahrung in der Planung und Durchführung von

²⁷ So etwa mit Blick auf die Gefahr des „Bioterrorismus“: Migliore, Celestino, Holy See Diplomatic Service at the United Nations: Statement to the UN 60th session of the General Assembly: Informal consultations of the plenary on a counter-terrorism strategy, May 11th 2006,

<http://www.holyseemission.org/11May2006%20Terrorism.html> [2006-12-18].

²⁸ Vgl. Kasper, Walter Kardinal, Präsident des Päpstlichen Rats zur Förderung der Einheit der Christen: Den Terror entwaffnen: Eine Aufgabe für die Gläubigen. Ansprache beim Treffen „Religionen und Kulturen. Mut zu einer neuen Menschlichkeit“, veranstaltet von der Gemeinschaft Santo Egidio und der Mailänder Erzdiözese, 5.–7. Sept. 2004, http://www.santegidio.org/uer/2004/int_00804_DE.htm [2006-12-19].

²⁹ Z. B. Australian Catholic Bishops Conference: A statement on terrorism, Nov 25th 2005, <http://www.acbc.catholic.org.au/bishops/2005112514.htm> [2006-01-13].

Terroranschlägen zurückblicken. Ihre Mitglieder sind wie alle anderen Menschen in der Analyse auf den allgemeinen wissenschaftlichen Diskurs angewiesen, in der Terrorbekämpfung geht es in erster Linie um kluge soziale, politische oder gegebenenfalls auch militärische Entscheidungen.

Theologen bzw. die Kirche bemühen sich in dieser Frage, den mit ihrem inneren Kern verbundenen ethischen Anspruch in die gesellschaftliche Diskussion einzubringen, unter Berücksichtigung des aktuellen Erkenntnisstandes. Die konkreten Analysen und Lösungsvorschläge kirchlicher Dokumente beanspruchen nicht, unfehlbar und letztgültig zu sein – auch nicht die Stellungnahmen des Papstes. Sie sprechen nicht mit göttlicher Autorität, sondern sind im vernünftigen Diskurs nachvollziehbar und natürlich gegebenenfalls auch kritisierbar.

3.2. Was bringen kirchliche Stellungnahmen zu diesen und anderen sicherheitspolitischen Fragen?

Kirchliche Stellungnahmen stoßen faktisch auf ein gewisses Interesse (in diesen Fragen auch der Massenmedien) und wirken deshalb zusammen mit vielen anderen Faktoren für eine breite Öffentlichkeit meinungsbildend. Weiters stellen sie einen nicht unbedeutenden Faktor in den internationalen diplomatischen Friedensbemühungen dar. Das hat sich nicht zuletzt anlässlich zweier diplomatischer Verstimmungen gezeigt: erstens beim Protest israelischer Regierungsvertreter im Juli 2005, weil der Papst in einer Stellungnahme zur jüngsten Serie von Terroranschlägen³⁰ einen palästinensischen Terroranschlag nicht erwähnt hatte; zweitens bei der Reaktion auf die Äußerungen des Papstes zu Islam und Gewalt vom 12. September 2006 an der Universität Regensburg.³¹

³⁰ Papst Benedikt XVI.: Nach dem Angelus, 24. Juli 2005, http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/angelus/2005/documents/hf_ben-xvi_ang_20050724_ge.html [2006-11-14].

³¹ http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060912_university-regensburg_ge.html [2006-12-15]. Die Stelle, die

Kirchliche Stellungnahmen können den interreligiösen Dialog anregen oder auch behindern, und dieser interreligiöse Dialog könnte in bestimmten Konflikten ein Schlüssel für eine friedliche Lösung sein.

Wie effizient kirchliche Stellungnahmen und Aktivitäten im konkreten Fall im Dienst des Friedens wirklich sind, ist naturgemäß sehr schwer zu sagen (z. B. bei der „Wende“ in Osteuropa).

3.3. Was soll mit solchen Stellungnahmen erreicht werden?

Kirchliche Repräsentanten wollen nicht bloß die Erwartungen erfüllen, die man an sie als moralische Autoritäten stellt, indem sie sagen, was dem moralischen Empfinden der Mehrheit entspricht. Sie wollen auch nicht bloß Gläubige davon abhalten, Terroranschläge zu begehen.

Sie versuchen vielmehr für ihre Gläubigen und in einer breiteren Öffentlichkeit meinungs- und bewusstseinsbildend zu wirken, damit die Maßnahmen, die ihr sinnvoll erscheinen, größere politische und finanzielle Unterstützung erhalten. Die Kirche will dadurch einen Beitrag für das Gemeinwohl, insbesondere für den Frieden, leisten. Sie tut das nicht in erster Linie aus taktischen Gründen, weil sie Menschen gewinnen oder nicht verlieren will, sondern erstens, weil sie die ethische Einsicht vieler Menschen guten Willens teilt, dass sich jeder Mensch und jede Gruppe nach ihren Möglichkeiten für das Gemeinwohl

so großes Aufsehen erregt hat, lautet: „Der Kaiser wußte sicher, daß in Sure 2, 256 steht: Kein Zwang in Glaubenssachen – es ist eine der frühen Suren aus der Zeit, wie uns die Kenner sagen, in der Mohammed selbst noch machtlos und bedroht war. Aber der Kaiser kannte natürlich auch die im Koran niedergelegten – später entstandenen – Bestimmungen über den heiligen Krieg. Ohne sich auf Einzelheiten wie die unterschiedliche Behandlung von ‚Schriftbesitzern‘ und ‚Ungläubigen‘ einzulassen, wendet er sich in erstaunlich schroffer, uns überraschend schroffer Form ganz einfach mit der zentralen Frage nach dem Verhältnis von Religion und Gewalt überhaupt an seinen Gesprächspartner. Er sagt: ‚Zeig mir doch, was Mohammed Neues gebracht hat, und da wirst du nur Schlechtes und Inhumanes finden wie dies, daß er vorgeschrieben hat, den Glauben, den er predigte, durch das Schwert zu verbreiten.‘ Der Kaiser begründet, nachdem er so zugeschlagen hat, dann eingehend, warum Glaubensverbreitung durch Gewalt widersinnig ist. Sie steht im Widerspruch zum Wesen Gottes und zum Wesen der Seele.“

einzusetzen hat – sie selbst nicht ausgenommen. Zweitens gehört der Einsatz für den Frieden zu ihrem genuin religiösen Auftrag.

4. Wie lassen sich die kirchlichen Positionen begründen?

4.1. Rechtlich

Terrorismus verletzt nationales und in jedem Fall internationales Recht. Die Kirche anerkennt die Bedeutung des Rechts für die Aufrechterhaltung einer gerechten, sicheren und friedlichen Ordnung, und: Die Wiedererrichtung der *Herrschaft des Rechts (rule of law)* ist aus ihrer Sicht ein unverzichtbarer Schritt zur Wiederherstellung des Friedens.

4.2. Ethisch

Diese Formulierungen zeigen schon, dass es der Kirche nicht nur um die bloße Berufung auf faktisches Recht zu tun ist, sondern dass Recht aus ihrer Sicht der vernunftgemäßen ethischen Fundierung bedarf. Terrorismus wird folglich auch deshalb abgelehnt, weil Terrorismus dem Gemeinwohl (konkret: dem gerechten Frieden und der Sicherheit) schadet und den vernunftgemäßen Kriterien für den Einsatz bewaffneter Gewalt nicht entspricht. Maßnahmen gegen den Terrorismus sind anhand dieser Kriterien einer genauen Prüfung zu unterziehen.

4.3. Theologisch

Terrorismus – so die These – widerspricht dem Christentum in seinem Kern und in seiner eigentlichen Intention.

Bei der nachfolgenden Begründung soll gezeigt werden, dass das Christentum wie das Judentum im Grunde ein Weg zur Überwindung faktischer zwischenmenschlicher Gewalt ist. Alle wichtigen Daten biblischer Geschichte stellen eine Etappe auf diesem Weg dar.

Die Erzählung von der Ermordung Abels durch seinen Bruder Kain soll Folgendes deutlich machen: Die menschliche Ursünde ist nicht Sexualität, nicht ein sakrales Vergehen, sondern Gewalt und Verlust des Friedens, wobei der Verlust des Friedens mit Gott (in der

Paradieseserzählung) und des Friedens unter den Menschen zwei Aspekte ein und derselben Sache sind. Erstes Mittel zur Begrenzung der Gewalt ist die Blutrache. Die Sintflut wird notwendig, weil die menschliche Gewalt ausufert. Nach der Sintflut schließt Gott einen Bund mit Noah, der eigentlich eine einseitige Verpflichtung Gottes darstellt: Gott verspricht, die Menschen nicht mehr auszurotten.

Mit dem Volk Israel wählt Gott den Weg, über ein bestimmtes, unbedeutendes Volk der Menschheit einen konkreten und begehbaren Weg aus der Gewalt aufzuzeigen: Er befreit die Israeliten aus einer gewalttätigen Gesellschaft, aus dem Ägypten des Pharaos, damit sie auf der Grundlage des Gesetzes eine Gesellschaft bilden, in der Gewalt und Unterdrückung keinen Platz haben dürfen, und damit sie so zum erstrebenswerten Vorbild für die anderen Völker werden. Der Aufbau dieser gewaltfreien Gesellschaft ist freilich ein langwieriger und mühevoller geschichtlicher Prozess. Die Geschichte Israels und sogar sein Gottesbild sind noch voll von Gewalt. Gewalt wird jedoch nicht verschleiert, sondern offen gelegt und kritisiert. Zudem werden konkrete Perspektiven für eine gewaltfreie Zukunft eröffnet.

Durch das freiwillige Erleiden menschlicher Gewalt, den Verzicht auf jede Gegengewalt und schließlich seinen Tod durchbricht Jesus und damit Gott selbst den Kreislauf menschlicher Gewalt. Seine Auferstehung zeigt seinen Jüngern die Endgültigkeit und Wirkmächtigkeit dieses Ereignisses. Allerdings bedeutet dies kein automatisches Ende der zwischenmenschlichen Gewalt, sondern die Befreiung muss wie zuvor in Israel in einem mühsamen, der menschlichen Freiheit Raum gebenden geschichtlichen Prozess errungen werden.

Christen rechnen daher nach wie vor mit der Existenz faktischer Gewalt und räumen ein, dass es notwendig ist, diese Gewalt durch eine Ordnung einzudämmen – auf staatlicher, zwischen- und überstaatlicher Ebene („gewaltbewehrte“ Ordnung). Mit Blick auf den von Christus verheißenen Frieden setzen sich Christen für eine Überwindung dieses Zustands ein, für eine Zukunft, in der überhaupt keine Gewalt mehr nötig sein soll. Diese friedliche Zukunft werden gut gemeinte menschliche Bemühungen allein allerdings nicht herstellen können,

endgültiger Friede kann nur zugleich als Geschenk Gottes erhofft werden.³²

Von daher ergibt sich auch die christlich-theologische Position zu Terror und Terrorbekämpfung: Terrorismus kann weder Teil der gewaltbewehrten Ordnung sein, die durch Terrorismus ständig bedroht wird, noch führt Terrorismus von der Gewalt weg. Hingegen ist es sinnvoll und vernünftig, im Rahmen dieser gewaltbewehrten Ordnung unter genau festgelegten Bedingungen gegen Terroristen vorzugehen und dadurch einen Beitrag zum Schutz des von Gott geschaffenen Lebens zu leisten.

³² Vgl. den ausführlichen biblisch-theologischen Teil im Hirtenwort der Deutschen Bischöfe „Gerechter Friede“ vom 27. 9. 2000, Bonn 2000, Nr. 11–56.

Der Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten durch den Europarat

Wendelin Ettmayer

1. Wesenszüge des Europarates

Der 1949 gegründete Europarat hat sich zum Ziel gesetzt, auf unserem Kontinent eine Friedensordnung durch gemeinsame Werte zu schaffen. In diesem Sinne geht es dem Europarat um die Verwirklichung der Menschenrechte, um den Ausbau der Demokratie und um die Verankerung der Rechtsstaatlichkeit in seinen Mitgliedsländern.

Der Europarat brachte damit eine **neue Dimension in die internationalen Beziehungen**. Waren diese früher darauf ausgerichtet, die Macht des eigenen Landes zu stärken, so ist es Ziel des Europarates, die persönliche Wohlfahrt der Bürger durch die Verwirklichung der gemeinsamen Werte zu fördern. Es ist daher wohl nicht übertrieben festzustellen, dass dem Europarat die Verwirklichung von zwei Revolutionen im Bereich der internationalen Beziehungen gelungen ist: war früher die Souveränität der Staaten das bestimmende Element, so hat im Rahmen des Europarates der einzelne Bürger, über den nationalen Rahmen hinaus, die Möglichkeit, seine Rechte durchzusetzen. Vorrechte, die die längste Zeit den Staaten vorbehalten waren, wurden durch den Europarat Rechte des Einzelnen. In diesem Sinne kann jeder Bürger eines Mitgliedslandes sein Recht beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durchsetzen. Damit sind, und das ist eine weitere Revolution, wesentliche Bereiche, wie Menschenrechte oder Minderheitenschutz, nicht mehr innere Angelegenheit eines Staates, sie wurden vielmehr in die Kompetenz der Staatengemeinschaft übertragen. Die 46 Mitglieder des Europarates müssen sich daher der gemeinsamen Kontrolle unterwerfen.

In diesem Sinne geht es dem Europarat natürlich auch um die **Förderung des Bewusstseins der gemeinsamen kulturellen Identität** auf unserem Kontinent in ihrer gesamten Vielfalt sowie um die Intensivierung der Zusammenarbeit in diesem Bereich. Der Europarat ist bemüht, Lösungen für die gesellschaftlichen Probleme der Menschen zu

finden. So tritt er gegen die Diskriminierung von Minderheiten auf, gegen den Fremdenhass, gegen Intoleranz, gegen die Umweltverschmutzung, gegen die weitere Verbreitung von AIDS, gegen den Drogenhandel, gegen den Terrorismus und gegen das organisierte Verbrechen. In einigen dieser Bereiche wurden im Rahmen des Europarates Konventionen ausgearbeitet, die in den einzelnen Mitgliedsländern Rechtsverbindlichkeit erlangt haben. Durch die Förderung von politischen und verfassungsrechtlichen Reformen will der Europarat die Demokratie in seinen Mitgliedsländern stärken.

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 zunächst von zehn Staaten gegründet (Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich). Noch im selben Jahr sind Griechenland und die Türkei beigetreten. Im März 2007 zählte der Europarat insgesamt 46 Mitglieder: Island und Deutschland (1950), Österreich (1956), Zypern (1961), die Schweiz (1963), Malta (1965), Portugal (1976), Spanien (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finnland (1989), Ungarn (1990), Polen (1991), Bulgarien (1992), Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Rumänien (1993), Andorra (1994), Lettland, Albanien, Moldawien, Ukraine, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ (1995), Russische Föderation, Kroatien (1996), Georgien (1999), Armenien, Aserbaidshan (2001), Bosnien und Herzegowina (2002), Serbien (2003, damals noch mit Montenegro) und Monaco (2004), Montenegro wird voraussichtlich 2007 der 47. Mitgliedsstaat.

2. Österreich im Europarat

Seit seiner Gründung im Jahre 1949 trat der Europarat für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein. Es ist daher nicht verwunderlich, dass er in der Zeit des Kalten Krieges von der Sowjetunion und vom kommunistischen Block als feindliche Institution gesehen wurde.

Ein österreichischer Beitritt zum Europarat kam daher politisch und aus der damaligen Sicht bzw. völkerrechtlich vor der Wiedererlangung der vollständigen Souveränität unseres Landes durch

den Staatsvertrag im Jahre 1955 nicht in Frage. Dennoch war Österreich – trotz vierfacher Besetzung – **von Anfang an am Europarat interessiert** und nahm auch, wo möglich, an seinen Aktivitäten teil. Schon bei der konstituierenden Sitzung der aus nationalen Parlamentariern bestehenden Beratenden Versammlung am 10. August 1949 war der Abgeordnete Eduard Ludwig als Beobachter des österreichischen Nationalrates anwesend. Zuvor hatte er an den Vorsitzenden dieser ersten Tagung eine Botschaft gerichtet, in der er dem Europarat versicherte, „dass Österreich im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten mit allen Kräften an der Realisierung der Europäischen Friedenspolitik mitwirken wird“. Die Versammlung richtete daraufhin zum Abschluss ihrer ersten Sitzungsperiode eine Empfehlung an das Ministerkomitee des Europarates mit der Aufforderung, sich mit der Aufnahme neuer oder assoziierter Mitglieder ehestens zu befassen.

In der Antwort des Vorsitzenden des Ministerkomitees vom 5. November 1949 heißt es betreffend Österreich: „Was die Aufnahme Österreichs betrifft, ergab sich für das Ministerkomitee die Feststellung, dass es Überlegungen der allgemeinen Politik im Augenblick für verfrüht erscheinen lassen, zu dieser Frage eine Stellungnahme abzugeben.“ Die politisch verantwortlichen Persönlichkeiten unseres Landes ließen aber nicht locker, sie wollten Teil des freien, demokratischen Europa sein und dies auch nach außen demonstrieren. Diese Haltung erforderte viel Mut, war doch ein Drittel des Landes immer noch von sowjetischen Truppen besetzt. Dennoch ernannte im Mai 1953 der damalige Außenminister Karl Gruber den engagierten Europäer **Eduard Ludwig** zum ersten „Ständigen Vertreter Österreichs beim Europarat“. Im Dezember 1953 brachten die Abgeordneten Dr. Pittermann (SPÖ) und Stürgh (ÖVP) im Parlament den Antrag ein, die Regierung möge prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Vollmitgliedschaft beim Europarat gegeben seien.

Erst nach Wiedererlangung der vollständigen Unabhängigkeit und Souveränität durch den Abschluss des Staatsvertrages am 15. Mai 1955 konnte die Frage des Beitritts Österreichs zum Europarat endgültig entschieden werden. Wie die entsprechenden Debatten im Nationalrat zeigten, bestand keineswegs Einhelligkeit zwischen den politischen Parteien. Insgesamt wurde der Beitritt unseres Landes zum Europarat als

Teil einer umfassenderen Politik zur Absicherung der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit Österreichs gesehen. Österreich wollte Teil jener Staatengemeinschaft sein, die sich zu Freiheit und Demokratie bekannte.

Am 21. Februar 1956 beschloss der österreichische Ministerrat, den Antrag auf Vollmitgliedschaft beim Europarat zu stellen. Der Beitritt wurde damit vollzogen, dass die Beitrittsurkunde am **16. April 1956** anlässlich der Eröffnung der 18. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates durch Außenminister Figl in Strassburg unterzeichnet wurde.

Seit dieser Zeit hat der Europarat unserem Lande in einmaliger Weise demokratische Legitimation und europäische Identität verliehen. Es gibt auch kaum eine andere internationale Organisation, in der Österreich so prominent aufgetreten ist wie im Europarat: immerhin stellte unser Land drei Generalsekretäre, Lujo Tončić-Sorinj (1969–1974), Franz Karasek (1979–1984) und Walter Schwimmer (1999–2004), sowie zwei Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung, Karl Czernetz (1975–1978) sowie Peter Schieder (2002–2005), und einen Präsidenten des Kongresses der Gemeinden und Regionen, Landeshauptmann Herwig van Staa.

Sowohl im **Ministerkomitee**, wo ein ganz wichtiger Teil der zwischenstaatlichen Aktivitäten des Europarates geleistet wird, als auch in der **Parlamentarischen Versammlung**, die ganz wesentlich zur Entwicklung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Europa beigetragen hat, haben sich Österreicher in beispielhafter Weise einen Namen erworben. In Ergänzung zu den bereits genannten österreichischen Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung und den Generalsekretären können noch die Abgeordneten Peter Strasser, Stephan Radinger, Wolfgang Blenk, Sixtus Lanner, Alfred Gusenbauer und Michael Spindelegger angeführt werden. Es waren auch immer wieder österreichische Juristen in hervorragender Weise in Strassburg tätig, wie Felix Ermacora, Kurt Herndl oder Franz Matscher. Von den Mitarbeitern im Generalsekretariat sei Peter Leuprecht genannt, der einmal die Funktion des stellvertretenden Generalsekretärs im Europarat innehatte.

Mit Österreich eng verbunden ist auch die **erste Gipfelkonferenz** der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Europarates, die **1993** auf Einladung der österreichischen Bundesregierung in Wien stattfand. Diese Konferenz war insofern ein besonderer Erfolg, weil einerseits die Weichen für die Erweiterung des Europarates gestellt wurden, andererseits neue Vereinbarungen zum Ausbau der Menschenrechte und zum Schutz der Minderheiten verabschiedet wurden.

3. Der Schutz der Menschenrechte durch den Europarat

Bevor der Schutz der Minderheiten im Rahmen des Europarates konkret dargelegt wird, soll kurz aufgezeigt werden, wie der Europarat eine seiner Kernaufgaben wahrnimmt, nämlich den Schutz der Menschenrechte.

Dieser erfolgt im Rahmen des Europarates einmal durch **Verträge**, insbesondere aber auch durch die **Institutionen**, die die Durchsetzung der Vereinbarungen überwachen. Der Europarat begnügt sich also nicht mit Proklamationen und unverbindlichen Regelungen, er setzt vielmehr verbindliche Normen. Der Europarat verabschiedet nicht Resolutionen, die ein Wunschdenken zum Ausdruck bringen, sondern setzt Realitäten mit Schutzmechanismen, deren Wirksamkeit überwacht wird.

3.1. Konventionen und Verträge zum Schutz der Menschenrechte

a) Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK)

Eine der größten Errungenschaften des Europarates ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte. Dies ist ein internationaler Vertrag von beispielloser Tragweite, der 1950 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und 1953 in Kraft getreten ist. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte schützt Rechte und Freiheiten Einzelner und verpflichtet die Staaten, diese Rechte allen Menschen, die ihrer Gerichtsbarkeit unterliegen, zu garantieren. Darüber hinaus schafft die Konvention ein internationales

Schutzsystem, das Staaten und Bürgern (ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit) gestattet, mögliche Verletzungen der durch die Konvention garantierten Rechte an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) heranzutragen.

So sichert die Konvention, unter anderem, das Recht auf Leben; den Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung; das Recht auf Freiheit und Sicherheit; auf ein faires Gerichtsverfahren; den Schutz der Privatsphäre; des Familienlebens und der Korrespondenz; das Recht auf freie Meinungsäußerung einschließlich der Pressefreiheit; sowie das Recht auf friedliche Vereinigung und friedlichen Zusammenschluss. Durch Protokolle wurden weitere Rechte hinzugefügt, wie etwa die Abschaffung der Todesstrafe oder der Schutz des Eigentums.

Der ursprüngliche Vollstreckungsmechanismus bestand aus zwei Institutionen: der Europäischen Menschenrechtskommission, die eine Art Filterfunktion wahrnahm, und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der über Fälle urteilte, die ihm von der Kommission oder von den Regierungen überantwortet wurden.

Seit dem Beginn der 1980er Jahre hat der Anstieg der **Zahl der Beschwerden** zu einer Überlastung des Systems und einer immer längeren Dauer der Verfahren geführt. Zuweilen konnten fünf Jahre zwischen dem Einreichen einer Beschwerde und dem endgültigen Urteil verstreichen.

Auf Grund der steigenden Zahl der Beschwerden, ihrer wachsenden Komplexität und der steigenden Zahl der Mitglieder im Europarat wurde eine Revision nicht nur des Verfahrens, sondern auch der Organisation des Gerichtshofes notwendig. Am 1. November 1998 trat das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK in Kraft, womit ein einziger und ständiger Gerichtshof an die Stelle des zuvor bestehenden zweigleisigen Mechanismus trat. Es stellte sich aber sehr bald heraus, dass die Zahl der an den Gerichtshof herangetragenen Fälle weiter stark stieg und neuerlich eine Reform notwendig wurde.

Die Durchsetzung der Konvention obliegt insbesondere dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**.

Der EGMR ist eine einmalige Institution: er ist allen 800 Millionen Bürgern der Mitgliedsstaaten direkt zugänglich und seine Rechtssprechung ist für alle Vertragsparteien bindend. Der Gerichtshof hat ebenso viele Richter, wie es Vertragsparteien der europäischen Menschenrechtskonvention gibt. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten erstatten Dreivorschläge aus geeigneten Kandidaten, aus denen die Parlamentarische Versammlung die Richter wählt. Diese sind in der Ausübung ihres Amtes vollkommen unabhängig.

Der EGMR ist bereits **Teil des österreichischen Rechtssystems**: jedes Jahr werden etwa 40 Beschwerden aus Österreich eingebracht. Einige dieser Beschwerden bekamen sogar den Charakter von Präzedenzfällen, wie etwa der Fall „*Lingens gegen Österreich*“. Michael Lingens bekam gegen den damaligen Bundeskanzler Bruno Kreisky, der wegen übler Nachrede geklagt hatte, Recht. Der Gerichtshof urteilte nämlich, dass Politiker im öffentlichen Interesse mehr Kritik hinnehmen müssten als Privatpersonen. Ebenfalls Recht erhielt allerdings auch Caroline von Monaco. Sie fühlte sich durch Paparazzis in ihrer Privatsphäre zu sehr beeinträchtigt. Der Gerichtshof urteilte, dass eine derartige Beeinträchtigung unzulässig wäre, weil sie in Monaco kein öffentliches Amt bekleidete. Schlagzeilen machte auch der „Fall Soering“. Damals entschied das Gericht, dass jemand, dem in den USA die Todesstrafe drohe, nicht dorthin ausgeliefert werden dürfe, da schon der lange Aufenthalt in der Todeszelle eine unmenschliche Behandlung darstelle.

Die Anzahl der gegen Österreich **eingebrachten Beschwerden** ist relativ gering verglichen zu den insgesamt mehr als 80.000 Fällen, die nunmehr beim Gericht anhängig sind. Über 60% der Beschwerden kommen aus Russland, Polen, Italien und der Türkei. Damit entstand die Gefahr, dass der Gerichtshof ein Opfer seines eigenen Erfolges würde. Die derzeitige Struktur reicht nämlich nicht mehr aus, um alle Fälle in einem angemessenen Zeitrahmen zu entscheiden. Unter österreichischer Mitwirkung wurden daher Bestimmungen verabschiedet, um Verfahren vor dem Gerichtshof beschleunigen zu können. Österreich gehörte auch zu der kleinen Gruppe jener Staaten, die vehement für die Beibehaltung des Beschwerderechtes eines jeden einzelnen Bürgers plädierten.

Anfang 2007 legte eine **Weisengruppe** Vorschläge für strukturelle Veränderungen bzw. für eine Beschleunigung der Verfahren beim EGMR vor, die insbesondere folgende Schwerpunkte enthielten:

- Die Möglichkeit, die Menschenrechtskonvention zu ändern, soll erleichtert werden. Bisher war ein kompliziertes Ratifikationsverfahren notwendig, in das alle Staaten eingebunden waren. Konkret hieß dies, dass die Durchführung von Änderungen mehrere Jahre dauern konnte. In Zukunft sollen Novellierungen, die darauf abzielen, das Gerichtsverfahren zu vereinfachen, im Ministerkomitee beschlossen werden können.
- Einrichtung eines neuen Filtermechanismus: Die Entscheidungen darüber, ob Beschwerden an den Gerichtshof herangetragen werden können, sollen durch eine eigene richterliche Instanz getroffen werden. Dadurch erwartet man sich eine ganz wesentliche Entlastung des Gerichtshofes.
- Die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten sollen besser mit den Entscheidungen des Gerichtshofes vertraut gemacht werden. Davon erwartet man sich deshalb einen verminderten Anfall von Beschwerden, weil Urteile in den Mitgliedsländern konform mit früheren Entscheidungen des Gerichtshofes getroffen werden.
- Der EGMR soll die Möglichkeit erhalten, auf Anfragen nationaler Gerichte Rechtsgutachten zu erstellen. Diese Gutachten sollten eine Hilfestellung bei der Auslegung der Europäischen Konvention für Menschenrechte sein.
- Verbesserung der innerstaatlichen Rechtsmittel bei Verletzungen der Menschenrechtskonvention. Konkret wird empfohlen, innerstaatliche strukturelle Reformen dort vorzunehmen, wo es wiederholt zu (erfolgreichen) Beschwerden beim Gerichtshof gekommen ist.
- Im Falle, dass ein Beschwerdeführer beim EGMR Recht behält, soll gegebenenfalls die Höhe der zugesprochenen

Entschädigung von einem nationalen Gericht festgesetzt werden. Davon erwartet man sich eine Beschleunigung der Verfahren beim Gerichtshof.

- „Piloturteile“: Sind beim Gerichtshof zahlreiche Beschwerden aufgrund desselben Rechtsproblems anhängig, so greift der Gerichtshof einen Fall heraus und entscheidet diesen. Die Rechtswirkungen dieses Urteils sollen sich auch auf die anderen gleichgelagerten Fälle erstrecken.
- Auf nationaler Ebene und vor dem Gerichtshof soll vermehrt versucht werden, gütliche Einigungen zu erreichen.
- Ausbau der Kompetenzen des Kommissars für Menschenrechte: Der beim Europarat eingesetzte Menschenrechtskommissar soll verstärkt als Vermittler dort eingesetzt werden, wo ansonsten Fälle an den Gerichtshof herangetragen werden.
- Ausbau des sozialen Schutzes für Richter.

Diese Vorschläge gingen allerdings davon aus, dass das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK, das bereits wesentliche Verfahrensvereinfachungen bringen sollte, in Kraft treten würde. Da aber das russische Parlament im Dezember 2006 eine Ratifikation des 14. Zusatzprotokolls ablehnte, muss die Diskussion darüber, wie die gewaltigen Rückstände beim Gerichtshof aufgearbeitet werden könnten, neuerlich beginnen.

b) *Die Europäische Sozialcharta*

Die 1961 verabschiedete Europäische Sozialcharta schreibt Rechte und Freiheiten fest und sichert im Rahmen eines Kontrollverfahrens ihre Einhaltung. Die 1996 revidierte Europäische Sozialcharta trat 1999 in Kraft. Die in der Charta verbrieften Rechte regeln die verschiedensten Aspekte des täglichen Lebens wie den Wohnungsbereich, die Gesundheit, die Bildung, die Beschäftigung, den sozialen Schutz, die Freizügigkeit und die Nicht-Diskriminierung.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) überprüft, ob die Mitgliedsstaaten ihre Verpflichtungen aus der Charta erfüllen. Seine 15 unabhängigen und unparteiischen Mitglieder werden vom Ministerkomitee des Europarates auf sechs Jahre gewählt, wobei ihr Mandat erneuert werden kann. Der ECSR ermittelt, ob die Praxis in den Mitgliedsstaaten mit der Charta übereinstimmt. Aus diesem Grunde muss jedes Land regelmäßig darüber berichten, wieweit die Charta umgesetzt wird. Der ECSR prüft die Berichte, entscheidet, ob die Praxis mit der Charta in Einklang steht, und veröffentlicht die Ergebnisse seiner Prüfung. Reagiert ein Staat nicht auf eine vom ECSR geäußerte Kritik, dann wird der Fall an das Ministerkomitee herangetragen.

Beschwerden wegen Verletzungen der Sozialcharta können im Sinne eines 1995 zur Unterzeichnung aufgelegten und 1998 in Kraft getretenen Zusatzprotokolls beim Europäischen Ausschuss für soziale Rechte eingereicht werden. Konkret können solche Beschwerden von folgenden Organisationen vorgebracht werden:

- Europäischer Dachverband der Gewerkschaften (ETUC), Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), Internationaler Arbeitgeberverband (IOE);
- Nichtregierungsorganisationen, die beratenden Status beim Europarat haben und in der Liste des Regierungsausschusses aufgeführt sind;
- Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften des betroffenen Landes.

Überdies können Staaten NGOs auch eine Beschwerdemöglichkeit einräumen.

Ein Beschwerdeantrag ist unentgeltlich und wird zunächst vom ECSR geprüft. Nach der Zulassung tauschen die Parteien ihre Stellungnahmen in einem schriftlichen Verfahren aus. Der ECSR fällt dann eine Entscheidung und übermittelt diese dem Ministerkomitee und den betroffenen Parteien. Gegebenenfalls kann dieses spezifische Maßnahmen empfehlen, um die Rechtspraxis des Staates mit der Charta in Einklang zu bringen.

c) Die Konvention zur Verhütung von Folter

Was sich hinter den Türen von Gefängnissen, Polizeikommissariaten oder psychiatrischen Anstalten abspielte, war die längste Zeit einer demokratischen Kontrolle entzogen. Aus diesem Grund wurde 1987 die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher bzw. erniedrigender Behandlung oder Strafe verabschiedet. Sie trat 1989 in Kraft. Diese Konvention ergänzt den unter der Europäischen Konvention für Menschenrechte gewährten Schutz dadurch, dass ein europäisches Komitee zur Verhütung von Folter eingesetzt wurde. Dieses Komitee setzt sich aus unabhängigen und unparteiischen Experten zusammen, die aus den verschiedensten Bereichen, wie Recht, Medizin, dem Strafvollzug oder aus der Politik, kommen.

Dieses Komitee besucht Anstalten, in denen Personen festgehalten werden (Gefängnisse, Haftanstalten für Jugendliche, Polizeikommissariate, psychiatrische Anstalten oder Kasernenarreste). Dabei soll festgestellt werden, wie diese Personen behandelt werden. Das Komitee hat unbegrenzten Zugang zu Gefängnissen und kann die Häftlinge vertraulich befragen. Es kann auch mit jeder anderen Person in Kontakt treten, die diesbezüglich Informationen geben kann, insbesondere mit NGOs, die im Bereich des Schutzes des Menschenrechtes tätig sind.

Die Aufgabe des Komitees besteht vor allem darin, den Schutz der Häftlinge vor Folter bzw. unmenschlicher oder erniedrigender Strafe und Behandlung zu verbessern. Nach einem entsprechenden Besuch, der im Rahmen einer regelmäßig festgesetzten Visite oder als Ad-hoc-Besuch stattfinden kann, übersendet das Komitee dem jeweiligen Staat einen Bericht. Darin können gegebenenfalls auch weitere Informationen angefordert, Empfehlungen ausgesprochen oder Stellungnahmen abgegeben werden. Der Staat wird jeweils ersucht, innerhalb von sechs Monaten eine vorläufige und innerhalb von zwölf Monaten eine endgültige Antwort zu geben. Die Berichte des Komitees wie auch die Antworten der betreffenden Staaten sind grundsätzlich vertraulich, aber es ist allgemein üblich, dass sich Staaten mit der Veröffentlichung einverstanden erklären.

3.2. Institutionen zum Schutz der Menschenrechte

So sehr der Europarat in seiner Gesamtheit darauf ausgerichtet ist, die Menschenrechte zu schützen, so sollen hier der Aufgabenbereich und die Funktionsweise von drei Institutionen näher dargelegt werden: des Ministerkomitees, des Europäischen Komitees gegen Rassismus und Intoleranz sowie des Kommissars für Menschenrechte.

a) Das Ministerkomitee

Dieses ist das wesentlichste Entscheidungsorgan des Europarates. Es ist ein Organ aus Regierungsvertretern und setzt sich aus den Außenministern der Mitgliedsstaaten bzw. ihren ständigen diplomatischen Vertretern in Strassburg zusammen.

Im Ministerkomitee werden alle herangetragen Fragen von den Mitgliedsstaaten gleichberechtigt diskutiert. Konkret heißt dies wiederum, dass europäische Herausforderungen aufgrund nationaler Lösungsansätze bewältigt werden sollen. Zusammen mit der Parlamentarischen Versammlung schützt das Ministerkomitee die vom Europarat vertretenen Werte. Eine ganz entscheidende Aufgabe besteht darin, dass das Ministerkomitee die Einhaltung der von den Mitgliedsstaaten eingegangenen Verpflichtungen überwacht.

Es ist im Wesentlichen das Ministerkomitee, das darüber entscheidet, wann, wo und wie der Europarat tätig wird. Es prüft, wieweit Empfehlungen umgesetzt werden, die von der Parlamentarischen Versammlung, vom Kongress der Gemeinden und Regionen oder von den Ausschüssen herangetragen werden. Das Ministerkomitee verabschiedet das Arbeitsprogramm und das Budget des Europarates.

Faktisch werden im Ministerkomitee alle politischen Fragen, die Europa betreffen, behandelt, mit Ausnahme von Verteidigungsfragen. Insbesondere stehen immer wieder der Schutz der Menschenrechte, die Stärkung der demokratischen Institutionen, die politischen Aspekte der europäischen Integration oder die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit auf der Tagesordnung des Ministerkomitees.

Die Außenminister der Mitgliedsstaaten treffen sich einmal jährlich, um die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit zu besprechen und um der Arbeit des Europarates die notwendigen Impulse zu geben. Diese Vorgaben werden dann in den wöchentlichen Treffen der beim Europarat akkreditierten Botschafter umgesetzt. Die anstehenden Themen werden dabei in Arbeitsgruppen ausführlicher diskutiert, bevor die entsprechenden Entscheidungen getroffen werden.

Entscheidungen des Ministerkomitees werden an die Regierungen in der Form von **Entschließungen und Empfehlungen** weitergeleitet und bilden auch den Inhalt von europäischen Konventionen und Abkommen. Der Europarat zeichnet sich dadurch aus, dass diese Vereinbarungen nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind. Das Ministerkomitee verabschiedet auch Erklärungen und Entschließungen zu tagespolitischen Fragen. Insgesamt wurden bisher an die 200 Konventionen verabschiedet. Sie betreffen insbesondere Fragen der Menschenrechte, behandeln aber auch die verschiedensten anderen Bereiche. Ziel dieser Konventionen ist es stets, die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer des Europarates in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gesellschaft und Kultur zu stärken.

Konventionen und Empfehlungen werden meistens von Experten der einzelnen Regierungen ausgearbeitet, wobei es dann Aufgabe des Ministerkomitees ist, diese formell anzunehmen. Besondere Initiativen gehen auch von den regelmäßig stattfindenden Konferenzen einzelner Fachminister aus.

Alle Mitgliedsstaaten des Europarates haben sich, wie dargelegt, verpflichtet, die Grundsätze der **Rechtsstaatlichkeit** sowie den Schutz der **Menschenrechte** und Grundfreiheiten anzuerkennen. Es ist daher eine ganz wesentliche Aufgabe des Ministerkomitees, die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu überprüfen und durchzusetzen. Für den Bereich der Menschenrechte – Europäische Menschenrechtskonvention, Europäische Sozialcharta, Europäische Konvention zur Verhütung von Folter, Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten – wurden entsprechende Aufsichtsmechanismen etabliert. Das Ministerkomitee hat darüber hinaus eine besondere Verantwortung im

Zusammenhang mit der Europäischen Konvention für Menschenrechte, die ja die wesentliche Grundlage zum Schutz der Menschenrechte auf unserem Kontinent darstellt. Das Ministerkomitee überwacht nämlich die Vollstreckung der Urteile des EGMR durch die Mitgliedsstaaten und trägt damit auch die Verantwortung für die Glaubwürdigkeit dieser Institutionen.

b) Der Menschenrechtskommissar des Europarates

Dieses Amt wurde 1999 geschaffen. Seine Zuständigkeit umfasst insbesondere eine umfassende Erziehung im Bereich der Menschenrechte sowie eine verstärkte Wahrnehmung und Achtung der Menschenrechte in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Er sollte auch dahingehend wirken, dass die verschiedenen Empfehlungen und Entschlüsse des Ministerkomitees wirksam eingehalten werden.

Die Rolle des Kommissars lässt sich vielleicht am besten unter dem Motto „*helfen und vorbeugen*“ zusammenfassen. Grundsätzlich soll der Menschenrechtskommissar den EGMR und andere Institutionen des Europarates unterstützen und ergänzen. Er hat keine eigenen Rechtsbefugnisse, aber er kann in Fragen des Schutzes der Menschenrechte und bei der Prävention von Menschenrechtsverletzungen informieren und beraten.

Es ist auch vorgesehen, dass der Kommissar mit anderen internationalen Organisationen, die im Bereich der Förderung der Menschenrechte tätig sind, zusammenarbeitet. Darüber hinaus hat er die Möglichkeit, auf Grund entsprechender Informationen bei Regierungen, Parlamenten oder Volksanwälten zu intervenieren, wenn es um den Schutz der Menschenrechte geht.

In Zusammenarbeit mit anderen Organen des Europarates kann der Menschenrechtskommissar Empfehlungen zu bestimmten Fragen an das Ministerkomitee oder an die Parlamentarische Versammlung richten. Als erster Kommissar wurde Alvaro Gil-Robles im September 1999 auf Grund eines Vorschlages des Ministerkomitees von der Parlamentarischen Versammlung in dieses Amt gewählt. Ihm folgte 2005 der Schwede Thomas Hammarberg.

So sehr das ursprüngliche Mandat des Kommissars für Menschenrechte auf eine beratende und helfende Funktion begrenzt war, kann man nunmehr feststellen, dass der Kommissar sowohl seinen Tätigkeitsbereich als auch seinen Mitarbeiterstab ständig ausdehnt. Faktisch hat sich das Selbstverständnis dieser Institution dahingehend entwickelt, dass nunmehr der Kommissar in möglichst regelmäßigen Abständen alle Mitgliedsstaaten des Europarates besucht und über alle menschenrechtsrelevanten Vorgänge in diesen Ländern berichtet.

c) Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Diese wurde 1993 auf dem Wiener Gipfel geschaffen. Als unabhängiges Aufsichtssystem hat sie die Aufgabe, in allen Mitgliedsstaaten des Europarates Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu bekämpfen. sie ergreift dort Maßnahmen, wo einzelne Personen oder Gruppen aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Religion, Staatsbürgerschaft, ihrer nationalen oder ethnischen Abstammung diskriminiert werden oder wo Gewalt gegen sie ausgeübt wird.

Die ECRI arbeitet auf drei Ebenen: es gibt die Zusammenarbeit mit den einzelnen Ländern; es gibt die Hintergrundarbeit zu allgemeinen Themen sowie die Kontakte mit der Zivilgesellschaft.

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten verfasst die ECRI detaillierte Berichte über die Situation in den einzelnen Ländern; macht Bestandsaufnahmen über Erscheinungsformen von Rassismus und Rassendiskriminierung; sie richtet praktische Vorschläge an die Regierungen, wie sie solchen Situationen begegnen können.

Im Rahmen ihrer „Hintergrundarbeit“ hat die ECRI verschiedene Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedsstaaten gerichtet. Sie betreffen jene Bereiche, in denen es am häufigsten zu rassistischen Ausschreitungen oder Formen von Intoleranz kommt. Vor allem werden Richtlinien aufgezeigt, wie eine entsprechende nationale Politik entwickelt werden könnte.

Ganz entscheidend ist, dass die ECRI darauf abzielt, die Zivilgesellschaft voll und ganz in den Kampf gegen Rassismus und

Intoleranz einzubinden. Dabei wird insbesondere versucht, den interkulturellen Dialog auf der Grundlage der gegenseitigen Achtung in die verschiedensten Gesellschaftsschichten zu tragen.

4. Der Schutz der nationalen Minderheiten

4.1 Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten

Im Anschluss an das Wiener Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von 1993 hat der Europarat im darauf folgenden Jahr eine „Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten“ verabschiedet. Damit hat der Europarat einen entscheidenden Durchbruch erzielt, handelt es sich dabei doch um das erste rechtsverbindliche Instrument zum allgemeinen Schutz nationaler Minderheiten.

Die Rahmenkonvention legt konkrete Zielvorgaben fest, und die Vertragsparteien verpflichten sich, diese einerseits durch Gesetze, andererseits durch konkrete politische Maßnahmen zu erfüllen. Zu den festgelegten Zielen gehören die Gleichstellung der Minderheiten vor dem Gesetz; ihr Schutz und die Förderung ihrer Kultur; die Wahrung der Identität der Minderheit, ihrer Religion, ihrer Sprache und Tradition; der freie Zugang zu den Medien; sowie die Freiheit, friedliche grenzüberschreitende Kontakte mit Personen zu pflegen, die regelmäßig in Nachbarstaaten ansässig sind.

Die Konvention ist am ersten Februar 1998 in Kraft getreten. Aufgrund der Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle fünf Jahre über die von ihnen im Bereich des Minderheitenschutzes getroffenen Maßnahmen zu berichten. Sie können auch aufgefordert werden, Ad-hoc-Berichte zu erstellen. Diese Berichte werden zunächst von einem aus 18 unabhängigen Experten bestehenden Beratungsausschuss überprüft und ausgewertet und dem Ministerkomitee vorgelegt. Das Ministerkomitee befindet dann darüber, ob und inwieweit die eingegangenen Verpflichtungen eingehalten wurden, und gibt gegebenenfalls Empfehlungen ab. In der Konvention ist auch vorgesehen, dass im Rahmen dieses Überprüfungsverfahrens auch NGOs und Minderheitenvereine alternative Informationen bzw. eigene Berichte vorlegen.

Die Kooperation und Hilfsprogramme des Europarates sehen eine Reihe von Aktivitäten zum Schutz der nationalen Minderheiten vor. Einerseits müssen die Unterzeichnerstaaten im Rahmen von Expertengesprächen über die Entwicklung der Minderheiten in ihren Ländern und über die Umsetzung der Konvention berichten, andererseits wird auch versucht, Staaten, die die Konvention nicht unterzeichnet haben, einzubinden. Dabei geht es darum, dass die Vertreter der nationalen Minderheiten ihre Anliegen sowohl mit Parlamentariern als auch mit Vertretern der Regierungen besprechen können. Die in den einzelnen Ländern zum Schutz der nationalen Minderheiten verabschiedeten Gesetze werden regelmäßig von Experten des Europarates überprüft. Um das Aufsichtsverfahren effizienter zu gestalten, werden gegebenenfalls auch Ausbildungsseminare darüber durchgeführt, wie Länderberichte abzufassen sind.

Der Europarat führte auch wichtige Projekte, die den Status der Minderheiten betrafen, im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südost-Europa durch: Das erste Projekt war eine Studie über Nicht-Diskriminierung. Es ging darum, Diskriminierungsklauseln in der regionalen Gesetzgebung, in der Politik und Rechtsprechung zu orten, um dann die Gesetzgebung und die Rechtsprechung in Einklang mit den europäischen Normen zu bringen. Das zweite Projekt betraf die Annahme und Umsetzung von gesetzlichen Bestimmungen. Das dritte Projekt sollte unter dem Motto „Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit“ diese im Bereich der nationalen Minderheiten stärken und entwickeln. Dabei wurde darauf geachtet, dass dies im Einklang mit schon bestehenden multilateralen Verträgen geschah.

Ähnliche Projekte wurden, zum Teil zusammen mit der Europäischen Kommission, für Armenien, Aserbaidshan, Georgien und die Ukraine in die Wege geleitet.

4.2. Beispiele von Prüfungsberichten

Wie oben ausgeführt, zeichnet sich der Europarat dadurch aus, dass die Mitgliedsländer sich vielmehr verpflichten müssen, die Konventionen zum Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten

einzuhalten. Was nun den Schutz der Minderheiten betrifft, so erfolgt das regelmäßig durchgeführte Prüfungsverfahren in folgenden Etappen:

- Der Mitgliedsstaat legt in detaillierter Form dar, wieweit die Bestimmungen der „Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheiten“ erfüllt wurden.
- Das aus 18 unabhängigen Experten bestehende „Beratende Komitee“ analysiert den Bericht des Mitgliedsstaates. Nach der Durchführung eines Kontrollbesuches im jeweiligen Land wird ein Bericht an das Ministerkomitee erstellt.
- Das Mitgliedsland erhält die Möglichkeit, zu den Ausführungen des „Beratenden Komitees“ Stellung zu nehmen.
- Das Ministerkomitee diskutiert alle abgegebenen Stellungnahmen, spricht entsprechende Empfehlungen aus und überwacht die Durchführung dieser Empfehlungen.

Im Folgenden sollen einige Beispiele von Stellungnahmen des „Beratenden Komitees“ bzw. des Ministerkomitees wiedergegeben werden:

a) Stellungnahmen im Zusammenhang mit dem „Prüfungsbericht Slowakei“

- Stellungnahme des „Beratenden Komitees“ über die Durchführung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Slowakische Republik vom Mai 2005. Darin heißt es zusammenfassend:

“The Slovak Republic has taken a number of steps to improve the implementation of the Framework Convention following the adoption of the first Opinion of the Advisory Committee in September 2000 and the Committee of Ministers’ Resolution in November 2001. This process has included important changes in law and practice. The Slovak Republic has improved markedly its legal and institutional

antidiscrimination framework through the adoption, in May 2004, of the Act on Equal Treatment in Certain Areas and Protection against Discrimination, the scope of which covers a number of societal settings. The overall substantial increase in the allocation of financial support to minorities in recent years deserves to be welcomed.

Shortcomings, however, remain in the legislative framework pertaining to the protection of national minorities, including as regards the financing of minority cultures and instruction in minority languages, where positive practices need to be consolidated through more detailed legal guarantees.

Improvements have been recorded in recent years as regards inter-community relations and intercultural understanding. Prejudices and intolerance against certain groups, however, persist and hostile attitudes toward the Roma need to be addressed. The continuing occurrence in recent years of a significant number of racially motivated crimes incidents poses particular challenges.

The overall situation of the Roma continues to be a matter of deep concern. In the field of education, the persistence of various forms of exclusion and segregation affecting Roma children has not been adequately addressed so far. Serious problems persist in different societal settings, such as employment, housing and health care, a domain in which recent legislative changes still need to be fully reflected in practice. The participation of Roma in public affairs remains insufficient.”

- Stellungnahme der **slowakischen Regierung** zum Prüfungsbericht vom November 2005

Darin heißt es einleitend wie folgt:

“We appreciate the work done by the Advisory Committee in examining and evaluating the fulfilment by Slovakia of its commitments arising from the Framework Convention. The outcome of this work is a comprehensive and detailed Opinion, prepared with an evident effort at impartiality, objectiveness and balanced judgments. We appreciate the recognition of efforts of the State to work towards sustained improving the situation of national minorities and of the progress achieved, and we

also recognise and accept the critical evaluation of the persisting shortcomings and unresolved problems in this field.

Detailed findings of the Advisory Committee and evaluation of the fulfilment of individual provisions of the Framework Convention, contained in the second part of the Opinion, will be examined, reviewed and followed by the elaboration of positions and/or implementation of the proposals and recommendations by competent State authorities and other stakeholders in the course of the following monitoring period. We are of the opinion that concrete substantive proposals and observations should be tested rather in a long-term confrontation with the social practice, and reflected in an ongoing dialogue with relevant international institutions. These Comments shall, in general, react on some of the Main findings and Final remarks, i. e. on the first and the third parts of the Opinion, and on the monitoring methods and procedures.”

- Auf Grund dieser Stellungnahmen hat dann das Ministerkomitee des Europarates im Juni 2006 eine Resolution verabschiedet, die einerseits auf die positiven Entwicklungen hinsichtlich des Schutzes der Minderheiten in der Slowakei hinwies; gleichzeitig verschiedene Bedenken äußerte und insbesondere gegenüber der Regierung der Slowakei verschiedene Empfehlungen aussprach.

Was die **positiven Entwicklungen** betraf, hieß es darin unter anderem:

“The Slovak Republic has taken a number of steps to improve the implementation of the Framework Convention following the adoption of the first opinion of the Advisory Committee in September 2000 and the Committee of Ministers’ Resolution in November 2001. This process has included important legislative changes as well as changes in practice. Furthermore, important pieces of legislation on the financing of minority cultures and the protection of national minorities are currently under discussion within the government and should be transmitted to the parliament soon.”

Hinsichtlich der **geäußerten Bedenken** heißt es unter anderem:

“While the adoption of the Anti-discrimination Act in 2004 significantly strengthened the existing legal framework, an important provision allowing the introduction of positive measures to address disadvantages linked to racial or ethnic origin has not entered into force due to the fact that the Constitutional Court, in its decision of October 2005, found the said provision unconstitutional. It is of utmost importance to secure that this decision will not have a negative impact on special measures in favour of the Roma.

The legislative framework pertaining to the protection of national minorities still contains shortcomings, including as regards the financing of minority cultures and instruction in minority languages and as concerns the personal scope of application of certain linguistic rights. There is scope for improvement in the participation of persons belonging to national minorities in the decision-making processes.

The continuing occurrence in recent years of racially motivated crimes and incidents targeting Roma and other vulnerable groups poses particular challenges and affects the implementation of the Framework Convention. Allegations of police abuse against Roma in various contexts are still reported and need to be addressed.”

Schließlich wurden vom Ministerkomitee unter anderem **folgende Empfehlungen** ausgesprochen:

- “Ensure the full and effective implementation on equal treatment in certain areas and protection against discrimination and take steps to ensure that existing or planned special measures in favour of disadvantaged groups like the Roma are further supported and encouraged;
- Pursue the efforts to complete the legislative framework pertaining to national minorities including in the fields of culture and education, and ensure that the content and interpretation of language-related laws are in line with these efforts.
- Redouble efforts to fight more vigorously ethnically motivated crimes at all levels, including through the

consistent application, by law enforcement officers and prosecution bodies, of reinforced criminal provisions.”

b.) Stellungnahme des Beratenden Komitees betreffend den Schutz der Minderheiten in Österreich (executive summary)

“Following the receipt of the initial State Report of Austria on 15 November 2000, the Advisory Committee commenced the examination of the State Report at its 10th meeting on 2 to 6 April 2001. In the context of this examination, a delegation of the Advisory Committee visited Austria, on 18 – 21 December 2001, in order to seek further information on the implementation of the Framework Convention from representatives of the Government as well as from NGOs and other independent sources. The Advisory Committee adopted its opinion on Austria at its 14th meeting on 16 May 2002.

As concerns the implementation of the Framework Convention, the Advisory Committee considers that Austria has made particularly commendable efforts in respect of the Slovenes and Croats living in the *Länder* of Carinthia and Burgenland, notably as regards their status in such fields as media and education. Important legal guarantees, both at constitutional and sub constitutional level, have recently been adopted to complete the legal and institutional framework for the protection of national minorities. The adoption and practical implementation of these legal guarantees is of particular significance for the Hungarians, the Czechs, the Slovaks and the Roma.

Despite existing steps to support the Slovenian minority of Styria, there remains a need for considerably more determined measures from the authorities to help this community to preserve its identity, notably in the field of media and participation in public life.

There is scope for improvement in the media sector, in particular concerning the creation and/or development of radio and television programmes for the Czech, Slovak and Hungarian minorities.

There have been recent positive judicial developments at domestic level introducing the 10% threshold for the use of minority languages. Consequently there is a need to encourage further the use of minority languages in relations with administrative authorities in

Carinthia and Burgenland, notably as concerns the Hungarian language. Serious problems however remain as concerns the display of bilingual topographical indications in the municipalities concerned in Carinthia. This state of affairs might negatively affect the harmonious coexistence between persons belonging to the Slovene minority and persons belonging to the majority, unless all competent authorities commit themselves to promptly identify practical solutions in consultation with the Slovene minority.

In the field of education, consideration should be given to reinforcing the existing opportunities for being taught Hungarian, Czech and Slovak or for receiving instruction in these languages, particularly in the city of Vienna where greater attention needs to be given to the situation of the Croats. Concerning education available for the Slovenian and Croatian minorities, there is scope for improvement as regards the transition from bilingual primary to bilingual secondary schools.

Despite valuable efforts, considerable socio-economic differences between many Roma and the rest of the population persist. Further measures are therefore needed, especially in the fields of education, employment and housing.”

*c) Im Mai 2005 hat das „Beratende Komitee“ eine Stellungnahme zur Situation der **Minderheiten in Slowenien** verfasst, wo es in der „executive summary“ wie folgt heißt:*

“Since the adoption of the first Opinion of the Advisory Committee in September 2002, Slovenia has continued to pay attention to the protection of national minorities. A number of positive steps have been taken in this area, such as the adoption of an Act on Equal Treatment and the setting up of institutional structures for ensuring protection from discrimination. The Hungarian and Italian minorities continue to enjoy, in accordance with the Constitution and the relevant legislation, a high level of protection.

There remain, however, shortcomings in the implementation of the Framework Convention. In respect of the Hungarians and Italians, additional efforts should be made, at the central and, in particular, at the local level, in order to ensure that existing legal framework related to the

promotion of their cultural identity, their access to media and the use of their languages in the public sphere, is implemented more effectively.

Further steps should be taken, in co-operation with those concerned, to address the difficulties faced by many Roma in housing, employment and education, where more resolute action is needed to eliminate the persisting practice of segregating Roma children.

Increased efforts should be made to promote tolerance and intercultural dialogue in respect of persons from other parts of the former Yugoslavia (SFRY) living in Slovenia, as well as the integration of these persons into society, in a manner that supports preservation of their identity and culture, and solve remaining problems concerning their legal status.

In addition, there is a need to pursue a more inclusive approach and wider dialogue at the domestic level with regard to the personal scope of application given to the Framework Convention in Slovenia.”

Conclusio

Insgesamt kann man also wohl sagen, dass das vom Europarat entwickelte System zum Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten die politische Kultur auf unserem Kontinent in einem ganz entscheidenden Ausmaß geprägt hat und prägt. In Europa wurden die Menschenrechte und der Schutz der Minderheiten ein wesentlicher Teil unserer politischen Kultur. Wenn sich Amerika heute durch seine militärische Stärke auszeichnet und Asien durch das gewaltige Wachstum seiner Wirtschaft, dann ist die Identität Europas heute in einem entscheidenden Ausmaß dadurch geprägt, dass der Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten nicht mehr Angelegenheit der einzelnen Nationalstaaten, sondern gemeinsamer Institutionen, insbesondere des Europarates, geworden ist.

Nationalstaaten und nationale Minderheiten in Ostmittel- und Südosteuropa am Beginn des 21. Jahrhunderts

Arnold Suppan

Ein Blick auf die ethnische Struktur des östlichen und südöstlichen Europas um das Jahr 2000 macht das Kernproblem schlagartig deutlich: Nur in Albanien, Griechenland, Polen und Tschechien zählen heute mehr als 90% der Staatsbevölkerung zur Titularnation; in Ungarn, Rumänien, Slowenien, Kroatien, der Slowakei, Bulgarien, Serbien (ohne Kosovo) und in Litauen sind es zwischen 90% und 80%; in der Russischen Föderation, in der Ukraine und in Belarus lediglich zwischen 80% und 70%; in Makedonien, Moldawien und Estland gar nur zwischen 70 und 60%; in Lettland schließlich ganze 58% und in Montenegro 43%; Bosnien-Herzegowina ist als Drei-Nationen-Staat der Bosniaken, Serben und Kroaten zu betrachten, ohne absolute Mehrheit einer Nation.¹

1. Eine schwierige statistische Bestandsaufnahme

Laut der offiziellen Volkszählungen lebten um das Jahr 2000 in den 20 „Nationalstaaten“ unserer Großregion von insgesamt knapp 200 Millionen Menschen über 35 Millionen – also nahezu 20 Prozent – als Minderheitenangehörige, konkreter gesagt, als nationale Minderheiten: elf Millionen Russen, sechs Millionen Roma, fünf Millionen Ukrainer,

¹ Sergej TARHOV – Peter JORDAN, Ethnische Struktur des östlichen Europas und Kaukasiens um 1990. Karte 2.5 - 01 und Begleittext des Atlases Ost- und Südosteuropa, hg. vom Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Institut (Wien 1993); Peter JORDAN – Gešo GEŠEV – Valeria HEUBERGER – Károly KOCSIS – Othmar KOLAR – Werner WEILGUNI, Ethnische Struktur Südosteuropas um 1992. Karte 2.7. – S1 und Begleittext des Atlases Ost- und Südosteuropa, hg. vom Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Institut (Wien 1995); Arnold SUPPAN – Valeria HEUBERGER, Nationen und Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa seit 1918, in: Valeria Heuberger, Othmar Kolar, Arnold Suppan und Elisabeth Vyslonzil, Nationen, Nationalitäten, Minderheiten (Wien – München 1994) 11–32; Paul Robert MAGOCSI, Historical Atlas of East Central Europe (Seattle & London 1993, 2002) Maps 30, 32, 33, 36; vgl. auch Josef BREU, Sprachenverteilung, in: Atlas der Donauländer, hg. vom Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Institut (Wien 1989) Karte 231.

2,5 Millionen Ungarn, 2,3 Millionen Albaner, je zwei Millionen Serben und Weißrussen, 1,5 Millionen Deutsche, eine Million Türken, eine halbe Million Juden und viele andere mehr.

So hatte das kommunistische Albanien nach der Volkszählung von 1989 3,182.417 Einwohner, von denen nach dem Prinzip der Selbstdefinition 3,117.601 Albaner (= 98%), 58.756 Griechen (= 1,9%) und 4.697 Makedonier (= 0,1%) waren. Nach der „Wende“ emigrierten Hunderttausende Albaner legal oder illegal nach Italien, Griechenland, in andere EU-Staaten sowie in die Schweiz und in die USA, während in Albanien selbst die Binnenmigration in die Städte explodierte. Die bis 1990 höchste Geburtenrate in Europa ist heute auf etwa zwei Kinder pro Frau gesunken. Dennoch ergab die Volkszählung von 2001 noch 3,087.159 Einwohner, von denen etwa 139.000 Aromunen, 109.000 Roma (auch Ashkali oder „Ägypter“ genannt), 66.000 Griechen, 10.000 Serben, 8.000 Makedonier und 1.200 Montenegriner waren, d. h. der Anteil der ethnischen Albaner sank auf etwa 90 Prozent. Muttersprachlicher Unterricht wird bisher nur für die Griechen, Aromunen und Makedonier angeboten. Die konfessionelle Struktur wurde zuletzt im Jahre 1946 erhoben – da das kommunistische Albanien 1967 den Atheismus dekretierte – und ergab damals 71% Muslime, 18,5% Orthodoxe und 10,5% Katholiken. Im Jahre 1990 wurde wiederum die Religionsfreiheit beschlossen, Zählungen innerhalb der Konfessionen ergaben aber lediglich Näherungswerte (60,3% Sunniten, 8,2% Bektashi, 21,8% Orthodoxe und 9,7% Katholiken), berücksichtigten aber den Anteil von mindestens 10% Konfessionslosen und Atheisten nicht.²

Allerdings leben heute nur etwa 60% der rund 5,5 Millionen Albaner in Albanien, aber 30% oder 1,7 Millionen in der von der UNMIK verwalteten, völkerrechtlich noch zu Serbien gehörenden Provinz Kosovo/Kosova, 9% oder 500.000 im Nordwesten Makedoniens

² Arquile BËRXHOLI, Ethnische und konfessionelle Struktur der Bevölkerung Albaniens, in: Albanien. Geographie – Historische Anthropologie – Geschichte – Kultur – Postkommunistische Transformation, hg. von Peter Jordan, Karl Kaser, Walter Lukan, Stephanie Schwandner-Sievers und Holm Sundhaussen (Österreichische Osthefte, Sonderband 17, Frankfurt am Main 2003) 33–41; <http://www2.uni-klu.ac.at/eeo/index.php/Albanien>.

und über 30.000 in Montenegro. Die Bevölkerung des Kosovo betrug nach der letzten jugoslawischen Volkszählung von 1991 1,956.196, von denen sich damals nach der Nationalität 1,596.702 (= 81,6%) als Albaner, 194.190 (= 9,9%) als Serben, 66.189 (= 3,4%) als Muslime, 45.745 (= 2,3%) als Roma, 20.365 (= 1,1%) als Montenegriner und 10.445 (= 0,5%) als Türken bezeichneten. Auf Grund der Aufstandsaktionen der Albaner seit 1997 und der Vertreibungsaktionen der serbischen Armee und Polizei 1998/99, des NATO-Bomberkriegs gegen Serbien im Frühjahr 1999 und der Rückkehr der meisten vertriebenen Albaner im Sommer und Herbst 1999 veränderte sich die Nationalitätenstruktur des Kosovo zugunsten der Albaner. So schätzt die World Bank heute die Gesamtbevölkerung auf etwa 1,970.000, das UNMIK Department for Local Administration sogar auf rund zwei Millionen. Die World Bank rechnet bereits mit 88% Albanern, nur mehr 7% Serben, 1,9% Muslimen, 1,7% Roma und 1% Türken. Obwohl im Juli 2003 ein Gesetzentwurf zur Durchführung einer neuen Volkszählung verabschiedet wurde, fand bis heute keine neue Volkszählung statt. Dennoch lässt sich sagen, dass die Serben noch immer in den Gemeinden Leposavić, Zubin Potok, Zvečan und Strbce die Mehrheit stellen. Daher erhebt sich bei der in Vorbereitung befindlichen Entlassung des Kosovo/Kosova in die Souveränität die Frage, ob die seinerzeit von der jugoslawischen Politik unter Tito gezogenen Grenzen nicht den heutigen ethnischen Verhältnissen angepasst werden sollen, um künftige Minderheitenprobleme zu minimieren.³

Nach der Volkszählung von 2002 wurden in Makedonien 1,297.981 slawische Makedonier (= 64,18%), 509.083 Albaner (=

³ Radovan SAMARDŽIĆ – Sima M. ĆIRKOVIĆ – Olga ZIROJEVIĆ – Radmila TRIČKOVIĆ – Dušan T. BATAKOVIĆ – Veselin ĐURETIĆ – Kosta ČAVOŠKI – Atanasije JEVTIĆ, Kosovo und Metochien in der serbischen Geschichte (Lausanne 1989); Ibrahim RUGOVA, La question du Kosovo (Paris 1994); Noel MALCOLM, Kosovo. A Short History (New York 1998); Konrad CLEWING – Jens REUTER, Der Kosovo-Konflikt. Ursachen – Akteure – Verlauf (München 2000); Enti i Statistikës të Kosovës/Zavod za Statistiku Kosova/Statistical Office of Kosovo, Kosovo and its Population. A brief Description, June 2003; Council of Europe/Conseil de l'Europe, Opinion on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Kosovo, adopted on 25. November 2005.

25,17%), 77.959 Türken (= 3,85%), 53.879 Roma (= 2,66%), 35.939 Serben (= 1,78%), 17.018 Bosniaken (= 0,85%) und 9.695 Vlachen (= 0,48%), meist Aromunen aber auch Meglenorumänen, gezählt. Gegenüber der Volkszählung von 1992 bedeutete dies eine prozentuelle Zunahme bei den Albanern und Roma, jedoch eine prozentuelle Abnahme bei den slawischen Makedoniern, den Türken, den Serben, den Bosniaken und den Vlachen. Die Siedlungen der überwiegend muslimischen albanischen Minderheit konzentrieren sich entlang der West- und Nordgrenze Makedoniens, vor allem in den Gemeinden Struga, Debar, Kičevo, Gostivar, Tetovo und Kumanovo. Andererseits werden die so genannten „Pirin-Makedonier“ im Südwesten Bulgariens schon längst nur mehr als Bulgaren, die „slavophonen Griechen“ in Ägäisch-Makedonien als Griechen bezeichnet. Wesentlich bleibt aber das Verhältnis zwischen den slawischen Makedoniern und den Albanern, das durch den Vertrag von Ohrid 2001 in einen neuen Rahmen gestellt wurde.⁴

Griechenland zählte 2004 bereits 11,082.751 Einwohner, von denen nach offiziellen Angaben 98% Griechen waren. Die Minderheiten der Albaner, Armenier, Aromunen, Bulgaren, Pomaken, slawischen Makedonier, Roma und Türken wurden in den Statistiken nicht berücksichtigt, obwohl Schätzungen nach der Konfessionszugehörigkeit etwa 180.000 Muslime (Türken, Pomaken, Roma, Albaner) und 100.000 Angehörige der katholischen, armenischen und protestantischen Kirche ergaben. Außerdem dürfte sich die Zahl der Minderheiten nach 1990 erhöht haben, da es zahlreiche Zuwanderer aus Albanien, Bulgarien und Rumänien gab. Obwohl die nach dem Vertrag von Lausanne 1923 in Westthrakien zurückgebliebenen Muslime bis in die 1990er Jahre von der offiziellen griechischen Politik diskriminiert wurden, existiert seit 1950 eine „Muslimische Hochschule in Thessaloniki“ sowie ein halbgriechisch-halbtürkischsprachiges Schulsystem mit 223 Grundschulen und zwei Gymnasien. In jüngster Zeit dürfen die griechischen Muslime – offensichtlich unter Einfluss der EU – auch

⁴ Peter JORDAN, Ethnische Gruppen in Makedonien, in: Makedonien. Geographie – Ethnische Struktur – Geschichte – Sprache und Kultur – Politik – Wirtschaft – Recht, hg. von Walter Lukan und Peter Jordan (Österreichische Osthefte, Sonderband 14, Frankfurt am Main 1998) 65–114.

Kredite aufnehmen, Land kaufen, und sie erhalten eine Baugenehmigung.⁵

Bulgarien hatte nach der Volkszählung von 1992 noch 8,487.300 Einwohner, von denen 7,271.200 ethnische Bulgaren (= 85,7%), 800.000 Türken (= 9,4%), 313.400 Roma (= 3,7%), 13.700 Armenier (= 0,2%), 4.500 Tataren und 3.500 Juden waren. Auf Grund der Überalterung der Bevölkerung, der schwierigen sozialökonomischen Lage in den 1990er Jahren – nicht zuletzt infolge der jugoslawischen Aufteilungskriege, die Bulgarien von Mitteleuropa absperren – und der zunehmenden Abwanderung der besser ausgebildeten jüngeren Bevölkerung nahm die Gesamtbevölkerung bis Ende 2005 auf rund 7,72 Millionen Einwohner ab. Dies traf vor allem die ethnischen Bulgaren, die auf 83,9% der Gesamtbevölkerung zurückgingen, während die Türken ihren Anteil von 9,4% halten und die Roma ihren Anteil auf 4,7% steigern konnten. Nicht nur die Türken und Tataren, sondern auch die Bulgarisch sprechenden Pomaken und ein Teil der Roma gehören zur islamischen Religionsgemeinschaft, die sich wiederum in Sunniten und Schiiten untergliedert. Daher fordern heute Politiker der türkischen Minderheit und islamische Gruppen, dass nicht nur die Kinder der Türken und Tataren, sondern auch der muslimischen Roma und Pomaken die türkische Sprache erlernen.⁶

Seit dem gewaltsamen „Bevölkerungsaustausch“ zwischen der Türkei und Griechenland 1922/23 sind Griechen in größerer Zahl nur mehr in Istanbul/Konstantinopel zurückgeblieben. Freilich haben die ursprünglich etwa 200.000 Griechen in den vergangenen 80 Jahren stark abgenommen und sind zunehmendem Assimilierungs- und Auswanderungsdruck ausgesetzt. Daran konnte und kann auch der im Stadtteil Fanar residierende ökumenische Patriarch – das Ehrenoberhaupt der orthodoxen Kirchen – nichts ändern, da er von der türkischen Regierung in dieser Funktion nicht anerkannt wird.

⁵ <http://www2.uni-klu.ac.at/eoo/index.php/Griechenland>. Die letzte Volkszählung in Griechenland, in der Religion und ethnische Zugehörigkeit erfasst wurden, fand im Jahre 1951 statt. Vgl. Barbara SPENGLER-AXIOPOULOS, Abschied von der geschlossenen Gesellschaft. Die thrakischen Muslime wollen sich vom Stigma ihrer doppelten Identität befreien, in: Neue Zürcher Zeitung, 22. Dezember 2006, 25.

⁶ GEŠEV, Bulgarien [Bälgarija], in: Ethnische Struktur 1992, 17–20.

Andererseits leben heute in der Türkei etwa 14 Millionen Kurden, vor allem im Osten und Südosten von Anatolien, die nicht als nationale Minderheit betrachtet werden.⁷

Seit dem Zerfall Jugoslawiens 1991 und der Aufteilung in sogenannte „Nationalstaaten“ sind die Serben in mehrere Minderheitenpositionen geraten: Von den 8,3 Millionen Serben im ehemaligen Jugoslawien leben nur 6,2 Millionen in Serbien, aber 1,48 Millionen in Bosnien-Herzegowina, 200.000 in Kroatien, 200.000 in Montenegro und 150.000 im Kosovo. Serbien hatte nach der Volkszählung vom April 2002 – die im Kosovo nicht durchgeführt wurde (!) – nur mehr 7,498.800 Einwohner, von denen sich 6,212.838 als Serben (= 82,86%), 293.299 als Ungarn (= 3,91%), 136.087 als Bosniaken (= 1,82%), 108.193 als Roma und Sinti (= 1,44 %), 80.721 als „Jugoslawen“ (= 1,08 %), 70.602 als Kroaten (= 0,94 %), 69.049 als Montenegriner (= 0,92%), 61.647 als Albaner (= 0,82%), 59.021 als Slowaken (= 0,79%), 40.054 als Vlachen, 34.576 als Rumänen, 25.847 als Makedonier, 20.497 als Bulgaren, 20.012 als „Bunjevci“, 19.503 als „Muslime“, 15.905 als „Rusini“, 5.354 als Ukrainer, 5.104 als Slowenen und 3.901 als Deutsche bezeichneten. Von diesen lebten im April 2002 2,031.992 Einwohner in der seit 1989 der Autonomie verlustig gegangenen Provinz Vojvodina: 1,321.807 Serben (= 65,05%), 290.207 Ungarn (= 14,28%), 56.637 Slowaken (= 2,79%), 56.546 Kroaten (= 2,78%), 49.881 „Jugoslawen“ (= 2,45%), 19.766 Bunjevci (= 0,97%), 35.513 Montenegriner (= 1,75%), 30.419 Rumänen (= 1,5%), 29.057 Roma und Sinti (=1,43%), 15.626 Rusini, 11.785 Makedonier, 4.635 Ukrainer, 4.051 Muslime und Bosniaken sowie 3.154 Deutsche. Nach der Konfession bekannten sich 2002 6,371.584 serbische Staatsbürger zur Orthodoxie (hauptsächlich Serben, Montenegriner, Makedonier, Rumänen, Vlachen, Bulgaren und ein Teil der Roma), 410.976 waren Katholiken (hauptsächlich Ungarn, Kroaten, Bunjevci und Rusini),

⁷ Vgl. Karte in The Economist, December 16th, 2006, p. 39: “America between the Turks and the Kurds”.

239.658 Muslime (fast alle Bosniaken und Albaner und ein Teil der Roma) und 80.837 Protestanten (hauptsächlich Slowaken und Ungarn).⁸

Die – ohne die Albaner im Kosovo – größte Minderheit in Serbien, die Ungarn, leben vor allem in der nordöstlichen Batschka (Bačka) und im nordwestlichen Banat und weisen eine Majorität in den Gemeinden Subotica, Bačka Topola, Mali Idoš, Bečej, Ada, Senta und Kanjiža-Čoka auf. Die kroatische Minderheit findet sich vor allem zwischen Subotica und Sombor (wo sich auch das Siedlungsgebiet der Bunjevci befindet) sowie in Syrmien, die slowakische Minderheit vor allem in den beiden Gemeinden Bački Petrovac und Kovačica. Die Bosniaken und Muslime stellen eine ethnische Mehrheit in den Sandžak-Gemeinden Novi Pazar, Sjenica und Tutin im Südwesten Serbiens, die albanische Minderheit lebt größtenteils im südserbischen Preševo-Tal, westlich der Autobahn Niš – Skopje, die Bulgaren bilden eine Mehrheit in den beiden Gemeinden Dimitrovgrad und Bosilegrad. In der Vojvodina erfolgte ab 1991 kriegsbedingt eine größere Bevölkerungsverschiebung, als einerseits Tausende wehrpflichtige Ungarn, Kroaten, Rumänen und andere Minderheitenangehörige in ihre Nationalstaaten flüchteten, andererseits Hunderttausende Serben aus den Kriegsgebieten in Kroatien, Bosnien, der Herzegowina und dem Kosovo in der Vojvodina angesiedelt wurden. Die von serbischer Seite politisch immer wieder artikulierte, vor allem aber auch militärisch untermauerte Hauptforderung nach Anschluss der bosnischen und kroatischen Serben ans Mutterland ignoriert freilich die Minderheitenpositionen der Serben in diesen beiden Nachbarstaaten und die nach dem geforderten Selbstbestimmungsrecht ebenso mögliche Abspaltung der Kosovo-Albaner. Gegenwärtig aber dreht ein Berater des serbischen Präsidenten die Argumentation um: „Wenn das Kosovo unabhängig wird, wie können wir das den Serben Bosniens erklären? Niemand sollte

⁸ Saša KICOŠEV, *The Ethnic and Religious Structure of the Population of Serbia and Montenegro*, in: *Österreichische Osthefte* 47 (2005) 55–72; vgl. Florian BIEBER, *Nationalismus in Serbien vom Tode Titos bis zum Ende der Ära Milošević* (Wiener Osteuropa-Studien 18, Wien 2005); *The Road to War in Serbia. Trauma and Catharsis*, ed. by Nebojša POPOV (Budapest 2000).

vergessen: 1,3 Millionen Serben in Bosnien verfolgen sehr genau, was mit dem Kosovo passiert.“⁹

Der jüngste Balkanstaat, das im Sommer 2006 wieder selbständig gewordene Montenegro – die erste Periode der Souveränität gab es bereits zwischen 1878 und 1916/18 –, hatte bereits im Jahre 2003 seine Bevölkerung gezählt: Damals bekannten sich „nur“ 267.669 als Montenegriner (= 43,16%), aber 198.414 als Serben (= 32%) – in der Volkszählung 1991 hatte es noch 380.467 Montenegriner und nur 57.453 Serben gegeben (!) –, was eher als politische Präferenz zu werten war, die auch im Referendum vom Mai 2006 zur Geltung kam, als lediglich knapp über 55 Prozent für ein selbständiges Montenegro stimmten. Wirkliche Minderheiten waren 2003 48.184 Bosniaken (= 7,77%), 31.163 Albaner (= 5,03%), 24.625 slawische Muslime (= 3,97%), 6.811 Kroaten (= 1,1%) und 2.601 Roma und Sinti (= 0,42%). Geht man davon aus, dass in derselben Volkszählung 59,67% der Bevölkerung Serbisch und 21,53% „Montenegrinisch“ als ihre Muttersprache angegeben hatten, so darf man annehmen, dass über 80% der Bevölkerung die ijekavische Variante des Serbischen verwendeten, und zwar sowohl mit dem kyrillischen als auch mit dem lateinischen Alphabet. Allerdings sind die orthodoxen Gläubigen zwischen der serbisch-orthodoxen Kirchenorganisation und der 1993 gegründeten autokephalen Kirche gespalten.¹⁰

Nach der Volkszählung vom März 1991 gab es in Bosnien und der Herzegowina unter 4,377.033 Einwohnern 1,902.956 Muslime (= 43,48%), 1,366.104 Serben (= 31,21%), 760.852 Kroaten (= 17,38%) und 242.682 „Jugoslawen“ (= 5,54%) sowie 2,39% Roma, Juden und

⁹ Vgl. Arnold SUPPAN, Schwarzes Loch oder Pulverfass? Der (westliche) Balkan 2004/2005, in: Südosteuropa. Von vormoderner Vielfalt und nationalstaatlicher Vereinheitlichung. Festschrift für Edgar Hösch, hg. von Konrad Clewing und Oliver Jens Schmitt (München 2005) 477–511; Valeria HEUBERGER – Elisabeth VYSLONZIL (Eds.), Serbia in Europe. Neighbourhood Relations and European Integration (Wiener Osteuropa-Studien 22, Wien – Berlin 2006); Michael MARTENS, Die Nachbarn des Herrn Bataković. Wo Serbien gedacht wird: Ein Besuch in Belgrads Akademie der Wissenschaften, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Januar 2007, 32.

¹⁰ Florian BIEBER (Ed.), Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood (Baden-Baden 2003).

Sonstige. Der Aufteilungs- und Bürgerkrieg zwischen April 1992 und November 1995 hat die bunte ethnische Landkarte grundlegend verändert und neue ethnische Siedlungsschwerpunkte in der *Republika Srpska* bzw. in der muslimisch-kroatischen Föderation geschaffen. Vor allem die südslawischen Muslime haben seit Beginn des Krieges vermutlich ein Fünftel ihrer nahezu zwei Millionen Angehörigen durch Flucht, Vertreibung und Massenmord (vgl. Srebrenica 1995!) eingebüßt, wurden aber im Jahre 2005 wieder auf 1,975.000 (= 49,4%) geschätzt, die überwiegend orthodoxen Serben auf 1,480.000 (= 36,5%) und die überwiegend katholischen Kroaten auf 573.000 (= 13,5%). Während die muslimischen Verluste durch Geburtenüberschuss und Zuwanderung aus anderen Republiken in etwa ausgeglichen werden konnten, war der Anteil der Kroaten an der Landesbevölkerung um gut 3 Prozent gefallen, jener der Serben um etwa 3 Prozent gestiegen.¹¹

Die Kriegsjahre und das Friedensabkommen von Dayton bzw. Paris 1995 haben neue ethno-politische Strukturen in Bosnien und der Herzegowina geschaffen, die sich ziemlich genau nach den Mehrheiten in den Entitäten, Kantonen und Gemeinden orientieren. Dies ist – auch ohne Volkszählung – an den Wahlergebnissen zu erkennen, etwa an den Ergebnissen der letzten Parlamentswahlen im Oktober 2006. Trotz aller Bemühungen des *Office of the High Representative* unter spanischer, österreichischer, britischer und deutscher Führung hinsichtlich der Schaffung gemeinsamer, bosnisch-herzegowinischer (!) Institutionen bestimmt die „ethnische Matrix“ das gesamte öffentliche und private Leben, von der Postenvergabe und der Vergabe von Aufträgen bis zur Kultur und zum Sport. Die Ethnisierung der Gesellschaft hat sogar die seit Jahrhunderten gemeinsame Sprache in Bosnisch, Serbisch und Kroatisch differenziert. Und die drei Religionsgemeinschaften

¹¹ Nacionalni sastav stanovništva Bosne i Hercegovine. Rezultati za Republiku po općinama i naseljenim mjestima 1991 [Die nationale Zusammensetzung der Bevölkerung Bosniens und der Herzegowina. Die Resultate für die Republik nach Gemeinden und besiedelten Orten 1991], ed. Državni zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine (Sarajevo 1993); Srećko M. DŽAJA, *Politička realnost jugoslavenstva (1918–1991). S posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu* [Die politische Realität des Jugoslawentums (1918–1991). Mit einem besonderen Rückblick auf Bosnien und die Herzegowina] (Sarajevo – Zagreb 2004).

unterstützen weitgehend diese nationalen Abgrenzungen bzw. werden von den nationalistischen Parteien vereinnahmt. Dies wird dadurch erleichtert, dass die früheren urbanen Eliten unter dem Druck des Krieges zum Großteil in die innere oder äußere Emigration gegangen sind und den zum Teil militarisierten Zuzüglern und Vertriebenen vom Land die gesellschaftspolitische Führung überlassen mussten. Bei Fortbestand dieser ethno-politischen Abschottungen kann aber letzten Endes der Fortbestand des gemeinsamen Staates gefährdet sein.¹²

Der Krieg zwischen 1991 und 1995 veränderte auch die Bevölkerungsstruktur Kroatiens nachhaltig, die 1991 noch 78,1% Kroaten, 12,2% Serben, 2,2% „Jugoslawen“, 0,9% Muslime, 0,5% Slowenen und nationale Minderheiten von Ungarn, Italienern, Tschechen, Albanern, Roma und Slowaken aufgewiesen hatte. In der Volkszählung von 2001 stieg der Anteil der Kroaten auf 3,977.171 (= 89,63%), während jener der Serben auf 201.631 (= 4,54%) fiel. Weitere namhafte nationale Minderheiten waren noch: 20.755 Bosniaken (die früheren Muslime), 19.636 Italiener, 16.595 Ungarn, 15.082 Albaner, 13.173 Slowenen, 10.510 Tschechen, 9.463 Roma, 4.926 Montenegriner, 4.712 Slowaken und 4.270 Makedonier. Immerhin 116.497 kroatische Staatsbürger (= 2,6%) machten keine ethnische Angabe, der Ausländeranteil betrug 1,8%. Die nach dem militärisch erzwungenen Exodus von 1995 aus Oberslawonien und der Krajina verbliebenen Serben siedeln heute vor allem in Zagreb, in anderen größeren Städten Kroatiens, in der Banija, im Kordun und in der Lika, im Hinterland von Dalmatien sowie im Osten Slawoniens und im westlichen Syrmien. Während die Italiener an der Westküste Istriens und in Fiume/Rijeka leben, konzentrieren sich die Ungarn auf die Gemeinde Beli Manastir in der Baranja (Baranya), die Tschechen auf die Gemeinde Daruvar in Westslawonien und die Roma auf das Zwischenmurgebiet (Međumurje); Reste der deutschen Minderheit gibt es noch in und um

¹² Noel MALCOLM, *Bosnia. A Short History* (London 1994); Marie-Janine CALIC, *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina* (Frankfurt am Main 2¹⁹⁹⁶); Sabrina Petra RAMET, *Nihil Obstat. Religion, Politics, and Social Change in East-Central Europe and Russia* (Durham 1998); Armina GALIJAŠ, *Bosnien-Herzegowina – Lost in Transition*, in: „Quo vadis EU?“ Osteuropa und die EU-Erweiterung, hg. von Iskra Schwarcz (Wien 2007, im Druck).

Esseg (Osijek). Die Zugehörigkeit der Bevölkerung Kroatiens zur römisch-katholischen Kirche erreicht noch den hohen Prozentsatz von 87,8%, zu denen fast alle ethnischen Kroaten sowie die meisten Italiener, Slowenen und Tschechen gehören. Nur mehr 5,5% sind orthodoxe Christen, 1,3% Muslime und 0,3% Protestanten (Ungarn, Slowaken), während die Statistik 3% Agnostiker oder Nichtbekenkende und 2,2% Nichtgläubige auswies. Von den 4,7 Millionen Kroaten im ehemaligen Jugoslawien leben also nur knapp vier Millionen in ihrer Republik, 570.000 in der westlichen Herzegowina sowie in Zentral- und Nordostbosnien sowie 70.000 in Serbien und 7.000 in Montenegro.¹³

Von den 2.003.584 Einwohnern Sloweniens (30. September 2005) waren 83,06% Slowenen, 1,98% Serben, 1,81% Kroaten, 1,1% bosnisch-herzegowinische Muslime und einige Tausend Roma. Bei 8,9% der Bevölkerung war keine ethnische Zuordnung möglich, da keine entsprechenden Angaben gemacht wurden. Eine besondere Anerkennung als „Nationalitäten“ – inklusive einer Vertretung im Parlament und zweisprachiger Grund- und Mittelschulen – genießen lediglich die 7.000 Ungarn im Übermurgebiet (Prekmurje) und die gut 2.000 Italiener im Küstenland (Primorje). Für die nach der Muttersprache etwa 1.500 Deutschen auf dem Abstaller Feld (Apaško polje) und in der Gottschee (Kočevsko) gibt es keine adäquaten Rechte, ebenso nicht für die zum Teil nach 1991 zugewanderten Serben, Kroaten und bosnisch-herzegowinischen Muslime.¹⁴

¹³ Kroatien. Landeskunde – Geschichte – Kultur – Politik – Wirtschaft – Recht, hg. von Neven BUDAK, Peter JORDAN, Walter LUKAN und Petra MOISSI (Österreichische Osthefte, Sonderband, Wien 1995); <http://www2.uni-klu.ac.at/eeo/index.php/Kroatien>. Vgl. Ivo BANAC, *The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics* (Ithaca and London 1984); *Enciklopedija Jugoslavije* [Enzyklopädie Jugoslawiens], 2. Aufl., Stichwörter "Bosna i Hercegovina" (2. Band, Zagreb 1982) 225–233, "Crna Gora" (2. Band, Zagreb 1982) 723–729, "Hrvati" (5. Band, Zagreb 1988) 50–53, "Jugoslavija" (6. und letzter Band, Zagreb 1990) 241–251.

¹⁴ Die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum. Manjine u alpsko-jadranskom prostoru. Le minoranze nell'ambito dell'Alpe-Adria. Manjšine v alpsko-jadranskom prostoru, ed. Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, Radna zajednica Alpe-Jadran, Comunita di lavoro Alpe-Adria, Alpok-Adria közöszeg, Delovna skupnost Alpe-Jadran (Klagenfurt – Zagreb – Trieste – Ljubljana 1990) 195–245; *Enciklopedija Slovenije*, 11. Bd. (Ljubljana 1997) 342.

Das führende Minderheitenproblem im Karpatenbecken stellt seit dem Friedensvertrag von Trianon 1920 die Lage der Ungarn außerhalb des ungarischen Nationalstaates dar. Noch heute leben mindestens 1,5 Millionen Ungarn im rumänischen Siebenbürgen (rumän. Transilvania, ungar. Erdély), Kreischgebiet (rumän. Crişana, ungar. Körös-vidék) und Banat, gut 500.000 in der südlichen Slowakei, knapp 300.000 in der nördlichen Vojvodina (ungar. Vajdaság) und 160.000 in der Karpato-Ukraine (ukrain. Zakarpatye, ungar. Kárpátalja), jeweils mit einer Reihe von Mehrheitsgemeinden in Grenznähe. In Ungarn selbst setzte sich die Bevölkerung von 9,996.342 (November 2006) aus 89% Ungarn, 5% Roma, 2,6% Deutschen, 2% Rumänen sowie je einem Prozent Serben, Slowaken und Ukrainer zusammen. An der österreichischen Grenze leben etwa 10.000 Kroaten, südlich von Szentgotthárd 3.000 Slowenen. Nach der Religionszugehörigkeit gab es 2001 in Ungarn nur mehr 5,289.521 Römisch-Katholische (= 51,87%), 268.935 Griechisch-Katholische (= 2,64%), 1,622.796 Reformierte/Calvinisten (= 15,91%), 304.705 Lutheraner (= 2,99%), 21.688 Zeugen Jehovas, 17.705 Baptisten, 15.298 Orthodoxe und 12.871 Juden; hingegen gaben 1,483.369 Ungarn (= 14,55%) an, keine Religionszugehörigkeit mehr zu haben, und 1,104.333 (= 10,83%) machten überhaupt keine Angaben. Auf Grund des Gesetzes LXXVII aus dem Jahre 1993 über die Rechte der Nationalen und Ethnischen Minderheiten genießen Deutsche, Slowaken, Kroaten, Serben, Slowenen und Rumänen sowie Roma Minderheitenrechte, die den Unterricht von Minderheitensprachen in Gymnasien, Grundschulen und Kindergärten mit einschließen.¹⁵

Von den 21,680.974 Einwohnern Rumäniens bekannten sich nach der Volkszählung im Jahre 2002 89,5% zur rumänischen Nationalität, 6,6% zur ungarischen, 535.000 als Roma (= 2,5%), 61.100 zur ukrainischen/rusinischen und 59.800 zur deutschen, 32.000 zur türkischen, 30.000 zur russisch-lipowanischen, 24.000 zur tatarischen sowie je 23.000 zur serbischen und slowakischen Nationalität. Nach der Muttersprache betrug der Anteil der Rumänisch-Sprecher bereits 91%, der Ungarisch-Sprecher 6,7% und der Romanes-Sprecher nur 238.000

¹⁵ Károly KOCSIS and Eszter KOCSIS-HODOSI, *Ethnic Geography of the Hungarian Minorities in the Carpathian Basin* (Budapest 1998).

(=1,1%). Während die ehemaligen Fürstentümer Walachei und Moldau heute bereits weitgehend homogen rumänisch sind, gibt es im alten Széklerland im inneren Karpatenbogen noch zwei ungarische Mehrheitsbezirke und auch noch beträchtliche ungarische Minderheiten in den Kreisen Mureș, Cluj, Bihor und Satu Mare. Zu den orthodoxen Kirchen bekennen sich 94% der Rumänen, die meisten Roma, 79% der Ukrainer und 98% der Serben, zu den protestantischen Kirchen 54% der Ungarn, 26% der Deutschen (die Siebenbürger Sachsen) und 24% der Slowaken, zur römisch-katholischen Kirche 41% der Ungarn und 60% der Deutschen (die Banater und Sathmarer Schwaben).¹⁶

Die Republik Moldova zählte im Juli 2005 4,455.421 Einwohner, darunter 64,5% Moldauer, 13,8% Ukrainer, 13% Russen, 3,5% Gagausen, 2% Bulgaren und 1,5% Juden. Die Bevölkerung des heute ärmsten Staates Europas kann ohne die vielen Arbeitsmigranten nach Mittel- und Westeuropa kaum überleben. Ein Minderheitenproblem sui generis stellt heute die Abspaltungstendenz der russisch dominierten „Republik Transnistrien“ östlich des Nistru (Dnestr) dar.¹⁷

Obwohl tschechische Politiker und Intellektuelle von Zeit zu Zeit einen angeblichen slowakischen „Separatismus“ kritisiert und slowakische Politiker und Intellektuelle eine angebliche tschechische „Vorherrschaft“ in der Tschechoslowakei angeprangert hatten, ging die Trennung der beiden Staaten ab 1. Januar 1993 geradezu vorbildlich friedlich vor sich. Die beiden Wahlsieger vom Juni 1992, Václav Klaus und Vladimír Mečiar, hatten noch im Juli desselben Jahres in Brunn/Brno die Trennung ausgehandelt, freilich keinem Plebiszit unterworfen. Die staatliche Trennung führte jedenfalls in beiden Staaten – im Vergleich zur Volkszählung von 1991 – zu weiterer nationaler Homogenisierung. Von den 5,43 Millionen Einwohnern der Slowakei wurden 2001 bereits 85,8% als Slowaken, aber lediglich 9,7% als Ungarn, 1,7% als Roma, 0,8% als Tschechen, 0,4% als Rusíni, 0,2% als

¹⁶ Peter JORDAN und Thede KAHL, *Ethnische Struktur*, in: Thede Kahl, Michael Metzeltin, Mihai-Răzvan Ungureanu (Hgg.), *Rumänien. Raum und Bevölkerung, Geschichte und Geschichtsbilder, Kultur, Gesellschaft und Politik heute, Wirtschaft, Recht und Verfassung, Historische Regionen* (Österreichische Osthefte, Sonderband, Wien 2006) 63–87.

¹⁷ GEŠEV, *Ethnische Struktur* 1992, 82.

Ukrainer und 0,1% als Deutsche gezählt. Der Konfession nach waren 68,9% der Bevölkerung römisch-katholisch, 6,9% lutherisch, 4,09% griechisch-katholisch, 2,04% reformiert und 0,94% orthodox; die Konfessionslosen machten bereits 12,9% der Bevölkerung aus, 2,99% machten keine Angaben. Tschechien war bereits nach Flucht, Vertreibung und Zwangsaussiedlung von etwa drei Millionen Sudetendeutschen weitgehend national homogen geworden und hatte am 30. Juni 2006 10,268.607 Einwohner, davon 90,4% Tschechen, etwa 3% Roma, 1,9% Slowaken sowie kleinere Gruppen an Polen, Deutschen, Ungarn und Vietnamesen.¹⁸

Von den etwa 39 Millionen Einwohnern Polens im Jahre 2002 waren – einschließlich der polonisierten Schlesier („Autochthone“) und der Kaschuben – mehr als 99% Polen. Nach der Volkszählung von 2002 wurden noch 152.897 Deutsche, 49.000 Weißrussen und etwa 30.000 Ukrainer gezählt; kleinere Minderheiten waren Tataren, Litauer, Roma, Lemken, Russen, Karäer, Armenier, Slowaken und Tschechen. Schätzungen der Minderheitenorganisationen ergaben jedoch etwa 300.000 Deutsche, 200.000 Weißrussen, 150.000 Ukrainer und 20.000 Litauer. Über zehn Millionen Menschen polnischer Herkunft leben heute im Ausland, davon 5,6 Millionen in den USA, über eine Million in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, rund eine Million in Frankreich, mehr als 800.000 in Deutschland, 400.000 in Kanada, je 200.000 in Brasilien und Großbritannien, 150.000 in Australien und 40.000 in Österreich. Bereits unmittelbar nach der „Wende“ wurden in den Wojewodschaften Oppeln (Opole) und Kattowitz (Katowice) zahlreiche Grundschulen mit Deutsch als Fremdsprache ausgestattet, bald wurde in mehr als vier Dutzend Schulen auch „Deutsch als zusätzliche Muttersprache“ unterrichtet und an einigen Gymnasien wie in Oppeln (Opole) und Ratibor (Racibórz) bilinguale Klassen eingerichtet. Die besonders in der Wojewodschaft Oppeln konzentrierten Deutschen

¹⁸ A Concise History of Slovakia, ed. by Elena MANNOVÁ (Bratislava 2000); Eric STEIN, Czecho-Slovakia. Ethnic Conflict, Constitutional Fissure, Negotiated Breakup (Ann Arbor 2000); Peter A. TOMA and Dušan KOVÁČ, Slovakia. From Samo to Dzurinda (Stanford 2001); Milan KUČERA, Obyvatelstvo českých zemí ve 20. století [Die Bevölkerung der böhmischen Länder im 20. Jahrhundert], in: Dějiny obyvatelstva českých zemí (Praha 1996) 311–379.

errangen bei den Parlamentswahlen sogar sieben Abgeordnete, verloren diese aber teilweise bei den nächsten Wahlen.¹⁹

Die Auflösung der Sowjetunion und die Bildung neuer unabhängiger Staaten Ende August 1991 schuf eine ganze Fülle neuer Minderheitenprobleme, die auch von der Größenordnung her zu beachten sind. Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass nach der Volkszählung von 2002 die Russische Föderation nur mehr 145,164.000 Einwohner zählte, davon 116 Millionen Russen (= 79,82%), 4,554.000 Tataren (= 3,83%), 2,944.000 Ukrainer (= 2,03%), 1,668.000 Baschkiren (= 1,15%), 1,639.000 Tschuwaschen (= 1,13%), 1,373.000 Tschetschenen (= 0,94%), 1,131.000 Armenier (= 0,78%), 841.000 Mordwinen (= 0,58%), 812.000 Weißrussen (= 0,56%) und 595.000 Deutsche (= 0,41%). Nach der Konfession gab es etwa 75 Millionen Russisch-Orthodoxe, 19–22 Millionen Muslime, 800.000 Katholiken und 230.000 Juden, aber ca. 50 Millionen Konfessionslose. Die Tataren, Baschkiren, Tschuwaschen, Tschetschenen, Inguschen, Nord-Osseten, Kabardiner, Karatschaier, Adygier, Kalmücken, Mordwinen, Mari, Udmurten, Komi und Karelier besitzen in Europa jeweils eine eigene Republik, in Sibirien die Altaier, Burjaten, Chakassen, Jakuten und Tuwiner. Freilich haben in ihrer Republik nur mehr die Inguschen, Kabardiner, Kalmücken, Karatschaier, Osseten, Tataren, Tschetschenen und Tschuwaschen eine absolute oder relative Mehrheit, in Sibirien die Jakuten und Tuwiner.²⁰

Etwa 18,5 Millionen Russen leben aber heute außerhalb der Russischen Föderation, überwiegend in Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, und bilden dort ansehnliche Minderheitengruppen: 8,3 Millionen in der Ukraine (= 18,4%), 4,5 Millionen in Kasachstan (= 30%), 1,4 Millionen in Usbekistan (= 5,5%), 1,1 Millionen in Belarus (= 11%), 650.000 in Lettland (= 28,6%),

¹⁹ Jörg K. HOENSCH, *Geschichte Polens* (Stuttgart 31998); Norman DAVIES, *Im Herzen Europas. Geschichte Polens* (München 2000); *Zentraleuropa-Almanach Polen*, hg. von Erhard BUSEK, red. Piotr GWÓZDŹ (Wien 2001); Matthias KNEIP, *Die deutsche Sprache in Oberschlesien. Untersuchungen zur politischen Rolle der deutschen Sprache als Minderheitensprache in den Jahren 1921–1998* (Dortmund 1999).

²⁰ *Der Fischer Weltatmanach aktuell: Russland und der Kaukasus*, hg. von Volker Ullrich und Eva Berié (Frankfurt am Main 2005) 167–172.

625.000 in Kyrgystan (= 12,5%), 570.000 in der Moldova (= 13%), 470.000 in Turkmenistan (= 9,8%), 345.000 in Estland (= 25,7%), 214.000 in Litauen (= 6,3%), 130.000 in Aserbaidtschan (= 1,8%), 75.000 in Georgien (= 1,5%), 63.000 in Tadschikistan (= 1%) und 30.000 in Armenien (= 0,9%). Bedenkt man allerdings, dass bei der letzten Zählung in der Sowjetunion noch 145 Millionen Russen gezählt worden waren, so ist innerhalb von 15 Jahren ein Rückgang um 11 Millionen zu konstatieren, wozu Auswanderung und drastischer Geburtenrückgang ebenso beigetragen haben wie die zunehmende Assimilation in den neuen selbständigen Republiken.²¹

Von den 46,7 Millionen Ukrainern lebten 1989 nur 37,4 Millionen in der Ukraine, 4,4 Millionen dagegen in der Russländischen Föderation, 900.000 in Kasachstan, 600.000 in der Moldova, 290.000 in Belarus, 185.000 in den baltischen Republiken, je 150.000 in Polen und Usbekistan, 108.000 in Kyrgystan, 92.000 in den Kaukasus-Republiken, 60.000 in der Slowakei und 52.000 in Rumänien sowie 1,1 Millionen in Kanada, 740.000 in den USA, 170.000 in Südamerika und 20.000 in Australien. Nach der Unabhängigkeitserklärung der Ukraine im August 1991 gab es größere Migrationen der Ukrainer, und zwar sowohl nach Übersee als auch aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in die Ukraine, was zu einem Wiederanstieg des Anteils der Ukrainer in der neuen souveränen Republik führte. Von den 48,457.102 Millionen Einwohnern der Ukraine waren daher nach der Volkszählung von 2001 bereits 38,9 Millionen Ukrainer (= 77,8%), aber nur mehr 8,3 Millionen Russen (= 18,4%), 410.000 Rumänen (= 0,9%), 358.000 Tataren (= 0,8%), 276.000 Weißrussen (= 0,6%), 205.000 Bulgaren (= 0,5%), 157.000 Ungarn, 144.000 Polen, 103.000 Juden, 100.000 Armenier, 92.000 Griechen, 48.000 Roma, 45.000 Azeri, 34.000 Georgier, 33.000

²¹ Der Fischer Weltatlas 2006, red. von Eva Berié und Heide Kobert, Christine Löchel, Thomas Steinhoff, Lea Katharina Ostmann (Frankfurt am Main 2005); Andreas KAPPELER, Russland als Vielvölkerreich. Entstehung, Geschichte, Zerfall (München 2003) 323 ff.; Gerhard und Nadja SIMON, Verfall und Untergang des sowjetischen Imperiums (München 1993) 317–324; New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations, ed. by Ian BREMMER and Ray TARAS (Cambridge – New York 1997) 706 f.; Manfred HILDERMEIER, Geschichte der Sowjetunion 1917–1991 (München 1998) 1178; Andreas KAPPELER, Vom multinationalen Sowjetreich zu 15 Nationalstaaten, in: Beiträge zur historischen Sozialkunde 2 (2000) 47–57.

Deutsche und 32.000 Gagausen. Trotz eines Minderheitenschutzgesetzes 1992 bleibt freilich die Frage der Loyalität der großen russischen Minderheit in der Ostukraine und auf der Halbinsel Krim bestehen.²²

In der letzten Volkszählung von 1999 stellten von den 10,045.237 Millionen Einwohnern Weißrusslands (Belarus') die Weißrussen 81,2%, die Russen 11,4%, die Polen 3,9% und die Ukrainer 2,4%. Unter den Dutzenden kleineren ethnischen Gruppen finden sich Roma, Letten, Litauer, Slowaken, Moldauer, Rusini und Juden. Über 20% der knapp 10 Millionen Weißrussen leben als nationale Minderheiten in Russland, der Ukraine, Polen und Litauen.²³

Von den 3,392.500 Einwohnern Litauens (1. Oktober 2006) sind 83,5% Litauer, 6,75% Polen, 6,3% Russen, 1,2% Weißrussen und 0,65% Ukrainer. Die Reste der nach dem Zweiten Weltkrieg ausgesiedelten polnischen Minderheit leben vor allem in den ländlichen Gebieten um die Hauptstadt Wilna (Vilnius); die zumeist 1940/41 und nach 1944 ins Land gekommene russische Minderheit ist auf Wilna, die Hafenstadt Memel (Klaipéda) und einige Industriestandorte konzentriert. Die 2,286.700 Einwohner Lettlands (1. September 2006) gliedern sich ethnisch in 58,8% Letten, 28,6% Russen, 3,8% Weißrussen, 2,6% Ukrainer, 2,5% Polen und 1,4% Litauer. Die 1,347.510 Einwohner Estlands (Januar 2005) gehören folgenden Nationalitäten an: 68,4% Esten, 25,7% Russen, 2,1% Ukrainer, 1,2% Weißrussen und 0,8% Finnen. Das wesentlichste Minderheitenproblem stellt die Integration der ebenfalls 1940/41 und nach 1944 angesiedelten russischen Minderheit dar, deren älterer Teil nach wie vor den für das Einbürgerungsverfahren notwendigen Sprachtest verweigert. Von den ca. 100.000 Auslandsesten leben knapp 40.000 in Russland, 35.000 in Kanada und 15.000 in Schweden.²⁴

Losgelöst von den aktuellen Grenzziehungen gibt es im östlichen und südöstlichen Europa nach wie vor die Minderheiten der Roma,

²² Orest SUBTELNY, *Ukraine. A History* (Toronto – Buffalo – London 1994); Paul Robert MAGOCSI, *A History of Ukraine* (Toronto 1996) 9 f.; Andreas KAPPELER, *Kleine Geschichte der Ukraine* (München 1994) 253–264.

²³ Fischer Weltalmanach 2006, 493.

²⁴ Fischer Weltalmanach 2006, 173, 291, 299.

Juden und Deutschen. Nach den offiziellen Volkszählungen um 2000 wurden in Rumänien 535.000, in Ungarn 500.000, in Bulgarien 350.000, in Serbien 110.000, in der Slowakei 81.000, in Makedonien 56.000 und im Gesamtgebiet der ehemaligen Sowjetunion 262.000 Roma registriert. Auf Grund früherer Verfolgungen und gegenwärtiger Diskriminierungen, die nur einen Teil der Roma ihr Volkstum amtlich bekennen lassen, belaufen sich Schätzungen aber heute schon auf 5,9 Millionen, davon 2,5 Millionen für Rumänien, 0,8 Millionen für Bulgarien, 0,7 Millionen für Ungarn, 0,6 Millionen für Serbien und 0,5 Millionen für die Slowakei.²⁵ Die Schlussfolgerungen eines Beratungskomitees des Europarates über die Lage der Roma in der Slowakei aus dem Jahre 2005 dürften auch in den meisten anderen Staaten zutreffen:

“... The overall situation of the Roma continues to be a matter of deep concern. In the field of education, the persistence of various forms of exclusion and segregation affecting Roma children has not been adequately addressed so far. Serious problems persist in different societal settings, such as employment, housing and health care, a domain in which recent legislative changes still need to be fully reflected in practice. The participation of Roma in public affairs remains insufficient.”²⁶

Von den über sechs Millionen Juden in Ostmittel- und Südosteuropa 1938 leben heute nur mehr eine gute halbe Million in dieser Großregion. Nach der Massenvernichtung der polnischen, litauischen, lettischen, weißrussischen, ukrainischen, bessarabischen, ungarischen, slowakischen, tschechischen, kroatischen, bosnischen, serbischen und griechischen Juden sowie der Massenauswanderung der Überlebenden nach 1945, im Jahre 1968 (aus Polen), in den 1970er Jahren und in den 1990er Jahren in die USA, nach Israel und Frankreich sind nur mehr 230.000 in der Russischen Föderation, 112.000 in Belarus,

²⁵ Das Ministerium für Arbeit und Soziales in der Slowakei hatte bereits 1991 253.943 Roma gezählt. – TOMA and KOVÁČ, Slovakia, 288.

²⁶ Vgl. Council of Europe/Conseil de l'Europe. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Second Opinion on the Slovak Republic, adopted on 26 May 2005.

103.000 in der Ukraine, 66.000 in der Moldova und jeweils einige Zehntausend in Rumänien und Ungarn zurückgeblieben. Von den acht Millionen Menschen starken deutschen Minderheiten vor dem Zweiten Weltkrieg sind im Wesentlichen nur die Hälfte der 1989 noch über zwei Millionen Russland-Deutschen – die große Mehrheit von ihnen waren 1941 deportierte Wolgadeutsche – geblieben, von denen heute noch 595.000 in der Russischen Föderation und 360.000 in Kasachstan sowie 33.000 in der Ukraine und 20.000 in Kyrgystan leben. Die Zahl der in Polen verbliebenen Deutschen wird heute auf 300.000 geschätzt, die deutsche Minderheit in Ungarn auf 220.000, die Rumänien-Deutschen auf nur mehr knapp 60.000. Da die Bundesrepublik Deutschland bis in die 1990er Jahre alle „Deutschstämmigen“ aus dem östlichen Europa bereitwillig aufnahm, war es aus der früheren Sowjetunion und aus Rumänien zu einem regelrechten Exodus gekommen.²⁷

Worin bestehen nun die grundsätzlichen Probleme zwischen den Nationalstaaten und ihren nationalen Minderheiten?

2. Zur Ideologie des Nationalstaates

Bereits die Französische Revolution hatte „Volk“ mit politischer „Nation“ und „Staat“ gleichgesetzt. Die Nation wurde eine politisch bewusste Gemeinschaft rechtsgleicher Bürger, unabhängig von ihrer sozialen und wirtschaftlichen Stellung, ethnischen Herkunft oder religiösen Überzeugung. Dieses französische Nationalstaatsmodell wurde in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zwar von den Deutschen, Italienern und Russen übernommen, war freilich weder auf die Habsburgermonarchie noch auf das Osmanische Reich übertragbar. Hielt Istanbul am konfessionellen Millet-System fest, so wurde in Wien ab 1848 die Gleichberechtigung der Nationalitäten propagiert, freilich erst 1867 in einem Verfassungsgesetz umgesetzt. Mit dem Artikel XIX des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 stellte Cisleithanien – also die österreichische Reichshälfte – eine europäische Kuriosität dar, da zu

²⁷ Raul HILBERG, *The Destruction of the European Jews* (New York 1961); *Vertreibungsverbrechen 1945–1948. Bericht des Bundesarchivs vom 28. Mai 1974* (Bonn 1989); KAPPELER, *Sowjetreich*, 57.

dieser Zeit kein anderer europäischer Staat seinen nationalen Gruppen („Volksstämmen“) – und das waren in der österreichischen Reichshälfte neun (Deutsche, Tschechen, Polen, Ukrainer, Rumänen, Slowenen, Italiener, Kroaten und Serben) – vergleichbare Gruppenrechte einräumte, die die grundsätzliche Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben vorsahen. Im Vergleich dazu wurde die transleithanische Reichshälfte als ungarischer Nationalstaat mit eingeschränkten Nationalitätenrechten konzipiert.²⁸

An das Nationalitätenrecht Cisleithaniens reichten die Minderheitenschutzartikel in den Friedensverträgen von 1919/20 ebenso wenig heran wie die gleichzeitig abgeschlossenen Minderheitenverträge mit Polen, der Tschechoslowakei, Rumänien, Jugoslawien und Griechenland. Vor allem wurden – dem französischen Nationalstaatsmodell entsprechend – von den Alliierten keine Gruppenrechte verankert, da man die Bildung eines „Staates im Staate“ befürchtete. Dass die Regierungen in Belgrad und Bukarest geradezu gezwungen werden mussten, diese ohnehin nur beim Völkerbundrat einklagbaren Verträge zu unterzeichnen, unterstrich die minderheitenfeindliche Staatsauffassung vieler Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie. Die neuen oder stark vergrößerten ostmittel- und südosteuropäischen Staaten verstanden sich als „Nationalstaaten“, in denen ausschließlich die „Staatsnationen“ die politische Herrschaft innehatten. Dass Lenin zwar im November 1917 die Souveränität aller Völker Russlands und ihre Selbstbestimmung bis zur Bildung eigener Staaten proklamiert hatte, die freilich unter Führung des Proletariats einen „freiwilligen und ehrenhaften Bund der Völker Russlands“ schließen sollten, förderte die Lage der Minderheiten ebenso wenig, wie die Tatsache, dass Deutschland und Italien keine Minderheitenschutzverpflichtungen eingehen mussten (Ausnahmen gab es nur hinsichtlich Oberschlesiens und Fiumes). Als Hitler und Stalin zwischen 1938 und 1940 ihre kon-nationalen Minderheiten für ihre

²⁸ Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. III: Die Völker des Reiches, hg. von Adam WANDRUSZKA und Peter URBANITSCH (Wien 1980); Gerald STOURZH, Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918 (Wien 1985).

Aggressionspolitik zu instrumentalisieren begannen, stürzte das ganze Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes zusammen.²⁹

Das Münchener Abkommen, der Hitler-Stalin-Pakt und die Wiener Schiedssprüche 1938 und 1940 zerstörten aber nicht nur das Minderheitenschutzsystem, sondern vor allem die nationalstaatliche Gliederung von 1919/20, die allerdings ethnisch kaum homogener gestaltet war als die der aufgeteilten Großreiche der Habsburger, Osmanen und Romanovs. Der Aufbau zentralisierter Staatsapparate französischen Typs war nicht zuletzt bei den neuen nationalen Minderheiten – aber auch bei zweitrangigen „Staatsnationen“ wie den Slowaken und Kroaten – auf vehemente Ablehnung gestoßen. Das nationalsozialistische Deutschland und die kommunistische Sowjetunion begannen jedenfalls 1938/39 wieder mit einer als „ethnisch“ deklarierten Neuordnung, wozu nun erstmals in diesem Raum auch Umsiedlungen im großen Maßstab gehörten, und zwar nicht nur von Tschechen, Juden, Polen, Balten und Slowenen, sondern auch von deutschen Minderheiten aus dem sowjetischen Machtbereich.³⁰ Den Einmarsch der Roten Armee in Ostpolen am 17. September 1939 argumentierte die Sowjetunion vor allem mit dem Schutz der ukrainischen und weißrussischen Minderheiten – und die Westmächte akzeptierten dies, ebenso wie die spätere Westverschiebung Polens.

Nach der Deportation, Vertreibung und Vernichtung der Mehrzahl der Minderheitenangehörigen von 1937 im Großkrieg zwischen dem Deutschen Reich und der Sowjetunion, bestimmte Stalin 1945 nicht nur den neuen staatlich-nationalen Rahmen in Ostmittel- und Südosteuropa, sondern auch die neue Minderheitenpolitik. Grenzverschiebungen zugunsten der Sowjetunion, Polens, Bulgariens

²⁹ Ernst FLACHBARTH, System des internationalen Minderheitenrechtes (Budapest 1937); Stephan M. HORAK, Eastern European National Minorities, 1919–1980. A Handbook (Littleton/Col. 1985); Joseph ROTSCILD, East Central Europe between the Two World Wars (Seattle & London 6th 1990); Arnold SUPPAN, Jugoslawien und Österreich. Bilaterale Außenpolitik im europäischen Umfeld (Wien – München 1996).

³⁰ MAGOSCI, Historical Atlas, Karte 48; Wolfgang BENZ (Hg.), Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten (Frankfurt am Main 1985); Flucht, Vertreibung, Integration, hg. von der Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Bielefeld 2006).

und Jugoslawiens veränderten die Mehrheits-Minderheits-Relationen im Baltikum, in Ostpolen, in Rumänien, in der Tschechoslowakei und in Jugoslawien. Entscheidend aber wurde, dass der mit Gewalt deklarierte proletarische Internationalismus und der Ausbau zentralisierter Nationalstaaten jedweden Minderheitenschutz verdrängen sollten. Der Glaube an die einseitige soziale Identität des Individuums sah die Minderheitenfrage nur mehr als eine Frage der Zeit. Lediglich in Jugoslawien wurden neben den staatsbildenden „Nationen“ eine ganze Reihe von „Nationalitäten“ verfassungsrechtlich anerkannt. Daher ist die Frage zu stellen: Scheiterte der jugoslawische Nationen-Staat am diktatorischen kommunistischen System oder an der Dezentralisation von Partei und Bürokratie oder an den unterschiedlichen Interessen der jugoslawischen Nationen und Nationalitäten?³¹

3. Zum Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft

Die Geschichte des östlichen Europas war bis ins 18. Jahrhundert auch dadurch gekennzeichnet, dass immer wieder Einwanderungen aus dem Westen, Osten und Südosten stattfanden, die ethnische Gruppen mit den unterschiedlichsten Arbeits- und Wohnkulturen, Sitten, Gebräuchen und Zivilisationserfahrungen zusammenführten. Hierbei ist an die deutschen Bauern und Handwerker ebenso zu denken wie an die jüdischen, griechischen, aromunischen und armenischen Händler, an die serbischen und rumänischen Viehzüchter wie an die osmanischen Begs und Agas. Das Nebeneinander verschiedenster ethnischer Gruppen vom Baltikum bis nach Makedonien war innerhalb der dynastischen Großreiche durch zahllose kaiserliche oder königliche Privilegien für lokale, territoriale, konfessionelle oder personale Autonomien geregelt. Unter dem Einfluss der Industriellen Revolution erfolgten neue Migrationen, die einerseits zu weiteren ethnischen Vermischungen, andererseits zu neuen ethnischen Konzentrationen in den entstehenden Großstädten führten, z. B. in Warschau, Prag und Budapest. Die bürgerliche Arbeitsorganisation drängte zwar auf die Beseitigung der

³¹ Jörg K. HOENSCH, Sowjetische Osteuropa-Politik 1945–1975 (Düsseldorf 1977); Georg BRUNNER, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas (Gütersloh 1993); Laura SILBER and Allan LITTLE, Yugoslavia: Death of a Nation (London – New York 1996).

alten Autonomien und den Aufbau großer Märkte für Kapital, Arbeitskräfte, Produktion und Handel, verlangte aber auch den Ausbau einer modernen Staatsverwaltung, für die möglichst eine einheitliche Sprache festgelegt werden sollte. Die Grenzziehungen von 1919/20 behinderten allerdings diese kapitalistischen Wirtschaftsansätze, und die neuen „Nationalstaaten“ griffen mit Bodenreformen und Kapitalumschichtungen auch massiv in die Eigentumsordnung ein – vor allem zu Lasten der neuen nationalen Minderheiten. Den größten Nutzen zog hingegen der jeweilige Besitz- und Bildungsmittelstand der neuen „Staatsnationen“.³²

Die nationalsozialistische „Großraumwirtschaft“ öffnete wieder gewaltsam die nationalstaatlichen Grenzen und zwang die ostmittel- und südosteuropäischen Gesellschaften zur Mitarbeit an der deutschen Kriegsproduktion, inhuman abgestuft nach nationalen und rassischen „Wertkategorien“. Das hinderte freilich das „Großdeutsche Reich“ nicht daran, zwischen 1939 und 1945 13,480.000 „fremde“ Zwangsarbeiter und -arbeiterinnen sowie Kriegsgefangene nach unterschiedlichen Graden der Diskriminierung einzusetzen, unter ihnen 3,5 Millionen Russen, Ukrainer und Weißrussen, 2,8 Millionen Polen, 230.000 Tschechen, 200.000 Serben, 130.000 Balten, 80.000 Slowaken, 70.000 Kroaten, 25.000 Ungarn und 15.000 Griechen – im Übrigen auch 1,6 Millionen Franzosen, 500.000 Italiener, je 260.000 Belgier und Niederländer, 100.000 Briten und 15.000 Luxemburger.³³

³² Ferenc GLATZ (Hg.), *Magyarok a Kárpát-medencében. Die Magyaren im Karpatenbecken* (Budapest 1988); Alice TEICHOVA, *Kleinstaat im Spannungsfeld der Großmächte* (Wien 1988); Piotr S. WANDYDZ, *The Price of Freedom. A history of East Central Europe from the middle ages to the present* (London – New York 1992).

³³ Werner HILGEMANN, *Atlas zur deutschen Zeitgeschichte 1918–1968* (München 1984) 230 f.; Hans UMBREIT, *Die deutsche Herrschaft in den besetzten Gebieten 1942–1945*, in: *Organisation und Mobilisierung des deutschen Machtbereichs*, 2. Halbband: *Kriegsverwaltung, Wirtschaft und personelle Ressourcen 1942–1944/45* (Stuttgart 1999) 3–272, hier 212 und 218; Mark SPOERER, *Die soziale Differenzierung der ausländischen Zivilarbeiter, Kriegsgefangenen und Häftlinge im Deutschen Reich*, in: *Die deutsche Kriegsgesellschaft 1939 bis 1945*, 2. Halbband: *Ausbeutung, Deutungen, Ausgrenzung*, hg. von Jörg Echternkamp (*Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg* 9/2, München 2005) 485–576.

Das sowjetische Programm der gesellschaftlichen Gleichstellung und der Zerstörung nationaler wie religiöser Gepflogenheiten traf die Minderheiten nach 1945 in anderer Weise. Die Kollektivierung der Landwirtschaft und die Sozialisierung der Unternehmen, somit die Beseitigung des Privateigentums, zerstörte die bisherige Grundlage der Minderheiten-Gesellschaften und ihrer Kulturen, denn das Individuum wurde vom Staat total abhängig. Im kommunistischen Gesellschaftssystem verblieb für Autonomien kein Platz mehr. Andererseits versuchten mehrere politische Führungen einen neuen, kommunistischen Staatsnationalismus einzuführen, während die dominierende Rolle der Sowjetpolitik einen neuen, sowjetfeindlichen Nationalismus hervorrief. Diese Entwicklungen führten besonders in Polen, Ungarn und Rumänien zu starken Antipathien gegenüber dem kommunistischen Internationalismus und zu Sympathien gegenüber älteren nationalen Ideen. Wurde der Machtwandel 1918 und 1938/39 vor allem durch Spannungen zwischen Staat und Nation ausgelöst, so ist die Umgestaltung von 1989 aber wesentlich auf den internen Zerfall des Sowjetsystems in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zurückzuführen. Die Minderheitenfragen spielten hierbei nur Randrollen.³⁴

4. Voraussetzungen für eine neue Minderheitenpolitik

Die gegenwärtige europäische Lage eröffnet erstmals die Möglichkeit, fern von massiven Großmachtinteressen und jenseits totalitärer Ideologien universelle Regelungen der Minderheitenprobleme anzusteuern. Eine Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Nation, von Nationalstaat und nationaler Minderheit hätte freilich eine Reihe von Prämissen zu berücksichtigen:

a) die Berücksichtigung der globalen Herausforderungen im sicherheitspolitischen, im ökonomischen und im ökologischen Bereich. Weder eine nationale Gesellschaft noch ein homogenisierter Nationalstaat besitzen hierfür alleinige Lösungskompetenz;

³⁴ SIMON, Verfall, 126–187. Zur nationalen Struktur der UdSSR vgl. den 24. Band, Buch II, der Bol'shaja sovetskaja enciklopedija (Moskva 1977) 26.

b) die Sicherung der bestmöglichen Entfaltung des Individuums in gemeinschaftlichen Identitäten, seien es nun familiäre, ethnische, konfessionelle, weltanschauliche, regionale oder staatliche. Das nationale Identitätsbewusstsein wäre dementsprechend nur als eine von mehreren Identitäten zu betrachten. Durch zunehmende Bildung wächst der Anspruch des Individuums auf seine geistig-kulturelle Selbständigkeit, damit schwächt sich aber der alles überwältigende staatliche Einfluss ab. Diese Lockerung der staatlichen Bindungen muss aber nicht die Bindung an andere „Wurzeln“ aufheben.

c) die Erweiterung des Minderheitenproblems von den rechtlichen Fragen zu Fragen der Politik, der Gesellschaft, der Wirtschaft, der Kultur. Denn das gesetzte Recht gewährt nur Möglichkeiten, schafft aber noch keine Verhaltensformen einer Gesellschaft.³⁵

Auch eine neue Minderheitenpolitik muss aber mit dem Fortbestehen der Nationalstaaten rechnen. Denn der Nationalstaat bietet den meisten seiner Mitglieder vermeintlich ein stärkeres Gefühl an Sicherheit, Zugehörigkeit und sogar an persönlicher Identität, als jede andere größere alternative Gruppe es vermag. Und je größer das Bedürfnis der Bevölkerung für eine derartige Identität unter den Zwängen und Krisen der sozialen Mobilisierung und Entfremdung von einer vertrauten Umwelt ist, umso größer wird die potentielle Macht des Nationalstaates, deren Sehnsüchte und Widerstände zu kanalisieren. Heute dominiert auch die Ansicht, dass das wichtigste Mittel für die Erhaltung der Kultur zahlenmäßig kleiner Nationen der Nationalstaat sei, der den nationalen Gepflogenheiten Vorrang gewähre, und zwar mittels des staatlichen Schulsystems und staatlicher Kultursubvention. Schließlich halten die nationalen Bürokratien als Organisatoren von Verwaltung und Gesellschaft an der Zentralisierung ihrer Nationalstaaten fest, aber auch der Großteil der Intelligenz betrachtet

³⁵ Vgl. Ferenc GLATZ, Die Minderheitenfrage in Ost-Mitteleuropa. Historische Analyse und ein politischer Verhaltenskodex (Budapest 1993).

den Staat als wichtigste Institution, die staatsbürgerliche Identität als alleiniges gemeinschaftsformendes Prinzip.³⁶

Das Zukunftsbild für eine neue Minderheitenpolitik muss aber von der Anerkennung der nationalen Vielfalt einer Region ausgehen und diese Vielfalt ebenso wie eine religiöse oder kulturelle Vielfalt als humanen Wert anerkennen. Die Nationalstaaten müssten darüber hinaus für die Wahrung dieser Vielfalt alle verfügbaren Mittel einsetzen, und zwar durch Schaffung der politischen Gleichberechtigung für nationale Minderheiten, durch Sicherung des Unterrichts in der Muttersprache in allen Schultypen, durch Unterstützung der Nationalkultur der Minderheiten in den Massenmedien. Erforderlich wäre jedenfalls auch die Korrektur nationaler Fremdbilder, der sogenannten Heterostereotypen, die das Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit immer wieder vergifteten. Nicht zuletzt ist die Gewährung sozialer Chancengleichheit für die Minderheiten von großer Bedeutung, um gerade die Assimilation der sozialen Aufsteiger zu verhindern. Wesentlich ist und bleibt allerdings die Herausbildung eines neuen Nationalbewusstseins, das anerkennt, dass alle auf einem staatlichen Territorium lebenden nationalen Gemeinschaften diese gesellschaftliche und kulturelle Einheit im Sinne einer modernen Nation geformt haben. Nur aus solcher Haltung würden dann „ethnische Säuberungen“ als schwerer Schaden für die gesamte Staatsgesellschaft, als Schnitt ins eigene Fleisch betrachtet.³⁷

³⁶ Karl W. DEUTSCH, *Nationenbildung – Nationalstaat – Integration* (Düsseldorf 1972); Peter ALTER (Hg.), *Nationalismus. Dokumente zur Geschichte und Gegenwart eines Phänomens* (München 1994).

³⁷ GLATZ, *Minderheitenfrage*, 22–28; BRUNNER, *Nationalitätenprobleme*, 75–107.

A Geopolitical Analysis in the Recent Lebanon Crisis and the Broader Implications (Summer 2006)

Ioannis Th. Mazis¹

Part One: Geopolitical and Geostrategic Analysis of the Israel-Hezbollah War (July 12 – August 11, 2006): Geopolitical Causes and Geostrategic Results

The Lebanon II war required the utmost attention, in foreign policy terms, from both Greece and Cyprus. This is because the recent hot conflict between Israel and the Lebanon was pregnant with obvious dangers for the flaring up of all the national-state and ethnic actors in the region. These actors are satisfied with the developments in question. The actors in question are:

1. **Sayyid Hassan Nasrallah**, a graduate of the Seminary of the holy city of Rashid Ali, Najaf in Iraq, and “Sheikh” leader of Hezbollah, since 1992 (on the basis of the order given to him on February 16, 1992, in Tehran, with Tehran’s Ayatollah Ali Khamenei), and of Syrian origin, who considered that it was time to:

- a) settle matters with the pro-Western government of Fouad Signora and allow Hezbollah to assume governance of the country, based on the model of Hamas;
- b) relieve his organisation of the pressure that would be exercised by the UN International Independent Investigation Commission (UNIIC), as requested by the Lebanese Prime Minister (on 12.12.2005) in order to investigate the assassinations, following the assassination attempt against Marwan Hamade, Telecommunications Minister of the Lebanon, of the former Prime Minister Rafic Hariri (on 14.02.2005), of the leftwing anti-Syrian journalist Samir Kassir (on 02.06.2005), of the former

¹ N. B.: Opinions and views in the present article are those of the author alone. It does not necessarily reflect the views of other private or public bodies collaborating with him.

Secretary General of the Lebanese Communist Party (LCP) George Haoui (on 21.06.2005) and of the journalist and Christian MP Gebran Tueni (on 12.12.2005), and the assassination attempts against the Lebanese Defence Minister Elias Murr (on 12.07.2005) and against the anti-Syrian journalist May Shidyak (on 25.09.2005);

- c) exploit the rallying of the Lebanese people against an attacking Israel, so that Hezbollah could be considered a national resistance force rather than a “militia” and, ultimately, to avoid disarmament, imposed by both the Taif Treaty (23.10.1989) and Resolution 1559 of the UN Security Council (02.09.2004).

2. **Damascus**, which calculated that, in this way, it could become an indispensable part of a strong Islamic alliance in the Middle East, including Iran and the pockets of Shiite populations in the region (Iran, Iraq, Syria, S. Arabia, UAE), by also avoiding the pursuance of Detlev Mehlis’ investigation within the context of the UNIIIC with regard to the above mentioned assassinations. This investigation might touch upon highly ranked Syrian officials and dangerously approach the immediate environs of President Assad. The provocative series of events leading to the crisis of July 12, is as follows:

- a) Immediately after the adoption of Resolution 1559 of the UN Security Council on September 2, 2004, which provided for the withdrawal of Syrian troops and secret agencies from the Lebanon, Rafic Hariri, Prime Minister of the Lebanon, was murdered on February 14, 2005, when explosives equivalent to around 1,000 kg of TNT were detonated in a booby-trapped car, as his motorcade drove past the St George Hotel in the Lebanese capital. It is noteworthy that the former Prime Minister had accepted the Resolution. The extent of bombing leaves no margin for suspecting the size and whoever the supplier was;
- b) On June 2, 2005, using a booby-trapped car, Samir Kassir, founding member of the Democratic Left

Movement and journalist of Beirut's An-Nahar daily, was also murdered. He had repeatedly adopted an anti-Syrian stance;

- c) On June 21, 2005, using a booby-trapped car, George Haoui, former Secretary General of the Lebanese Communist Party (LCP), was murdered. His successor, Khaled Hadadah, has suggested that Syria was behind this assassination;
- d) On July 12, 2005, using a booby-trapped car, Elias Murr, the Lebanon's Defence Minister, was seriously injured;
- e) On August 30, 2005, Detlev Mehlis, German public prosecutor, issued an arrest warrant for four pro-Syrian generals of the Lebanese Army, suspected for organising Hariri's assassination;
- f) On September 25, 2005, using a booby-trapped car, May Shidyak, a journalist at Lebanon's LBC television station, had her arms and legs seriously injured owing to her anti-Syrian stance, and later underwent amputation in hospital.
- g) On October 20, Detlev Mehlis submitted his report to the UN Secretary General, Kofi Annan, estimating the involvement of the Syrian and Lebanese secret services in Hariri's assassination as almost certain. The pro-Syrian President of the Lebanon, Emile Jamil Lahoud, "strongly denies" any involvement of his government services in Hariri's assassination.
- h) On November 11, 2005, Syrian President Assad, in a speech given at the University of Damascus, accused the government of Fouad Signora of being "slave to the son of Hariri and the Americans, who were conspiring against Syria", and declared that Syria was now "at war". Also, he considered the stance of the German public prosecutor, Detlev Mehlis, as "not unbiased" and stated that "the pressures to which Syria is subjected by his interrogation committee were not aimed at revealing the truth but, on

the contrary, they (NB: the Americans) were taking revenge for our opposition to their occupation of Iraq and our support for the Palestinian cause and the Lebanese resistance.” He continued: “We have two choices: resistance or chaos.” What is this resistance, actually? Lebanon had a democratically elected government, and all sides participated in the government with ministers! It is obvious, that in this extract he is referring to Hezbollah, which must be seen as “resistance” and not as an “armed civil guard”, so that it would not be forced to disarm on the basis of the provisions of the Taif Treaty (1989) and UN Resolution 1559 (2004). When Mr. Assad’s speech was introduced for deliberation in the Lebanese Parliament, on the initiative of Prime Minister Fouad Signora, all five Shiite ministers walked out immediately, on the pretext that the “subject matter was not on the Parliament’s agenda”, as if there were no out-of-agenda issues for parliaments worldwide, the presentation of which were, furthermore, not discussed beforehand. The Shiite ministers boycotted the Parliament for seven weeks and returned only on February 3, 2006, when Signora stated that the “Resistance was and will never be named, if not by its true name, that is National Resistance”. It was this “magic phrase” that brought the Shiite ministers back to the Parliament, because of its underlying meaning that Hezbollah would not be obliged to disarm, given its “national resistance” character. How could the Olmert government find peace, particularly during a period when attacks using “Katyusha” rockets from S. Lebanon to N. Israel never ceased? Finally, it may appear that Damascus has chosen “chaos”.

- i) Exactly one month later, on December 12, 2005, Gebran Tuani, anti-Syrian journalist and Christian MP, editor and publisher of the An-Nahar daily newspaper, was murdered by means of a booby-trapped car. Three more people died with him.

- j) On the same day, a few hours after the assassination, Prime Minister Fouad Signora ratified a decision during a cabinet meeting, to set up an International Court of Justice for the trial of the army generals arrested as suspects for Hariri's assassination and to extend the investigations, by means of an International Investigation Committee under UN auspices, to include all the above mentioned assassinations. All five Shiite ministers reacted immediately and resigned. Why?

Also, Damascus considered that it could equal the negotiation capacity of the US, in terms of peacemaking capacity in the region, and therefore enjoy the benefits of Bashar al-Assad retaining power in Syria, together with the Baath party. The involvement of Damascus is no more in doubt. On July 18, 2006, at the convention of the Arab League, Mr. Assad had already threatened to vote against the proposal for an extraordinary meeting for the Lebanon, should the Arab governments fail to align with Hezbollah and Hamas. Damascus considered that, by aligning with Iran and Turkey, it could prevent the risk of a Kurdish separation tendency on its territory. Furthermore, internationally available evidence on arms procurement from Syria and Iran bears witness to this assumption. In addition, last summer, Sheikh Nasrallah stated that Hezbollah had more than twelve thousand rockets available and ready to be used against Israel. This statement was predicated on the events that followed Rafic Hariri's assassination and the withdrawal of Syria's military force from Lebanon. About seven to eight thousand of these rockets belong to the "Katyusha" 107 and 122 mm family.

These rockets are technologically obsolete, imprecise and suitable only for area targets (i. e. cities, troop concentrations etc.). There are two types of 107 mm rockets, launched from fixed or mobile units (HASEB type, of Iranian make), all with an effective range of 5 miles. The 122 mm rockets have a range of 20 miles and a 45 kg explosive head. There are 70 self-propelled launchers (Noor, Hadid and Awash). In 2000, with the consensus of Bashar al-Assad, new-generation rockets (of Iranian make and Chinese and North Korean know-how) were available to Hezbollah, transferred from Iran through Syria. In 2000, the Fajr-3 rocket model was made available to

Hezbollah, followed by Fajr-5 in 2003. The delivery of the latter was completed in January 2006.

The rockets were transported, either through Syria or by sea, to the Lebanon and delivered to Hezbollah. Their effective range is between 40 and 75 kilometres and it is exactly these rockets that hit Haifa. The mobile launchers are towed by Japanese-made trucks. Syria delivered also, in 2001, BM-27 self-propelled launchers, capable of launching 220 mm rockets at ranges of up to 70 kilometres, bearing a 100 kg explosive head. All this movement was with the knowledge of, or at least “deliberately ignored” by, both the Lebanese government and the UN.

On January 31, 2006, the Lebanese government acknowledged for the first time that, in defiance of UN Resolution 1559 providing for the disarmament of the various paramilitary organisations by the country’s government, it had officially allowed the transport of weapons from Syria to Hezbollah (truck convoy). On February 13 the UN officially reported on this issue. The investigation by the organisation (headed by Special UN Envoy Terie Larsen) revealed that the Lebanese government had allowed the transportation, because it considered Nasrallah’s organisation to be a “resistance force”.

Based on existing evidence and Hezbollah’s firing practice, the following Israeli cities are within the firing range of Hezbollah’s rockets: Haifa (50km), Akko (30km), Nahariya (10km), and Sfat. Haifa is the optimum target, because (i) it is the harbour base used by the Israeli navy; (ii) it is the country’s second largest port; (iii) it has many chemical industries (indirect mass destruction blow); and (iv) it houses many high-tech industrial complexes, vital for Israel’s defence (the largest and most known being Rafael). The population of the areas within the rockets’ range is approximately two million (out of a total Israeli population of seven million). A few months ago, Dr. Ephraim Dvir, head of the Geography Department for Disaster Areas, stressed that if the region of Haifa were hit (especially the chemical sector), the disaster would be huge.

In January 2005, Shin Bet arrested a Muslim holding a Danish passport (Iyad ash-Shua, related to Hezbollah), who was photographing

military installations in Haifa. Other agents were also arrested while photographing refineries and chemical industry complexes.

Rocket attacks are an asymmetrical response, given that their economic impact on Israel is much more significant than the value of the weapons. In 1996, about five hundred “Katyusha” rockets hit N. Israel, causing damage of USD 100 million. The systems that Israel has developed to counter this threat (THEL and MTHEL laser systems) are not ready yet, and are not projected for operational readiness until 2008. Also, it is not certain if Hezbollah has access to the explosive heads developed by China and purchased by Iran, in order to use them on the 220 mm rockets. These heads are laser-guided during the final stage of their trajectory. In other words, their precision is significantly higher and allows for the capability to hit a target with a 30 m diameter from a 60–70 km distance (if there is, of course, an operator to “laser-point” on the target). In such a scenario, the oil and chemical tanks are the easiest of targets. Based on evidence so far, it may be that either Hezbollah does not have access to such rocket heads, or that it is preserving them for future escalation, at a time that it will deem politically opportune.

3. **Iran**, which estimates that it (a) has diminished the pressure from the so-called “international community” against its nuclear programme; (b) could be transformed into the strongest negotiator of the US in the region, against the value of “nuclear” and political offsets; and (c) would emerge as a leading force in the Islamic world and, more specifically in the region, and strengthen its relations with Ankara, affect Iraq’s domestic affairs, support Syria in its peripheral strategy and its hopes for re-acquiring Lebanon through Hezbollah, converge with Ankara and Damascus for eliminating the Kurdish issue and exercise strategic pressure on Tel-Aviv. It is also worth noting that Tehran was not at all embarrassed by the rise of international oil prices, causing the inflow of millions to its treasury without any increase of oil production on its part.

4. The **group of petroleum monarchies of the Gulf**, which considered that (a) a successful Israeli attack would eliminate their main opponent in the region, in other words the Shiite zealot movement, which they consider as Tehran’s “long arm” in their domestic affairs,

given the Shiite demographic pattern of oilfield workers; (b) it was time to get rid of the Baath regime of Syria; and, therefore (c) drastically increase the inflow of petrodollars into their treasuries.

5. **Russia**, simply because of the drastic increase of its foreign currency reserves and its net domestic product, without a corresponding increase of production or the expansion of its foreign customer base. Such an increase can satisfy a high development rate of seven percent annually. Besides, in September 2006, Russia's President Putin repaid Russia's debts in full to the Paris Club and, therefore, Moscow now confronts its future without any financial problems whatsoever.

6. The **European Union**, which considered that, "at the expense of Israel", it would be forever relieved from the threat of an Islamist movement and the export of its terrorist activity into EU territory, benefiting also from a huge market, which is subject to full restructuring.

7. The **US**, which considered the overall situation as particularly positive for expanding its influence in the Greater Middle East "at the expense of Israel", through the elimination of the last strongholds of Islamist reaction and terrorism, and, also, through the complete control over the oil reserves and transport routes in the region and the elimination of all possibilities of co-operation in the domains of energy and technology between Iran and Syria, on the one hand, and Russia and China, on the other. The US also considered that the completion of this geo-strategic restructuring in the Greater Middle East, particularly during a period of change in energy resources and related technologies, would allow for the preservation of the single-pole structure of international power, for decades to come. It is noteworthy that the emergence of strong allies in the region, through the so-called *nation building* processes, is another significant challenge that follows any positive trend for Washington's geostrategic aims. In the eyes of the US, future developments will be centred on Iran and the Moscow, Beijing and Tehran geostrategic triangle, as the cause of strong fears. In particular, these fears can be enunciated in the following:

- a) Iran controls more than ten percent of international oil reserves and fifteen percent of international gas reserves. It is also a member of the Non-Aligned Movement

(NAM), ensures more than thirteen percent of China's oil demand, is strongly related with Cuba in the fields of agriculture, biotechnology and industry and has developed close ties with the Venezuela of Hugo Chávez.² In the eyes of W. Charara,³ Iran is seen as the "last stronghold against the effort to continuously submit the Near & Middle East to the US" and as the only strategic ally of Syria and of some paramilitary Palestinian organisations in the area. Based on such considerations, it could therefore concentrate Middle Eastern power and emerge as a hegemonic pole in this geopolitical subsystem.

- b) Preventing a new era of American military intervention in the Middle East is considered by Washington to depend, to a large extent, on Tehran's isolation and, ultimately, submission. This is also the estimation of Beijing and the NAM, which have declared, *urbi et orbi*, that they will not allow for such developments.
- c) Also, a source of concern for Washington is Tehran's intention to create a particular Petroleum Exchange, where transactions will take place in Euros and which could therefore compete strongly with London's International Petroleum Exchange (IPE), and the New York Mercantile Exchange (NYMEX), thus threatening the prevalence of the USD in the petroleum market between Iran and the EU countries, as well as the countries of the NAM, i. e. more than half of the UN member-states, representing around two thirds of the world's GDP. Tehran's intention was to proclaim the establishment of this Exchange in March 2006. The system would be based on the Euro-based oil exchange mechanism. The Euro is a stable currency and, therefore, disallows a type of international state levying by the US, by means of depreciations of the USD, caused by the Fed.

² See: IRNA, 10 & 12 August, 2005 [www.irna.ir].

³ See: W. Charara, "Après Bagdad, Téhéran", Le Monde Diplomatique, January 2005.

Without this “international”, as well as “obscure”, taxation of national-state actors and of the international oil companies whose interests are not paralleled by Washington, the overall international hegemony of the US would be questioned and the international community would move towards a multi-polar world of power, built on the foundation of “hard” economic criteria, of high technology production and know-how possession, that would not have to resort to, or rely upon, the “discriminatory taxation” of these actors through the centrally-controlled depreciations of the USD which in turn affect the national economies by forcing them to purchase the required quantities of hydrocarbons in USD, depreciated in the meantime, i. e. from the time that such foreign currency reserves are purchased until they are utilised for the purchase of the above mentioned quantities of crude oil or natural gas.

- d) EU countries would be greatly relieved, both financially and politically, by negotiating their energy resource needs in their strong, domestic currency, rather than having to resort to the costly process of obtaining inflationary petrodollars.
- e) As pertains to Russia, given their “European-oriented” “trends” in the energy and armament sectors (cf. the Russia–Germany pipelines through the Baltic Sea, the Russia–Europe pipeline through Rumania and Hungary, the Blue Stream pipeline through Turkey, Greece and Italy, the purchase of four percent of EADS’s share capital, etc.), transactions in the Euro are God’s gift: alas, one entailing a new, harder blow to the financing of America’s economy. It must be recalled that all the countries of the former Warsaw Pact, including new EU member states, cover 75 percent of their natural gas and 80 percent of their oil needs with imports from Russia. Even the UK did not manage to overcome the need to resort to Russian hydrocarbons: last June, President Putin announced the construction of a “North European

pipeline” to transport Russian natural gas through an existing network of pipelines operated by Gazprom, to the port of Wilborg in the Baltic Sea and, from there, to Germany and Britain, in quantities exceeding 55 billion cu. m. p .a., after 2010. Besides, Gazprom already covers 25 percent of Europe’s needs and the company’s strategic outlook is rapidly expanding towards the Chinese and the American markets, given its control of 80 percent of Russia’s production and of 20 percent of worldwide reserves of natural gas. The size of the blow to the US economy can easily be understood, were the USD to be replaced by the Euro for transactions of such quantities of hydrocarbons. It should be remembered that the principal stakeholder of this energy giant is the Kremlin, which, by means of Rosneftgaz, controls 51 percent of its share capital.

- f) Also, China wants to be connected with Russia’s energy. Beijing has already deposited USD 6 billion with Russia’s Rosneft, as down-payment in exchange for 48 million tons of crude oil, to be supplied by 2010. This effort bears witness to Beijing’s desire to rely less on its American oil suppliers, so as to be able to serve the country’s swift development, currently of an average rate of 10.5 percent annually. Given Beijing’s anxiety about US military control over the Strait of Hormuz in the Arab-Persian Gulf, as well as the US occupation of Iraq, it is clear that the country is accelerating its move towards Russia and Iran for resolving its energy problem, and is thus enhancing this triangular geostrategic relationship between Beijing, Moscow and Tehran. Beijing’s policy is exemplified by its USD 70 billion agreement, in 2005, with Tehran, for the procurement of 250 million tons of gas. This illustrates China’s unwillingness to waive its interests for a second time (the first being Saddam’s Iraq, after the Anglo-American invasion) by allowing any hegemonic actor to threaten Iran.

In conclusion, it can be said that such monetary and financial changes can have a very serious impact on the economic hegemony of the US and, naturally, can even cause spasmodic reactions by Washington's economic and political decision-makers.

8. **Israel** considered the war as “high time” to deal with its pending issues with the Islamist movement, in its conflict with the Palestinian Authority and, of course, Hamas, and to eliminate the Shiite Islamist movement and its supporters by aiming, primarily, at a wrongful move by Damascus that would involve the latter directly in Israel's hot conflict with Hezbollah and Hamas. Of course, if Iran chose to follow the track of Damascus, Tel Aviv would gain the support, not only of Washington, but also of the EU–US dipole, supported also by the axis between Jordan, Egypt, S. Arabia and UAE, in the ideological and political context of the “anti-terrorist front”. In this way, it would minimise the reaction of the so-called, “international community”. The message of statements from Brussels, Riyadh, Amman and Cairo are all too obvious. Besides, the regimes of these Arab countries consider that there would be no benefits for them, compatible with the current governmental entities in Damascus and Tehran. None of these countries would ever want to see the Lebanon being offered as prey to Hezbollah and its allies, because such an eventuality would greatly strengthen Tehran's theocratic regime and would, on the contrary, politically eliminate their regimes, as such.

9. **France**, given the possibility of imposing its geostrategic load on the Lebanon, after the complete elimination of Hezbollah's military presence, and, thus of projecting power towards Syria and the greater Israeli-American geostrategic game of the M. East, by controlling part of the region's energy routes. France was the last “mandatory power” in Lebanon and has never forgotten the “glorious” days, which Washington revitalised by assigning to Paris the responsibility for a “New Lebanon” after the “Cedar Revolution” in February, 2005.

There is only one actor, both dissatisfied and in a very difficult situation: **Turkey**. It would be the first country to suffer from a nation-building process. If Ankara failed to comply with its defence agreements with Tel-Aviv that are activated in the case of a Syrian attack against

Israel, it would be very difficult to neutralise the consequences. This is not only because it would displease Israel. It would also greatly displease Washington, for a second time. In other words, it would displease its strategic partners three times. And we have all known, since our early childhood, that committing the same mistake a third time can prove disastrous.

Part Two: The geostrategic lessons learned from a conflict: Israel – Hezbollah

A. The Israeli – Hezbollah War’s aftermath

It is evident that Israel has once more put in place the fundamental principle of its flexible defence doctrine, “to place the conflict on enemy territory”. A number of mistakes have however been made at an operational level, the highlighting of which does not however fall within the scope of this text. An effort should be made hereby to decipher the new geostrategic balance in the region; this way, it will enable us to predict as accurately as possible the geostrategic behaviour of all actors in the broader Middle East.

A.1. Israel itself committed important military, political and communication mistakes, but managed to destroy 40 per cent of Hezbollah’s underground tunnels (of Iranian know-how) in south Lebanon and exterminate fighters, some of whom were members of Hezbollah’s hard operational core of 1,500 fighters, all first degree fighters and leaders of the organisation’s operational groups. The rest of Hezbollah’s fighters (around 5,000 men) are second and third degree fighters according to its organizational patterns (Fighters: commando core leaders, Fellows: privates, pupils, performing logistics, rear-guard and networking tasks spreading the organisation’s messages to Lebanese society).

Almost one third of Hezbollah’s Katyusha rockets was used during this war. Materially assessed, this figure does not mean much. However, it demonstrates the extent of Syria’s and Iran’s uninterrupted provision of arms to Hezbollah, not only across the Syrian-Lebanese borders, but also the provision of Hezbollah with heavy arms, carried through Turkey, and stationed in Syria. Thus, this war unveils Turkey’s

dubious, to say the least, stance towards Israel, with which Turkey ought to have a more straightforward relationship because of the existing defence agreement between these two countries. It is important to note that this accusation was launched once the ceasefire has been put in effect (11 August 2006) by the Israeli secret services and forced the Israeli Ministry of the Interior to intervene in Ankara as was broadcast by the international Press.⁴ The mere fact of this Israeli intervention alone is weighed as significant for the Israeli–Turkish relationship. It also proves that Turkey is collaborating with Damascus and Syria due to the Kurdish danger, balancing on their head the hard geopolitical reality, as accepted – and promoted for others – by Washington. The latter, on the other hand, controversial though it may be, also encourages the participation of Turkish soldiers in the Lebanon peace force, which must however ultimately be accepted by Tel Aviv as well.

B. Lebanon – Hezbollah.

There are already certain voices within the Lebanon, such as that of the Druze leader Walid Jumblatt and even the Shiite Sheikh of Tyros, endorsing the opinion that Hezbollah is responsible for dragging an entire nation into bloodshed and bringing destruction upon the infrastructures of the state.

Jumblatt called upon Hezbollah (August 17, 2006) to respect the 1949 armistice agreement between Lebanon and Israel, stressing that Nasrallah has not yet explicitly declared his respect for the armistice, and that if no respect is to be given to the Taif Accords (1989), by which Hezbollah established its political-economic presence in the Lebanon, “then the country will remain a theatre of conflicts among regional powers”. At the same press conference, Walid Jumblatt suggests – as well as this author – the incorporation of Hezbollah’s military branch into the Lebanese army. The author believes, on the one hand, that this movement allows implementation of resolution 1701 “on Hezbollah’s disarmament”, while, on the other hand, it dodges the feeling of “dishonour” caused to a fighter deprived unwillingly of his weapon;

⁴ See Kathimerini, Friday, August 18, 2006, p. 3, “Israel: Arms to Hezbollah via Turkey”.

apart from the feeling of “defeat” stemming from such a procedure, which he is not to accept under any circumstances without a fight.

As regards Hezbollah’s disarmament, the leader of the Lebanese Christian Party “Kataeb”, Sheikh Pierre Gemayel, stated that *“it is not convincing just to hide the Hezbollah arms and not for them simply to be carried in public by its fighters”*, insisting on the full implementation of the UN Security Council’s Resolution 1701.

Moreover, according to (Democratic) former vice president of the CIA’s National Intelligence Council and “Political Islam” author, Graham Fuller, *“... leaders in Saudi Arabia, Jordan and Egypt have recently abandoned their firm stance in favour of ‘Arabian unity’ and condemned Shiite Hezbollah for adventurism that brought war to Lebanon.”*

Paving the way for Hezbollah redeployment due to strong reactions within Lebanese society, Sheik Nasrallah stated, August 27: *“The Hezbollah administration never thought for a moment that kidnapping Israeli soldiers could lead to such a war [...]. There won’t be a new round between Israel and Hezbollah.”*

These statements make clear that, apart from Israel, Hezbollah itself has suffered material and moral damage of such importance within the political system of Lebanon, that it can be concluded that Israel has met a great part of its strategic expectations, that is to “neutralise” the Shiite organisation’s military operations against it. Indeed, this form of “neutralisation” also covers political-military actions, such as the “kidnappings” of Israeli military or political personnel.

B.1. The role of Syria in the Lebanon and its geostrategic interventions

The case of accusations by former Syrian Vice-President 'Abd Al-Halim Khaddam⁵ on the role of Damascus, is also very important.⁶ In

⁵ When 17 years old, Khaddam entered the Syrian Baath (1950) and dedicated himself completely to politics after the Baath putsch in 1963. In 1967, he was appointed Governor of Damascus and in 1969 Minister of Finance and Foreign Trade of Syria. He has always been loyal to President Hafez Al-Assad during the whole period of clashes

his interview on Lebanon TV channel “*Al-Mustaqbal*”, on August 28, 2006,⁷ former Syrian Vice President 'Abd Al-Halim Khaddam (henceforth Khaddam), who currently lives in exile and is head of the Syrian opposition, accused senior officials of Syria of presenting – for him – “*ridiculous excuses for non-intervention in the recent Hezbollah – Israel war*”. Khaddam argued that the Syrian regime's refusal to mark the borders with the Lebanon is a pretext aimed at continuing the resistance in southern Lebanon, since, he said, these borders “*can be marked on the map within an hour*”. He also revealed information that, following Israel's May 2000 withdrawal from southern Lebanon, while he was still serving as Vice-President, Syria issued instructions to stage the liberation of the Shebaa Farms as an achievement in favour of the Lebanon – while such territorial sovereignty of the Lebanon has never existed in the past. Even the UN acknowledges this fact and claims that the Shebaa Farms belong to Syria.

The following is a translation of the Khaddam interview's key points:

i) On the role of the Lebanese state:

“The guarantee that there will be no second round [of the war] is the [establishment] of national Lebanese unity, and [when] all Lebanese

within Baath. In 1970, he assumed the posts of Foreign Minister and Deputy Prime Minister of the Syrian Government. From 1984 until the death of Hafez Al-Assad, he served as one of the three government's Vice-Presidents, responsible for Syrian–Lebanese policy. He is one of the principal architects of the 1989 Taif Accords that put an end to the civil war in the Lebanon, although Hafez Al-Assad took the Lebanese affairs portfolio away from Khaddam and assigned it to Bashar, whom he wanted to promote as his future heir in the country's presidency. After Hafez Al-Assad death (June 10, 2000), he served as acting President of Syria. He was to ensure the ascension of Bashar Al-Assad to the Syrian Presidency, although he opposed it (not only on grounds of constitutional legitimacy, but also because he thought the young Assad “inexperienced”). He always had close ties with Rafik Hariri, but disagreed on key issues of Syrian–Lebanese relations with the current pro-Syrian President of the Lebanese Parliament, General Emile Lahoud. Since summer 2005, he has been living in self-exile in Paris.

⁶ Ειδική αποστολή Λίβανος / Συρία, 1^η Σεπτεμβρίου 2006, Υπόμνημα Υπ' αριθμ. 1280, MEMPI, http://www.memri.org/bin/opener_latest.cgi?ID=SD128006.

⁷ Al-Mustaqbal TV Channel (Lebanon), August 28, 2006.

elements will accept the state as the one that makes the decisions and has the responsibility. But if things remain as they are ... then the problem will move to the intra-Lebanese arena ...”

ii) On the role of Assad for preventing resistance in the Golan Heights:

“In 1982, Israel invaded the Lebanon and the war became a direct [war] between us and Israel on Lebanese soil. We fought in the Beirut mountains and stopped the Israeli advance between 'Ayn Zhalta and Sultan Ya'aqoub in the western Beqaa region. Then came the decision for a cease-fire, and afterwards Hafez Al-Assad decided to exhaust Israel in the Lebanon. [Even before that,] when Hafez Al-Assad decided that traditional war with Israel had become impossible because of what became clear during the 1973 October war, he gave strict orders to the Syrian army and security apparatuses to prevent all resistance activity in the Golan Heights. This was because any response by Israel would have reached the internal Syrian arena ...”

“Thus, in 1982, when the decision was made, we began to encourage the Lebanese parties to carry out resistance activities in the Lebanon ...”

iii) On the role of Syrian officials for Syria's non-intervention in the August 2006 war:

“Syrian President Bashar Al-Assad is fearful and apprehensive about war crisis management on Syrian territory. As far as he is concerned, the war can be conducted in the Lebanon without Syria being forced to bear any military consequences. If you ask me about the value of the Syrian-Lebanese military agreement, which is part of the military contract between them, I will reply that it is just a piece of paper.”

Some of the senior officials close to Bashar Al-Assad have claimed to have an excuse: “What prevents us from intervening in the war is the Separation of Forces Agreement between Syria and Israel in the Golan Heights.” Yet Israel violated this agreement when it attacked at 'Ayn Al-Saheb. Then, they said, “If the Israeli forces approach Syria's borders, we will intervene.” Yet Israeli forces are indeed on Syrian lands. Bashar Al-Assad said in his speech on August 15, 2006: “Israel

has been defeated since the very first days.” If indeed it was defeated in the first days, why was this defeat not exploited in order to liberate the Golan Heights?

iv) On the relations of equals between Syria and Lebanon. Today there is no place for Syrian-Lebanese unity:

“What is the difference between the Lebanon and any other Arab state? This is not the right time to establish unity between Syria and the Lebanon. The idea of such unity has never even crossed our minds. Syrian-Mauritanian unity will come before Syrian-Lebanese unity ... In my experience with the intricacies of the Lebanese situation, I say that there must be relations of equality between Syria and the Lebanon, and this will serve the interests of both countries. Why shouldn't there be diplomatic relations between Syria and the Lebanon?”

v) On the Syrian objections to marking the border at Shabaa Farms. They are an excuse in order to continue the Hezbollah resistance:

“Marking the Syria-Lebanon border requires nothing more than diplomatic will ... Even the borders between Saudi Arabia and Yemen are marked, despite the disputes that have continued for over a century. Why shouldn't the Syrian-Lebanese border be marked? The occupation has nothing to do with this ... They can be marked on the map within an hour.”

“Actually, Syria's objecting to marking the border is a pretext aimed at justifying the continuation of the resistance movement in the South. Liberating the Shebaa Farms was not one of the aims of the resistance, especially of Hezbollah. No one spoke of the Shebaa Farms. They started talking about them only after the May 2000 Israeli withdrawal from the Lebanon. This was an order that came from Syria.”

vi) On the role of Assad in the Lebanese-Israeli conflict after the assassination of Al-Hariri:

“It is clear that the Syrian regime has two aims: the first is to drag the Lebanon into civil war, so as to close the investigation of the assassination of former Lebanese Prime Minister Rafiq Al-Hariri... The second aim of the Syrian regime is to bring about a situation in which

matters in the Lebanon will blow up, and then Syria, assisted by its allies, i. e. Hezbollah, will manage to take over the Lebanon.”

vii) On the role of Assad in the assassination of Hariri:

On the assassination of Rafiq Al-Hariri, Khaddam said: “Bashar Al-Assad knows what he's doing. He knows how the decision to assassinate Al-Hariri was made, how the crime was carried out, and who took part in it ... No security operation could be executed in Syria without the decision of the president. How else could Rustom Ghazale have taken a ton of explosives from the army's warehouse? How else could the ambush be set? My answer to all these is this is a decision that came from the president ...”

“I won't stop saying to Bashar Al-Assad that I am convinced that the investigation will reach him, and he knows this ... The Syrian regime will fall ... Its end is near and Bashar Al-Assad's speech on August 15, 2006 is his last one.”

Those who are aware of what's going on inside the “Sarayi of Damascus” claim⁸ that “... everything Khaddam says is true, like everything said about him is true”! An approach extremely venomous but also enlightening ...

B.2. The role of Syria in the Golan and its projected geostrategic intervention⁹

At the end of the war in the Lebanon, Syrian President Bashar Al-Assad delivered a speech in praise of the resistance, calling it “essential, natural, and legitimate”. He repeatedly said that resistance is not contradictory to peace, but, rather, necessary in order to achieve peace. In addition, he said in his speech that “the Golan will be liberated by Syrian hands”, and in a number of interviews in the media he

⁸ See “L' Express”, 26/01/2006, Dominique Lagarde, “*Syrie: Qu' est-ce qui fait courir Haddam?*”

⁹ See <http://memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP128306>, Special Dispatch to Syria, 7 September, 2006, No. 1283.

repeated this statement, adding that “the Syrian people is the one who will decide if there will be resistance in the Golan”.¹⁰

Following his speech, the Syrian government press published a number of articles in the same tone that also stressed the same lessons from the war and in particular that “resistance and peace are one single axis.” It should be noted that already in the course of the war, the Syrian press published numerous articles praising resistance and martyrdom, and even threatening that Syria would adopt the path of resistance in the Golan Heights.¹¹

Since the end of the war, reports have appeared in the media concerning a new resistance organization for the liberation of the Golan, which warned that military operations may be undertaken in the Golan.¹² Following that, a delegation of residents from the Golan Heights, among them several sheikhs, have visited Syria, where members of the delegation spoke of the need for “initiating resistance activities against the Israeli occupation”. Concurrent with this visit, new reports appeared in the Syrian press on the resistance organization in the occupied Golan warning that “the Hezbollah model will not be absent from our [minds]”.

The following are excerpts from press reports on the delegation's visit and the new resistance organization:

i. Resistance Organization in the Golan Threatens to Adopt the Hezbollah Model.

The Syrian government daily *Teshreen* published a report on August 31, 2006, about a new resistance organization in the Golan Heights that is demanding the release of Syrian prisoners being held in Israel: “Concurrently with the visit to the homeland [i. e. Syria] of the delegation of residents of the occupied Golan, members of the national resistance in the occupied villages of the Golan issued a statement in which they demanded of the Israeli occupation authorities that they

¹⁰ www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP125606/SP125006 and SP126506.

¹¹ www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP124406, SP123906, SP126406.

¹² <http://www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP127006>.

unconditionally release the prisoners from the Golan. The statement warned Israel that if it does not comply with this purely humanitarian demand, the necessary measures will be taken in order to free them. The statement added: ‘The Lebanese model – that of Hezbollah – will not be absent from our [minds] as a solution for the freeing of our prisoners.’”¹³

ii. Golan Residents: “Victory and the Liberation of the Golan Will Come Soon Under Assad's Leadership, and the Syrian Flag Will Be Waved Over the Golan”.

In the last few days the Syrian press has published reports on a delegation of 550 Druze from the Golan Heights who arrived in Syria for family visits that will last four days. Over the course of the visit, the delegation visited the tomb of Hafez Al-Assad, the Tomb of the Unknown Soldier, the October [1973] War Museum, and a number of religious sites in Syria. Members of the Golan delegation heaped scathing criticism on the inhuman actions being perpetrated against them by the Zionist occupation forces, and expressed hope that the Golan will soon be returned to Syria.¹⁴

One member of the delegation, Sheikh Muhammad Jamal Al-Maghribi, delivered a speech in the name of the delegation, saying: “This visit comes to emphasize that the sons of the steadfast Golan carry the homeland [Syria] in their hearts, and refuse to give in to the decisions of the Zionist occupation, despite the hardship, tyranny, and torturing to which they are subjected at the hands of the Zionist occupation forces.”

Al-Maghribi talked about the “pride of the people of the occupied Golan, the heroic Lebanese national resistance and Syria's embracing our people in the Golan in the wake of the oppressive Israeli aggression ...”

Another member of the delegation, Sheikh Sa'id Tawfiq, recited a poem on the topic of the glorious meaning of resistance, and martyrdom for the homeland.¹⁵

¹³ *Teshreen* (Syria), 31 August, 2006.

¹⁴ As above.

¹⁵ The Syrian-Arab News Agency (SANA), 31 August, 2006.

The head of the delegation, Sheikh Mahmud Hassan Al-Safadi, said: “We came on this visit from the steadfast Golan while carrying with us love and longing for the people and for the motherland. We came in order to emphasize our firm attachment to our original identity and our belonging to the Syrian nation, and our determination to continue our struggle. We are all certain that victory and liberation [of the Golan] will come soon under the leadership of the nation's hope, Bashar Al-Assad, and that the bloodstained flag of the homeland will be raised and Al-Assad himself will wave it over the pure land of the Golan. The residents of the Golan asked to express their love and their support for our motherland, our great people, and for our beloved leader, who encourages them and stands as a guiding light for all free and noble souls in this nation.”¹⁶

Al-Safadi emphasized that “the people of the Golan – the youth and the elderly – reject Israeli identity, whatever the sacrifices that this will require”. He blessed the motherland [Syria], the people, the army, and the wise leadership, and first and foremost President Bashar Al-Assad, who places the steadfast Golan and its people at the top of his agenda of national priorities.

The head of the Druze delegation called for the release of the Syrian prisoners from Israel's prisons: “The occupation authorities are holding our children in their prisons. The prison terms of most of the prisoners have continued more than twenty two years. They are subjected to the most abject inhuman actions behind bars, while their health is consistently neglected ...”

"Al-Safadi called on the Arab League to intervene and force Israel to release them. He spoke of the suffering of the residents of the Golan as being a result of 'the oppressive Zionist steps being taken against them' and complained that there are no hospitals or medical centres in the Golan, and therefore people's state of health in the villages is very severe.”¹⁷

¹⁶ As above.

¹⁷ *Teshreen* (Syria), 3 September, 2006.

iii) Members of the Delegation: “The Visit has Strengthened Our Determination to Initiate Resistance Activities Against the Israeli Occupation”.

The Syrian government daily *Al-Ba'th* reported that “members of the delegation expressed their joy at the visit, which has strengthened their resolute decision and their determination to initiate resistance activities against the Israeli occupation and to hold fast to their Arab-Syrian identity, which they will not exchange for any other. They are certain that the occupation will taste defeat and that the Golan will once again gain its freedom and its honour under the leader of the homeland [Bashar Al-Assad]”.¹⁸

Another member of the delegation, Sheikh Nasib Farhat, said: “The suffering of the people of the occupied Arab Golan in the face of the inhuman actions of the Zionist occupation forces only reinforces the strength of resistance and the determination to continue their steadfast stand and to hold fast to their Arab-Syrian identity and to the return of their land to the bosom of the motherland. Everyone at the Golan experience day by day and hour by hour the bitterness of the afflictions, the isolation from their homeland and relatives, and the various shortages.”

Sheikh Majed Ahmad Kamal Al-Din talked about “the importance of the visit in strengthening and supporting the steadfast stand of the people of the occupied Golan and their adherence to returning to homeland Syria.” He said that “there could be nothing more glorious and wonderful than the reunion of Syrian families with their loved ones from Golan”.¹⁹

Finally, as a coping stone indicative of the actual acceptance of the above, and the encouragement of national liberating tendencies of Golan Arabs, we cite Syrian Minister of Information Dr Bilal’s statement: “Together with the people of the Golan we will liberate the Golan Heights.”

¹⁸ *Al-Ba'th* (Syria), 3 September, 2006.

¹⁹ The Syrian-Arab News Agency (SANA), 31 August, 2006.

The Syrian-Arab News Agency reported on a speech given by the said Syrian Minister before the arrival of the delegation: “Dr. Bilal stressed in his talk that the Golan is the heart of Syria and that the Syrian citizens await the time when they may meet their brothers and their relatives in the occupied Golan. He said that Syria is an indivisible whole and that our people in the Golan strengthen this unity, and that we, together with them, will liberate the Golan and will recover it in its entirety, without giving up a single inch of land”

Bilal also added that “Syria – its leadership, government, and people – insist on recovering its occupied lands, and President Bashar Al-Assad stands right beside them”.

Bilal also said that “the visit confirmed for him that there is no power that can separate the people of the occupied Golan from their motherland, Syria, or extinguish the feelings of rejection for the occupation from their breasts”.

“The members of the delegation spontaneously expressed their ebullient feelings for the Syrian motherland, their dedication to their land, their steadfastness in the face of the occupation, and their readiness to sacrifice in the name of the struggle for a free and indivisible Syria ...²⁰”

All the above quotes prove that Syria is intelligently trying to turn a quasi-taken decision on behalf of Tel Aviv, on the return in due time of the Golan under an international regime and certain preconditions, into a political triumph of the Assad government regarding the liberation of the Golan Heights. Moreover, as stated *expressis verbis* above, the Lebanese Hezbollah pattern of action in the recent conflict is an “export” model for Damascus in the case of the Golan as well.

It is however arguable to what extent such a solution will be “supported” by Tehran; the latter is in no case willing to lose the benefits of the chance, offered by the recent conflict, to become the future

²⁰ The Syrian-Arab News Agency (SANA), 2 September, 2006.

“leading power” in the oil-rich Arab Muslim world. It is also unknown if Tehran would be keen to see an almighty and triumphant Baath Syria.

Nonetheless, it is important to note the aspect of the creation of a new source for exercising pressure on Israel and the international community on the part of Damascus, as a means of negotiating the Hariri case and the other assassinations.

Analysis, Evaluation and Conclusions

Regarding the fulfilment of Israel’s political objective, it is highly important to understand the essence – in strategic terms – of the comment by Italian Minister of Foreign Affairs, Massimo d’Alema, who underlined that “*the purpose of Unifil II is not to destroy Hezbollah, but its evolution into a peaceful political movement*”. This clearly demonstrates the international community’s intention to entirely eradicate the Hezbollah operational branch currently free of state control. But this is not all the Italian Minister stressed, regarding the implementation of the UN Security Council’s Resolution 1701 that “the UN Secretary General will ask for and get the ‘assistance’ of Damascus and Tehran”. “*Otherwise*”, he added, “*those 7000 European soldiers²¹ of Unifil II will have to stay for a very long time in the region and will probably welcome Unifil III in ten years’ time.*” Also, the Minister, in his interview with the French newspaper “Le Monde” said that “*Italy would like to be in Lebanon together with and in the name of Europe, seeing itself by the side of France*”. Corroborating that, Italian Prime Minister, Romano Prodi, told the Italian “La Repubblica” that “*... it’s about two key players coming back, that the whole world has been waiting for: Europe as a powerful political entity, and the United Nations as a multinational authority guaranteeing peace, with Italy again back on the international scene*”.

If one ignores the political “enthusiasm” of these statements, they show that Damascus and Tehran will be led to clarify their stance towards Hezbollah’s paramilitary practices, and if they do not comply with the procedure imposed by the international community, they will be

²¹ Resolution 1701 provides for 15,000 UN troops in S. Lebanon.

not only exposed irremediably, but also isolated from it. If in this negative scenario we add 1) the conclusions of the “Detlev Mehlis Commission” on the involvement of President Bashar Al-Assad’s environment in the Hariri assassination, but also on broadening investigations over the assassinations of other Lebanese politicians, and 2) the case of the Iranian nuclear program, then it can be immediately understood how difficult the position of both countries would be vis-à-vis the international community.

Besides, despite the financial help from Iranian sources that Hezbollah is allocating to the affected civilians, damages surpass 2.5 billion USD that Iran may not be able to cover easily, especially given the probable UNSC-imposed financial embargo due to Iran’s refusal to comply with interrupting its uranium enrichment programme, as recommended by the international community.

So, we can conclude that Israel, despite its significant operational mistakes, gave no other choice to Hezbollah but to either put itself in the margin of the international community and the domestic political system of the Lebanon, or to become a “political” entity and thus an “innocuous” opponent for Israel, in terms of an asymmetric threat. For this author, the countdown for politicising and institutionalising within the national state framework what was up to recently the “iron arm” of Iran and Syria in the Middle East, has already begun. Also, President Chirac’s stance²² that “*UNSC Resolution 1701 offers the framework for a sustainable solution based on the security of Israel and the sovereignty of the Lebanon on its entire territory*” definitively clarifies the loss of “Hezbollah’s unofficial warm power” over the domestic state of affairs in the Lebanon. The extent of destruction and the recent blood-letting will not allow the Shiite organization to regain this power. As to this issue, we must say that Tel Aviv is formalising the achievement of its fundamental objective: exterminating the Iranian projection of power on its soil through Hezbollah.

²² Jacques Chirac’s speech to French ambassadors in Paris, 28/08/06 (XIV^{ème} Conférence des ambassadeurs, Paris, 28–30 août 2006). Excerpt: «*Ce texte [1701] offre également le cadre d’une solution durable fondée sur la sécurité d’Israël et la souveraineté du Liban sur la totalité de son territoire.*»

C. A broader geostrategic aftermath

Developments in the intra-Lebanese arena have turned into a kind of “warm conflict” between forces attached to Moqtada al-Sadr, whose party supports the current Maliki government and has provided members of the cabinet, and both of the other Shiite parties, SCIRI/NDT and Al-Daw’a, which hold the governmental majority in the present Iraqi cabinet.

C.1. Intra-Shiite rupture, Kurdish issue and reassessment of several US Think Tanks.

An ultimate breakdown between Sadr and the other two parties would probably have severe repercussions on the Maliki government and even cause the complete reversal of the process for political normalisation in Iraq, and thus the collapse of American plans in the region. The Diwaniyah hot incident (28/08/06) between Sadr Shiites and government troops controlled by the other two Shiite parties presages similarly unpleasant developments that may end up in the aforementioned government overthrow. It is important to point out the Tehran intervention capabilities within the Shiite political scene of Iraq, because certain domestic scholars have been of late quick to undermine it. Andrew Cockburn²³ reminds us that *Jaish al-Mehdi* (Sadr’s militia) has turned into a mighty political and military pole in the time since its formation in 2003. In fact, it was in November 2004 when it managed to cause serious problems to US Marines in Najaf. Also, Iran influences the Supreme Council of the Islamic Revolution in Iraq (SCIRI), the triumphant party in the last Iraqi elections and the prevalent one in the current Iraqi cabinet. SCIRI was originally founded and seated in Tehran. Its first leader was Ayatollah Mohammed Shahroodi, presently head of the Iranian judiciary. SCIRI’s military arm, the Badr Army, fought on the Iranian side in the Iran-Iraq war, and was long regarded as the direct instrument of Iranian intelligence. Elsewhere, Iranian intelligence can look to such assets as Abu Mehdi al-Mohandis – “the

²³ See Andrew Cockburn, “*Bush’s 130,000 Hostages: Why the U.S. Probably Won’t Attack Iran*”, www.counterpunch.com, Washington DC, January 31, 2006. Cockburn is the coauthor of “*Out of the Ashes: the Resurrection of Saddam Hussein*”.

engineer” – resident in Najaf with mentoring responsibilities for Sadr's militia there.

According to Cockburn, in the north, in and around Iraqi Kurdistan, Iranian intelligence has been providing support to Sunni insurgents, including the radical Islamic group Ansar al Islam. Indeed, at least ten senior Iranian Revolutionary Guard (IRGC) officials were killed in mid-December 2005 in an Iranian plane crash in Oroumie, among which was Mohammed Sulaimani, the key Guards official involved in Iraqi affairs. Oroumie, in northwest Iran, is the main base for Iranian covert operations in northern Iraq.

Besides, according to a personal source of Cockburn, a leading SCIRI official of the alleged “moderates” stated that: “If America attacks Iran, then all bets are off.”²⁴

However, if this is the case, then the American side will naturally switch to the solution of an independent Iraqi Kurdistan, which – as we have mentioned previously in our papers – offers Washington the largest possible military and operational safety, the priceless Mosul and Kirkuk fields (4% of world reserves!) and huge military capabilities in the region. Lately, many US think tanks and political analysts have proposed immediate independence for Iraqi Kurdistan arguing for the above advantages of such an action (e. g.: Joshua Mouravchic, American Enterprise Institute etc). Moreover, one may not disregard the potential “domestic unrest” on Iranian and Syrian soil by a Kurdish separationist movement, backed by these developments, which will understandably enjoy Washington’s and Tel Aviv’s indulgence. Such a scenario causes a severe nuisance to Turkey, whose military regime is completely opposed to the Erdogan government over sending Turkish troops to south Lebanon as Ankara’s contribution to the peace force.

In addition, nobody can easily resist the temptation to link the recent attacks (28/08/06) in Antalya, Marmaris and Istanbul etc. by Kurdish guerrillas, to the above-mentioned geostrategic prospects, and to commensurately assess the raising of the Kurdish flag over the whole of Iraqi Kurdistan on September 5, 2006, mandated by President Barzani.

²⁴ See above.

C.2. The rising regional role of Iran.

By manipulating Hezbollah, Iran tried to show that it shares “common hot borders” with Israel and that it can easily hit Israel by proxy. This hit has been long planned and there is testimony for this apart from the article by Raghida Dergham²⁵, “*like the one of Lebanese liberal intellectual Hazem Sagieh [A. N.: again] to ‘Al Hayat’, second largest circulation newspaper of the Arab world, who was day by day criticizing Israel and its policy in the Middle East. However, he has been for long proving by means of the proper sayings from Iranian and Syrian leaders that this war has been planned by them and served the interests of Hezbollah ‘managers’, say Damascus and Tehran, and at the same time he was accusing the European Left of undermining all resistance voices from within the Middle East chapters.*”²⁶ One must also note the acute criticism by former Hezbollah Secretary General, Ayatollah Subhi Al-Tufeili, in an interview aired on Al-Arabiya TV on May 4, 2006, when he explicitly stated that:

“Hezbollah is committed to the Iranian policy. [...] I have said before that the Shiites in Lebanon serve as Iran's ‘playing ground’ in the following sense: The resistance has been dragged into things that are not resistance. Today, we have no resistance, I'm sad to say. [...] This is a tragedy. The weapons of the resistance have been transformed from weapons used to strike fear into the hearts of the enemy into weapons we use to strike fear into the hearts of one another.” And then the elder Sheikh says: “*Hezbollah definitely fosters its relations with the Syrians, but its real leadership is ‘the rule of the jurisprudent’ – in other words, Khamenei.*”²⁷

As seen in the first part of this study, it is not mere chance that the outbreak of the Israel-Hezbollah war was preceded by a series of

²⁵ Al-Hayat (London), January 6, 2006,

http://www.raghidadergham.com/archive/4rdpast1_06_06.html.

²⁶ A. N.: It is important to say that the same line of arguments has been employed by Mr. Nikos Kotzias (former consultant of P.A.S.O.K. President Mr. G. Papandreou) in an article of his published in the weekly newspaper of the Ionian Islands “Enimerosi” on Sunday, 27 August, 2006, p. 4. 4.

²⁷ MEMRI, TV Monitor Project, Clip No. 11, 5/04/2006, www.memritv.org/Transcript.asp?P1=1132.

assassinations of Lebanese intellectuals, journalists and political leaders, who had anti-Syrian, anti-Iranian and anti-Islamist feelings.

However, we can observe that currently Iran and Syria are becoming the chief guarantors of Hezbollah's disarmament, backed by European support. This fact is shown by the statement of French President Chirac whose troops (following certain orders) will command the Unifil operationally in southern Lebanon. The advantages for both governments are evident and have already been elaborated on earlier.

The issue, however to be stressed, is that Hezbollah's disarmament must not become an instrument of blackmail at the hands of anyone. The Hezbollah military branch must surrender its armaments to the Lebanese forces which means to the sovereign Lebanese government, and then integrate with the army forces of that government.

C.3. Military approach of a potential US attack on Iran.

Technically speaking, a US attack against Iran is not anticipated, as already mentioned, for the following technical reasons: in return for a hit, Tehran could immediately launch its Shahab I and II missiles against the American "Green Zone" in Bagdad, the US Airbase in Qatar, US Naval Base in Bahrein, Camp Doha in Kuwait, the Al Seeb airbase in Oman, the International Airport in Bagdad and the US Kandahar Base in Afghanistan. Also, Tehran would launch its long-range Shahab III missiles against the Israeli cities of Tel Aviv, Haifa, Beer Sheva, Eilat and the Dimona nuclear complex. Equally, Tehran would be quick to guide its missiles towards US vessels in the Arab-Persian Gulf, as well as towards the oil-rich regions of Saudi Arabia and Kuwait.

C.4. A political approach to a potential US attack against Iran.

In political terms, such a US hit is discouraged by the following data:

- 1) Hits of this nature could lead to the political collapse of NATO, creating a huge political gap between the European Union and Washington.

2) Moreover, it would be natural for China to support Iran by military and financial means, since 17 per cent of its oil needs is covered by Iran, and since all natural gas to be purchased by Turkmenistan is to pass through Iran in the near future. It is worth remembering that Iran holds 300 trillion ft³ (cubic feet) of proven natural gas reserves, that is, 17.7 per cent of proven natural gas reserves worldwide.²⁸ Iran's proven oil reserves are 89.7 billion barrels, that is, 8.5% of proven oil reserves worldwide.²⁹

3) On the Russian side, the infant Shanghai Cooperation Organization (SCO/Шанхайская организация сотрудничества (ШОС))³⁰ conducted military manoeuvres in August 2005, with the participation of corps of the Russian and Chinese armed forces. Apart from China, India also took part in the manoeuvres that dealt with offensive US projections in Asia, including a potential US attack against Iran. Although Iran is not a member of CSTO/Collective Security Treaty Organisation³¹, it has observer status in the Shanghai Cooperation Organization (SCO), of which China is a member. The SCO has a close relationship with the CSTO. The structure of military alliances is crucial for each country. In the case of an attack on Iran, Russia and its CSTO allies will not remain neutral, and will try to stop it. In April 2006, Iran was invited to become a full member of the SCO. So far no concrete timetable for Iran's accession to the SCO has been set. This enlargement of the Shanghai Cooperation Organization, which also includes observer status for India, Pakistan and Mongolia, counters US military and strategic objectives in the broader region. Moreover, China and Russia, which are partners in the SCO, have been concluding a longstanding bilateral military cooperation agreement.

²⁸ Source: Oil and Gas Journal, and BP Amoco Statistical Preview of World Energy, 1999, p. 20, edited by the author.

²⁹ As mentioned above, p. 4.

³⁰ A. N.: Founded on June 15, 2001, it has 6 members: China, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan.

³¹ A. N.: CSTO regular members are the following: Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Armenia and Uzbekistan. Its present structure dates from October 7, 2002. Its previous form of CIS/CST was established on June 15, 1992. Its official language is Russian and its president is Nikolai Bardyuzha.

4) Also, military manoeuvres held by Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan under the CSTO, resumed on August 24, 2006. These war games, officially described as part of a counter-terrorism programme, are perceived by Michel Chodussovsky³² and other western analysts as a direct response to the US military threats in the region, including the planned attacks against Iran. The Rubezh-2006 exercise was scheduled to take place from August 24–29, 2006 near the Kazak city of Aktau: *“It will be the first joint military exercise undertaken by CSTO countries, and will involve 2,500 members drawn from various armed services of member states, with Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan the principal participants. Uzbekistan, which has recently rejoined the CSTO, will send observers, while the two other pact members, Belarus and Armenia, will not be taking part.”*³³

Press reports from the region describe these war games as a response to the US military presence and ambitions in Central Asia: “The growing militarisation is connected to mutual mistrust among countries in the region, say analysts. Iranian media have speculated that the United States is using Azerbaijan to create a military counterweight to Iran in the Caspian. It is possible that the exercise conducted by the CSTO – in which Russia is dominant – represents a response to concerns about United States involvement in developing Kazakhstan’s navy. Observers say Russia is leaning more and more towards the Iranian view that countries from outside should be banned from having armed forces in the Caspian Sea.”

Experts say that the US is trying to step up the pressure on Iran, as well as to defend its own investments in Azerbaijan and Kazakhstan. It is also trying to guarantee the security of the strategically vital Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline. According to M. Chodussovsky, a US military presence on the Caspian would still give the United States an opportunity to at least partially offset its weakening influence in Central Asia, as seen in the closure of its airbase in Uzbekistan, the increased

³² M. Chodussovsky, “Russia and Central Asian Allies Conduct War Games in Response to US Threats”, August 24, 2006, <http://globalresearch.ca/PrintArticle.php?articleId=3056>.

³³ IPWR News Briefing Central Asia, 24/08/2006.

rent it is having to pay for the Manas base in Kyrgyzstan, and the diplomatic scandal that resulted in the expulsion of two Americans from Kyrgyzstan.

It is observed that Iranian military exercises coincide with those organized by the CSTO. These CSTO war games should be seen in relation to those launched a week earlier by Iran, in response to continued US military threats. These war games coincide with the US showdown at the UN Security Council and the negotiations between permanent members regarding a Security Council resolution on Iran's nuclear program.

The Iranian Armed Forces – the Regular Armed Forces and the Revolutionary Guards Corps – began the first stage of massive nationwide war games along border areas of the province of Sistan and Baluchistan, in the southeast of Iran bordering the Gulf of Oman, Pakistan, and NATO-garrisoned Afghanistan to the east on Saturday, August 19, 2006. These war games took place in a seven week period into early October, 2006.

The conduct of the CSTO war games must be seen as a signal to Washington that an attack on Iran could lead to a much broader military conflict in which Russia and the member states of the CSTO could potentially be involved, siding with Iran and Syria.

The proposed link of the huge Tengiz field in Kazakhstan, through Turkmenistan that ends at the Straits of Hormuz and crosses Iranian territories, explains the strong geostrategic connection between Iran and Russia. This link may use the existing network in combination with the Kenkiyak-Koumkoi part, so as to horizontally supply China from the gigantic South Pars (Iran) fields, Daulettabad (Iran) and Tengiz (Kazakhstan, which is member of SCO and CSTO).

It is very important to underline certain planned routes of hydrocarbons between Russia and China, like the pipeline array to transfer Russian natural gas from its Kovykta fields, northeast of Irkutsk, which will reach Beijing, Shenyang and Daqing of northeast China.

It must be stressed, however, that the planned pipelines supplying China with Kazakh natural gas and oil will cross the Xinjiang area,

whose around 22,000,000 Turkic-speaking Muslim Uyghurs have not escaped Turkey's attention for generating autonomy issues in the region. Such moves are likely to please certain centres of power in the West.

It also known that Iran wishes to construct a pipeline transferring natural gas from Tabriz (Iran) to China, through north Afghanistan, along the Uzbek-Afghan borders.

Therefore, what can be concluded is nothing like the scenario of China allowing a US attack against Iran. On the contrary, reservations come up regarding the final outcome of clashes between Taliban and NATO forces on Afghan soil, and Iran's negotiating capabilities about its nuclear programme and the reliability of its – apparent or not – alliances with Russia and China increase.

5) Worth mentioning is also the structure of alliances on bilateral military partnerships. Russia and China are the principal suppliers of advanced defence systems to Iran and Syria. Russia plans to build a naval base in Syria, on the Mediterranean coast. On the other hand, the USA and Israel have signed military cooperation agreements with Azerbaijan and Georgia.

6) In August 2005, Iran conducted large-scale extended military exercises in Bandar Abbas, off the Persian Gulf.

7) The next point to be stressed is that the governments of Jordan, Egypt and Saudi Arabia should not feel threatened and, clearly, their regimes are not to be shaken, because in that case the Middle East "Armageddon" and its blazing humanitarian and financial impact on the rest of the globe will appear more likely and may possibly lead to a nuclear holocaust.

8) Moreover, the repercussions of a US nuclear hit against Iran by conventional or tactical nuclear weapons would bring huge destruction due to nuclear residuals in China, India, Pakistan, Japan and Russia, as well as other Asian and Pacific countries that lie within range of winds in the region.

9) Analysts should also take into consideration that the overthrow of the Musharraf government in Pakistan is highly probable, not only because of the country's restless Shiite community, but also because of

the domestic islamistic insurrection, ignited perfectly by a US hit against Iran that the pro-west Musharraf government would not oppose. Certainly, what would follow such a scenario would be an islamistic government of Talibanese type and essence, with the Pakistani nuclear power at its disposal and under its control. One can imagine the appalling perspectives not only for the Middle East, but also in finance, society and politics worldwide.

10) As things evolve further in Afghanistan, “the government under Hamid Karzai”, as NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer admits,³⁴ “controls only the country’s capital, Kabul.” The Taliban’s tactics have changed since early September onwards.

The Taliban have abandoned their “hit and run” tactic, for one instituting strong defence tactics inflicting heavy casualties on NATO troops. They possess advanced heavy arms. After the said analysis, one can reasonably understand that the Taliban are not alone this time, but, in the absence of US bases in Uzbekistan and in view of the SCO and CSTO role, Russia, China and Iran are actively involved in the region. We underline that Uzbekistan is a member of SCO, as well as CSTO.

The oil pipeline as proposed by western oil companies for connecting in the shortest way the oil-rich fields of Kazakhstan and the Indian Ocean goes via western Afghanistan (Kandahar) and Pakistan.

Let us not forget that Kandahar is the “hot spot” and centre of the Taliban, and the largest wound for NATO troops, which could soon begin to fester.

I consider that all the above mentioned reasons are enough to assure us that a potential US attack against Iran will be deeply and carefully discussed beforehand.

C.5. The Palestinian issue.

As regards the Palestinian issue and more particularly that of the Gaza Strip, Israel must be encouraged to abandon its military intervention and executions of Palestinian islamistic leaders, to

³⁴ International Press Agencies, September 8, 2006.

peacefully contribute to the growing Hamas-Fatah understanding, and also to lift its objections to the West continuing its financial aid to the legal Hamas government. It is a political and strategic mistake of dramatic proportions, on the part of Israel, to insist on shaking and overthrowing a legally and democratically elected government because of Hamas participation. All its allies' arguments, as well as its own, on restoring democracy in the Middle East, are being overturned, and its credibility damaged. It is wrong to project violence as a means of solving the perennial and sanguinary Israeli-Palestinian conflict. The Olmert government must understand that Hamas, especially if it establishes a certain base of cooperation with Fatah, will stop behaving as a "radical islamistic groupuscule" and become a responsible government of a soon-to-be state. Nothing but such a development on the Palestinian issue will put out the fires of conflict and set the conditions for lasting peace in this tormented region. Besides, settling the Palestinian issue will release progressive forces in Tehran and the rest of the Arab-Muslim world, all of them desiring peace and modernisation.

(Der Beitrag wurde im Jänner 2007 verfasst.)

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Institut für Strategie und Sicherheitspolitik

bisher erschienene Publikationen:

1993

- Nationale Sicherheit: Trends und Alternativen 1993
- Militärstrategisches Umwelt- und Konfliktbild 1993
- Symposien, Tagungen, Konferenzen:
Sicherheit und Demokratie in Ostmittel- und Südosteuropa
- Symposien, Tagungen, Konferenzen:
Die Zukunft der europäischen Sicherheit
- National Security: Trends und Alternativen

1994

- Militärstrategisches Umwelt- und Konfliktbild 1994
- Anton Zabkar, Analysis of the Conflict in Former Yugoslavia
- Im Schnittpunkt – Festschrift zum 60. Geburtstag von
General Karl Majcen
- Simon Palmisano, Österreich und die WEU
- Nationale Sicherheit: Trends und Alternativen 1994
- Symposia and Conferences: New Security policy:
Solidarity-Neutrality-Cooperation (24.-25.11.93)

1995

- Symposia and Conferences: Changing Values in European
Military Forces – Consequences for higher Officer's Training
- Nationale Sicherheit: Trends und Alternativen 1995
- Anton Zabkar, The Drame in Former Yugoslavia – The
Beginning or the End of the Beginning
- Militärstrategisches Umwelt- und Konfliktbild 1995
- Erich Reiter, NATO-Beitritt Österreichs

1996

- Erich Eder, Ausgewählte Schriften, Vorträge und Reden
- Symposien, Tagungen, Konferenzen: Österreich und der Weg Europas zur gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik
- Sicherheitspolitisches Umfeld und Streitkräfteentwicklung II

1997

- Symposien, Tagungen, Konferenzen: Alpbach 1996
- Heinz Magenheimer, Politische Strategie und die Osterweiterung der NATO
- China-Symposium
- Edwin Micewski, Frauen und Streitkräfte
- Interdisziplinäres Symposium: Sicherheit und Dynamik
In der Mitte Europas: Österreichs Rolle aus der Sicht der Nachbarn (8.-10. Oktober 1996)
- Minderheiten und Streitkräfte; Symposium 21.-24. 4. 1997

1998

- Rektor Gen Prof.Dr. Miklos Szabo, Die Teilnahme der kgl. Ungarischen Luftwaffe an der Operation gegen Jugoslawien
- Perspektiven einer neuen europäischen Sicherheitsordnung; die Mitverantwortung Österreichs, Symposium 1997
- Report: Austrian and Swedish Security Policies
- Beeinflußt Sicherheitspolitik den Wirtschaftsstandort Österreich? Symposium gemeinsam mit dem Österreichischen Gewerbeverein (24.11.1997)

1999

- Franz Olah, 1938 und die Folgen – aus der Sicht eines Zeitzeugen
- Istvan Gyarmati, Die Mitgliedschaft Ungarns in der NATO
- Wendelin Ettmayer, Finnland – eine glaubwürdige Landesverteidigung
- Heinz Magenheimer, Zur Frage der allgemeinen Wehrpflicht: Standortbestimmung – Alternativen – Konsequenzen

- László Kiss, Euroatlantische Integration zwischen demokratischer Instabilität und kollektiver Unsicherheit: Ungarns Sicherheitspolitik nach der Wende

2000

- R. Hecht, E. König, Österreich: Brücke zum Balkan: Österreich Bindeglied zwischen dem Westen und dem Balkan
- Wendelin Ettmayer, Organisierte Anarchie – die neue Welt in der wir leben

2001

- Heinz Magenheimer, Comprehensive Security. Zum erweiterten Verständnis von Sicherheit
- Mit den Bosniaken im Weltkrieg. Auszug aus Pero Blaskovic, "SA BOSNJACIMA U SVJETSKOM RATU"
- Matthias Hoy, Geschichte der Landesverteidigungsakademie und ihrer Vorgängerorganisationen
- Wendelin Ettmayer, Kanada und die transatlantische Sicherheit

2002

- Magdolna N.-Kiss, Wirtschaftliche Sicherheit und Wirtschaftsstrategie
- Karin Kneissl, Hizbollah: Libanesischer Widerstandsbewegung, islamische Terrorgruppe oder bloß eine politische Partei
- Alois Forstner-Billau, Einführung in die "Integrierte Logistik". Inhalt und Bedeutung für die moderne Führung.
- Heinz Magenheimer, Zur geopolitischen Lage Österreichs
- Hrsg. LVAk, Autorenkollektiv, Geopolitical Interests of Austria and Italy in the New European Context
- Hrsg. LVAk, Arbeitsgruppe Militärakademie Brunn, Sicherheitspolitik der Tschechischen Republik nach Kosovo
- Hrsg. LVAk, Autorenkollektiv, Strategie. Theorie und Doktrin

2003

- Rastislav Báčora, Slowakische Republik. Parteipolitische Implikationen der Sicherheitspolitischen Transformation 1993 bis 2002
- Gunther Hauser, Sicherheit in Mitteleuropa. Politik, Kooperation, Ethnizität
- Heinz Magenheimer, Sicherheitspolitik in Theorie und Praxis. Strategische Fallbeispiele
- Wendelin Ettmayer, Kriege und Konferenzen. Diplomatie einst und jetzt.
- Studien aus Lehrgängen der Landesverteidigungsakademie (1)
Mjr Peter Pilz, Mjr Thomas Belec, Mjr Markus Kronreif

2004

- Andrea K. Riemer, Die amerikanisch-europäische Debatte um das Grundverständnis zur internationalen Ordnung
- Ferenc A. Szabó, Die demographischen Konsequenzen der „ethnischen Säuberung“ auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien
- Gunther Hauser, Die Sicherheit Europas im Wandel transatlantischer Beziehungen
- Friedrich Hessel, Strukturentwicklung des Bundesheeres von der „Wende“ 1989/90 bis zum Jahr 2003
- Dieter Farwick, Martin Malek, Andrea K. Riemer, Grand Strategy, Gesamtstrategie, Politische Strategie
- Michaela Moestl, EU: Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinschafts- und Unionspolitiken – dargestellt am Beispiel der Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-use Gütern)
- Hrsg. LVAK, Europäische Ordnungspolitik nach der Konferenz von Istanbul, Juli 2004, Seminar-Beiträge

2005

- Andrea K. Riemer, Geopolitik – Strategie 2004
- Andrea K. Riemer, Heinz Nissel, Friedrich W. Korkisch, Geopolitik

- Gunther Hauser, Regionale Sicherheit für Mitteleuropa. Militärische und polizeiliche Kooperationen
- Mihály Zámbari, Birth of Balkan small States. Nationalism Instead of Socialism
- Miklós Szabó, Transformation from Military Academy to National Defense University in Hungary
- Der Ruf des Gewissens. Widerstand gegen Nationalsozialismus zwischen „Walküre“ und „Radetzky“
- FML Alfred Jansa, Aus meinem Leben. Auszug aus den Memoiren SONDERBAND
- Studien aus Lehrveranstaltungen der Landesverteidigungsakademie und des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Wien, Mjr Anton Eischer, Sandra Neumeister
- Rudolf Agstner, From Halifax to Vancouver – Austria(-Hungary) and her consular and diplomatic presence in Canada 1855-2005
- Europäische Sicherheit und Streitkräfte reform in der Weltgesellschaft (Ausgewählte Beiträge), hrsg. von Christian Glatzl, Gunther Hauser, Franz Kernic
- Andrea K. Riemer, Chinas strategische Neupositionierung im geopolitischen Kontext

2006

- Ernst Bruckmüller, Peter Melichar, Machtausübung und Identitätsbildung. Österreich von der Mark zur Republik
Ein Forschungsprojekt der Landesverteidigungsakademie
SONDERBAND
- Franz Kernic, Die Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika
- Franz Kernic, Tomás Chuaqui Henderson, Seguridad y Cooperación: Aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina
- Herwig F. Kirchner, Die Globalisierung der Finanzmärkte und die Internationale Ordnung
- Thomas Windholz, Raumbezogene Informationstechnologien: Status Quo, Forschung und Visionen

- Heiko Borchert (Hrsg.), Führungsausbildung im Zeichen der Transformation, Kooperationsband mit dem Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS).
- Gunther Hauser, Sicherheit, Energie und Wirtschaft - Europa als globaler Akteur
- Europäische Sicherheit und Streitkräftereform in der Weltgesellschaft (Ausgewählte Beiträge), hrsg. von Christian Glatzl, Gunther Hauser, Franz Kernic, 2. erweiterte Auflage.

2007

- Gunther Hauser, Gerald Brettner-Messler (Hrsg.) , Sicherheit und Recht zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Terrorismus und Ethnizität.

INFO aktuell

Institut für Strategie und Sicherheitspolitik

Von 1993 bis 2003 sind INFO aktuell des Institutes nicht mehr verfügbar

2004

- Dr. Andrea Riemer und Dr. Gunther Hauser, Gesamtstrategien im Vergleich. Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die europäische Sicherheitsstrategie

2005

- Dr. Andrea K. Riemer, Aktuelle Analysen zur amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik