

Heinz Vetschera

## **Die neue Qualität des Terrorismus**

---

### **„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<sup>1</sup>. Auch der österreichische Landesverteidigungsplan, der seit 1975 erarbeitet und schließlich 1983 beschlossen wurde, trug diesen Entwicklungen bereits

---

<sup>1</sup> 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 diese 1987 zerschlagen werden konnten. Dazu im Detail: Die Westeuropäische Guerilla, in ÖMZ 4/1987, S. 330-336

Rechnung<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. Diese würde folgende Phänomene umfassen:

- *Guerilla* stellt eine Form des irregulären Krieges dar; Gewaltanwendung dient der militärischen Schwächung des Gegners, das heißt 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.
- *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* wurde im Kontext des Landesverteidigungsplans in Verbindung mit „revolutionär“ angeführt („subversiv-revolutionärer Krieg“), wird aber im Kontext dieser Analyse für die gewaltfreie Vorstufe des „Verdeckten Kampfes“ reserviert, etwa für vorbereitende Aufklärung, Logistik für spätere Aktionen oder psychologische Aufbereitung des Umfeldes.<sup>4</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.

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

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

den konventionellen Kriegsbegriff einordnen ließe, als „Terrorismus“ zu bezeichnen. Die Abgrenzung des Terrorismus von anderen Formen subkonventioneller Bedrohungen sei daher geboten. Sie sei weitestgehend von der Zielsetzung der Gewaltanwendung (psychologische Wirkung oder substantielle Schädigung) und von den Angriffsobjekten (primär nicht-militärisch oder militärisch) abhängig sowie von der Frage, ob sie 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 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 auszuschließen war, denen mit militärischen Mitteln zu begegnen wäre, 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 angesprochenen Sinne warf allerdings die Frage nach dem Selbstschutz der Streitkräfte auf<sup>5</sup>, der sich vor allem auf entsprechend vorausschauende Aufklärung stützen sollte.

## **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 begann<sup>6</sup>, die nach den Anschlägen gegen amerikanische Einrichtungen und den militärischen Gegenschlägen der USA vom August 1998 auf der einen Seite durch das

---

<sup>5</sup> 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 vererbten 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.

<sup>6</sup> 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.

Wiederaufflammen eines spirituell, kulturell und religiös motivierten, flächendeckend wirksamen Terrorismus charakterisiert wurde, auf der anderen Seite aber auch durch die zunehmende Tendenz, die Bekämpfung des Terrorismus als „Krieg“ zu bezeichnen<sup>7</sup>.

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 nicht nur in der Maximierung des Schadens, sondern auch im Ablauf (praktisch zeitgleiche Angriffe auf mehrere Ziele in einem komplexen Organisationsablauf);
- 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 Qualifikation als „bewaffneter Angriff“ im Sinn des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen durch die angegriffene Seite (USA) sowie die Bestätigung dieser Qualifikation 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 Qualifikation durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

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 Züge<sup>8</sup> 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.

---

<sup>7</sup> A.a.O., S. 135

<sup>8</sup> Dazu ausführlicher unten

## Neuer Terrorismus als „Krieg“?

Die Zuordnung des Phänomens „Terrorismus und Terrorabwehr/-bekämpfung“ zum Begriff des „Krieges“ erscheint nach den letzten Ereignissen<sup>9</sup> zwar naheliegend, 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 zu nutze machen könne<sup>10</sup>.

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

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 Kriegsgesopfer<sup>12</sup> an das Vorhandensein eines „Krieges“ im formal-

---

<sup>9</sup> V.a. die Qualität der Angriffe und der dagegen gesetzten militärischen Maßnahmen

<sup>10</sup> Däniker, a.a.O.

<sup>11</sup> 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"

<sup>12</sup> 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.

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 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 dann 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<sup>13</sup>.

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 dar<sup>14</sup>, an welchen das Völkerrecht, aber auch nationale Rechtsordnungen die entsprechenden Rechtsfolgen knüpfen<sup>15</sup>. Diese Völkerrechtssubjektivität liegt aber beim „Terrorkrieg“ kaum vor. Sie kann allenfalls dann gegeben sein, wenn der Terrorismus von einem Völkerrechtssubjekt ausgeht, etwa einem Staat („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 oder primär durch ihre terroristischen Aktionen

---

<sup>13</sup> S.u.

<sup>14</sup> 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

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

definiert werden. Es ist daher kaum zulässig, deren Aktivitäten beziehungsweise deren Abwehr und Bekämpfung als „Krieg“ im Sinne des Völkerrechts zu bezeichnen.

### **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<sup>16</sup>.

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 (etwa durch Polizeikräfte), die dort eine Ausnahme darstellt, die nur dann angewandt werden darf, wenn kein anderes Mittel geeignet erscheint, eine Straftat zu verhindern<sup>17</sup>. Demgegenüber wird die Gewaltwendung im bewaffneten Konflikt bereits für sich durch den Zweck der Bekämpfung des Gegners legitimiert, um ihn damit außer Gefecht zu setzen. Dies kann durch Erreichen der Aufgabe<sup>18</sup>, aber auch durch direkte physische Schädigung erfolgen.

Teilnehmer an einem bewaffneten Konflikt haben in diesem vorgegebenen Rahmen grundsätzlich das Schädigungsrecht, das heißt 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) und

---

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> Sowie unter bestimmten beschränkenden Voraussetzungen auch zur Festnahme eines Straftäters und zu seiner Überstellung an die Justiz

<sup>18</sup> Sich ergeben des einzelnen Kämpfers; Kapitulation von Verbänden und Einheiten

- 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<sup>19</sup>.

Diese Zuordnung ist hinsichtlich des internationalen bewaffneten Konflikts auch heute noch unbeschränkt gültig<sup>20</sup>, nicht mehr aber im 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 er irgendeinen besonderen Rechtsstatus.

„Nationales Recht bleibt in Kraft, das heißt 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“<sup>21</sup>.

Wenngleich die Grundlage von Protokoll II in erster Linie in den Bürgerkriegen seiner Entstehungszeit zu sehen ist<sup>22</sup>, so lässt es doch erkennen, dass es die Entwicklungen im modernen „Kriegs“-bild 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

---

<sup>19</sup> 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.

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

<sup>21</sup> 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)

<sup>22</sup> 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.“)



bewaffneten Konflikt teilgenommen zu haben.

Die Protokolle sind damit zwar noch immer keinerlei Rechtsquellen über ihren eigentlichen Geltungsbereich hinaus, der sich auf den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte bezieht<sup>23</sup>. Sie stellen aber einen aufschlussreichen Indikator für die heute mögliche Bandbreite und Typologie bewaffneter Konflikte dar<sup>24</sup>, 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.

### **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, das heißt zur Führung eines Krieges oder sonstigen bewaffneten Konflikts gegen den Angreifer<sup>25</sup>.

Die Qualifikation der Anschläge vom 11. September 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

---

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

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 Angriffs und die Inanspruchnahme des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung<sup>26</sup>. 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<sup>27</sup>.

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 ausgeht. 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.

---

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

<sup>27</sup> 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 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.

## 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 wären. 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 Protokolls I gezogen, das den „symmetrischen“ Konflikt zwischen Völkerrechtssubjekten<sup>28</sup> 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 als „Aufruhr“ Demonstrationen ohne eigentlichen Plan; „isolierte und sporadische Gewaltakte“ im Gegensatz zu militärischen Operationen, die von Streitkräften oder bewaffneten Gruppen ausgeführt werden.<sup>29</sup> 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, das heißt 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 oder Terrorabwehr sich als

---

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

<sup>29</sup> 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

„bewaffneter Konflikt“ charakterisieren lassen.

## Die Dimensionen der Kriterien

Zur Abgrenzung können die folgenden Dimensionen herangezogen werden, in denen Terrorismus beziehungsweise 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<sup>30</sup>. Dies trifft sowohl auf Handlungen terroristischer Einzeltäter zu, als auch auf die Anschläge vom 11. September. 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<sup>31</sup>. Sie werden regelmäßig als sicherheitspolizeiliche Frage gesehen und entsprechend beantwortet.

Richten sich Terrorakte aber 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 Guerilla<sup>32</sup>, was die Antwort mit nicht mehr bloß polizeilichen, sondern zunehmend auch militärischen Mitteln und Verfahren erfordert. Dabei kann angenommen werden, dass in vielen Fällen<sup>33</sup> die Verweigerung der Anerkennung als „bewaffneter Konflikt“ im eigentlichen Sinne und das Bestehen auf seiner Bezeichnung als „Terrorismus“ nicht unter Anwendung irgendwelcher qualitativer Kriterien erfolgte, sondern vor allem aus politischen Gründen, um die Gegenseite zu delegitimieren.

Die Anschläge vom 11. September verfolgten nach allen bisher vorliegenden

---

<sup>30</sup> 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.

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

<sup>32</sup> 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.

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

Erkenntnissen keine derartigen limitierten politischen Ziele<sup>34</sup>, sondern dienten einerseits vor allem dem Zweck, dem „Feind“ einen möglichst großen Schaden zuzufügen<sup>35</sup>, 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 Führungsstruktur<sup>36</sup> 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.

### **Die Dimension der Mittel – „Luftangriffe“ und Massenvernichtungswaffen**

Die Angriffe vom 11. September haben auch im Einsatz der Mittel einen Quantensprung erbracht. Schon bisher wurden zwar 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<sup>37</sup>.

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

---

<sup>34</sup> Die Forderung nach einer Lösung 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.

<sup>35</sup> 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, das heißt, 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.

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

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

eine Stadt des Gegners<sup>38</sup>, mithin für eine Form der Gewaltanwendung, wie sie für einen bewaffneten Konflikt jenseits der subkonventionellen Ebene charakteristisch wäre<sup>39</sup>.

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 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 Aggression<sup>40</sup> durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen gegeben. Wengleich 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.

Die 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. 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“.

Wengleich, wie angeführt, diese Definition nicht unmittelbar auf den „neuen Terrorismus“ anwendbar ist, erlaubt ihre Formulierung doch die

---

<sup>38</sup> 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

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Resolution 3314 (XXXIX) vom 14. 12. 1974

Zuordnung, ab welcher Intensität Terrorhandlungen als bewaffneter Angriff zu bewerten seien, nämlich „wenn sie von solcher Schwere sind, dass sie regulären Kriegshandlungen gleichkommen“.

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<sup>41</sup>, die historisch zumeist nicht zu Unrecht als solche bezeichnete „Gruppen“ oder „Zellen“ auftraten, zeigt zwar ein minimales Ausmaß an innerer Organisation. Ansonsten agierten sie – wenn überhaupt – in einem eher losen Verbund<sup>42</sup>. Solche Organisationen erreichten trotz gelegentlicher Allianzen mit gleichgesinnten 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 oder Entführungen. Die sowohl nach der Größe als auch der Dichte limitierte Organisation begrenzte 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.

Dem 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. 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 im Untergrund agieren.

Zum Unterschied von diesen historischen Vorläufern weisen die Organisationen des neuen Terrors nunmehr entsprechende Größenordnungen,

---

<sup>41</sup> 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.

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

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<sup>43</sup>. In ähnlicher Weise wie multinationale Wirtschaftsunternehmen können sie daher weitgehend ohne Unterstützung staatlicher Akteure weltweit agieren.

### **Die Dimension der Mittel zu Abwehr und Bekämpfung**

Die Dimension der Mittel zu Abwehr und Bekämpfung ist eng mit der Qualifikation der Anschläge als „bewaffneter Angriff“ im Sinn 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,
- dann in der Reaktion auf die Anschläge durch die Führung eines regulären bewaffneten Konflikts nach militärischen Gesichtspunkten gegen die Terrororganisation und ihre Infrastruktur in Afghanistan.

Im Gegensatz zu früheren, rein äußerlich ähnlich gelagerten Fällen<sup>44</sup> richtet sich der bewaffnete Konflikt aber eben nicht primär gegen den Staat Afghanistan, womit er die klassischen Merkmale eines „internationalen bewaffneten Konflikts“ zwischen zwei Völkerrechtssubjekten aufwies, sondern gegen die Terrororganisation Al-Qaida<sup>45</sup>.

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

---

<sup>43</sup> 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 das Taliban-Regime mit dem Doppelten des Jahresbudgets Finanzhilfe geben konnte.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Die Gewaltwendung 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.



international überwiegend anerkannten früheren Regierung – verwickelt war. Es wurden damit gewissermaßen im selben Raum zwei bewaffnete Konflikte parallel geführt:

1. der Kampf der USA und ihrer Verbündeten gegen die Terrororganisation der Al-Qaida, und
2. 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<sup>46</sup>. Die dennoch 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, das heißt 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<sup>47</sup>. Terrorismus unterscheidet sich eben von einer vorwiegend nach militärischen Kriterien geführten Guerilla dadurch, dass er

---

<sup>46</sup> Eine ähnliche Situation existierte während des zweiten Weltkrieges auf dem Balkan, wo die verschiedenen Parteien des innerjugoslawischen Bürgerkrieges (Tschetniks, Ustaschi, Partisanen) zu de-facto Verbündeten der Kriegsparteien des Weltkrieges wurden.

<sup>47</sup> 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.

nicht primär militärische Ziele angreift<sup>48</sup>, sondern den geschützten zivilen Bereich.

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 Konflikts 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 Kriegsverbrechens<sup>49</sup> 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 Konflikts<sup>50</sup> 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.

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 Umfange als auch in den Kampfverfahren gegen die Organisation als

---

<sup>48</sup> Dabei könnte zum Beispiel im Zuge einer Guerilla auch unter Umständen der gesamte Polizei- und Strafvollzugsapparat als staatliches Repressionsinstrument im weiteren Sinne einzubeziehen sein. 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.

<sup>49</sup> 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 ....“

<sup>50</sup> Wie etwa reguläre Kriegführung, aber auch Guerilla

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, nichtmilitärische Gegner bekämpfen zu müssen. Während dies auf der Seite der Entwicklung des humanitären Rechts zur entsprechenden Fortentwicklung zu den beiden Zusatzprotokollen von 1977 führte, die damit auch eine bessere rechtliche Erfassung dieser Phänomene erlauben, führte es auf der militärischen Seite zur Entwicklung einer eigentlichen „counter-insurgency“ Doktrin, wobei insbesondere die Arbeit von Frank Kitson zum Thema der „Low Intensity Operations“ als Grundlagenwerk anzusehen ist<sup>51</sup>.

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<sup>52</sup>.

Gleiche Grundsätze würden aber auch für friedenserhaltende Operationen

---

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Im Vorfeld des Krieges, Kapitel „Aufruhr, Teil I: Taktik: die Handhabung von Informationen“; S. 135-144, sowie bei den Schlussfolgerungen, insbes. S. 257 ff

gelten, die Kitson daher ebenfalls in seine Darstellung einbezieht<sup>53</sup>.

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<sup>54</sup>. 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.

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 existierten<sup>55</sup> (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, so dass sowohl bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in Nordirland<sup>56</sup> wie auch bei schwerwiegenden Terrorakten<sup>57</sup> 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

---

<sup>53</sup> 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 conflict“ eher problematisch, da sie 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 des „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“.

<sup>54</sup> Also nicht als Assistenzleistung für Organe der öffentlichen Sicherheit

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

<sup>56</sup> Wo allerdings eine Grauzone zur Guerilla besteht

<sup>57</sup> Wie etwa der Besetzung der iranischen Botschaft in London durch arabische Extremisten im Jahre 1981

Kriminalität tendierende Natur bewaffneter Konflikte damit auch zunehmend zur „Polizeiarbeit“ gezwungen<sup>58</sup>, 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.

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 Schadens<sup>59</sup> 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 bewirkte sie in großem Umfange polizeiliche Maßnahmen<sup>60</sup> 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 bewirkte 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.
- Schließlich bewirkte sie großflächige konventionelle militärische Operationen gegen die Infrastruktur der Terrororganisation Al-Qaida<sup>61</sup>.

---

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

<sup>59</sup> 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)

<sup>60</sup> Einschließlich wirtschaftspolizeilicher Maßnahmen zur Kontrolle von Geldflüssen

<sup>61</sup> 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.

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 bewaffneten Konflikts, wo ebenfalls einerseits der militärische Gegner mit militärischen Mitteln bekämpft, 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 diese Ableitung auch 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 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. Diese 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 erlaubt es jedenfalls nicht, Österreich vorweg als „nicht involviert“ zu

betrachten.

- Andererseits ist Österreich ein Staat mit europäischer kultureller und politischer Identität. Sollten „die Europäer“ (oder etwa „die Christen“<sup>62</sup>) neben „den Amerikanern“<sup>63</sup> zum allgemeinen Feindbild 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<sup>64</sup>.
- Schließlich befinden sich in Österreich potentielle Angriffsziele von entsprechendem Symbolwert, wie etwa das Internationale Zentrum in Wien<sup>65</sup>.

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 in Aktionen politischer Solidarität, aber auch in der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz hinsichtlich der Aufdeckung allfälliger Infrastruktur terroristischer Organisationen oder etwa ihrer Finanzierung.

Allerdings kann etwa der erforderliche Schutz internationaler Einrichtungen<sup>66</sup> 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 überfordern, was zunächst den Assistenzeneinsatz militärischer Kräfte erfordern müsste. Ebensolche Überlegungen wären auch anzustellen, wenn Österreich selbst zum Ziel terroristischer Bedrohungen würde, etwa wegen aktiver Maßnahmen im polizeilichen Bereich der Terrorbekämpfung.

---

<sup>62</sup> So wurden etwa im Nachgang 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.

<sup>63</sup> Bzw. „den Juden“

<sup>64</sup> Dies wird weiters dadurch qualifiziert, als 11 der EU-Partner auch NATO-Mitglieder sind, die die militärischen Aktionen der USA und ihrer Verbündeten in Afghanistan zumindest politisch mittragen.

<sup>65</sup> Dies erscheint insbesondere nach den verbalen Ausfällen von Osama bin Laden gegen die Vereinten Nationen nicht ohne Relevanz.

<sup>66</sup> Wie etwa das Internationale Zentrum in Wien, aber auch von amerikanischen und anderen besonders gefährdeten Einrichtungen.

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, wenn sie also die Qualität eines „bewaffneten Angriffs“ annähme. Dann wäre das entsprechende Korrelat der Einsatz militärischer Kräfte zur militärischen Landesverteidigung, das heißt zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs.

Wenngleich die letzteren Überlegungen derzeit eher theoretisch-konzeptuellen Charakter haben, dürfen sie aus der Betrachtung nicht vorweg ausgeklammert werden<sup>67</sup>.

## Konsequenzen

Die neue Qualität des Terrorismus als bewaffneter Konflikt, die mit den Anschlägen vom 11. September 2001 und den nachfolgenden Reaktionen manifest geworden ist, bedarf daher auch der entsprechenden 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.
- 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 gesehen werden sollte, sondern ebenso auch als Angriff mit – der Methode nach – „subkonventionellen“ Mitteln erfolgen kann, deren Folgen durchaus die eines konventionellen Angriffs sein 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.
- Sie bedarf schließlich der Entwicklung eines Sicherheitsbewusstseins, das

---

<sup>67</sup> 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.



der Qualität der Bedrohung durch den „neuen Terrorismus“ entspricht, das heißt des Bewusstseins einer stets vorhandenen latenten Bedrohung, die einerseits durch gewaltfreie Handlungen wie Aufklärung oder auch psychologische Beeinflussung<sup>68</sup> agiert, aber auch schlagartig in einen Gewaltakt umgesetzt werden kann.

- Dieses Bewusstsein muss aber realitätsbezogen bleiben und darf nicht in Verfolgungswahn und undifferenzierte Feindbildzeichnung abgleiten.

---

<sup>68</sup> Als Beispiel sei ein typischer Vorgang der Desinformation im Umfeld der Anschläge vom 11. September 2001 angeführt: Einige Tage nach dem Anschlag setzten Zeitungen in Pakistan das Gerücht in Umlauf, die Anschläge seien vom israelischen Geheimdienst organisiert worden, und behaupteten als angeblichen Beleg unter Berufung auf Quellen in Kanada und Deutschland, es seien angeblich „4000 Juden gewarnt worden und nicht zur Arbeit im World Trade Center erschienen“. Einer der ersten Berichte über dieses Gerücht findet sich – mit entsprechend skeptischen Bemerkungen – im Boston Globe vom 23. September 2001. Das Gerücht hat sich – unter stereotyper Beibehaltung der Zahl 4000 – inzwischen bis Europa verbreitet und findet vor allem in islamischen Kreisen, aber auch bei traditionell antisemitisch-rechtsextremen wie auch traditionell „anti-imperialistisch“-linksextremen Kreisen bereitwillig Gehör.