

Zur Abgrenzung zwischen Terroristen und militanten «politischen» Widerstands- kämpfern im internationalen Strafrecht

Am Beispiel des serbisch-kosovo-albanischen Bürgerkrieges

Von Prof. Dr. iur. MARC FORSTER, Lausanne/St. Gallen¹

I. Die Problematik der Terrorismusdefinition bei bürgerkriegsähnlichen Konflikten

In den 1990er Jahren wurde Europa Schauplatz und Zeugin von mörderischen Bürgerkriegen in der Balkanregion, namentlich in *Bosnien*² und in *Kosovo-Südserbien*³, mit Hunderttausenden von Todesopfern und Millionen von Flüchtlingen. In den Kaukasusgebieten, besonders in *Tschetschenien*, leidet die Zivilbevölkerung heute noch

¹ Der Autor ist Titularprofessor für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität St. Gallen und wissenschaftlicher Berater am Schweizerischen Bundesgericht.

² Der Bosnienkonflikt (1992–1997) ist *kein Ruhmesblatt* für die westliche Sicherheits- und Aussenpolitik. Zwei Jahre lang (bis Mitte Februar 1994) beschossen die Belagerer Sarajevos mit schweren Waffen systematisch die Wohngebiete, Spitäler, Märkte, Moscheen und Kirchen der bosnischen Hauptstadt, bis sich NATO, UNO und die führenden westlichen Mächte – nach 10 000 Todesopfern allein in Sarajevo – zur Androhung militärischer Sanktionen gegen die Angreifer durchdrangen. Die Massendeportationen, Massaker, systematischen Vergewaltigungen und Folterungen (Konzentrationslager von Omarska, Keratem oder Foca) weiteten sich dennoch aus. Im April 1994 bzw. im Juli 1995 kam es in den «internationalen Schutzzonen» von *Gorazde* und *Sebenica* – vor den Augen der Weltöffentlichkeit (in *Sebenica* vor den Augen von UNO-«Schutztruppen») – zu Massakern an der Zivilbevölkerung. In *Sebenica* wurden ca. 7000 muslimische Jugendliche und Männer von serbischen Truppen systematisch ermordet (Urteil des UNO-Kriegsverbrechertribunals für Ex-Jugoslawien [ICTY] in Den Haag vom 19. April 2004 im Fall *Krstic* [IT-98–33-T], www.un.org/icty/krstic/trialc1/judgment). Insgesamt kamen im Bosnienkrieg (nach vorsichtigen Schätzungen verschiedener internationaler Organisationen) mindestens 200 000 Menschen zu Tode (vgl. auch JULIJA BOGOEVA/CAROLINE FETSCHER, *Sebenica*. Ein Prozess. Dokumente aus dem Verfahren gegen General Radislav Krstic vor dem ICTY, Frankfurt 2002; HANS KRECH, *Der Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina [1992–1997]*. Ein Handbuch, Berlin 1997; ERICH RATHFELDER, *Die bosnische Tragödie. Der serbokroatische Aufteilungskrieg und die Eskalation der Gewalt*, in: Rathfelder [Hrsg.], *Krieg auf dem Balkan*, Hamburg 1992, 45 ff.).

³ Zur Bürgerkriegsgeschichte in Kosovo-Südserbien s. ausführlich unten, Ziff. III.

unter Unabhängigkeitskriegen, Partisanenkämpfen und bürgerkriegsähnlichen Konflikten, die in jüngerer Vergangenheit zu terroristischen Attentaten (etwa im Moskauer Musicaltheater «Nord Ost»⁴ oder in der Schule von Beslan⁵) geführt haben. Europa und weite Teile der übrigen Welt werden zunehmend von Terroranschlägen bedroht und betroffen.⁶ Deren Urheber sind meist politisch oder «religiös» motivierte Fanatiker, die von extremistischen Organisationen⁷ unterstützt werden. Auch die Schweiz ist regelmässig von logistischen Aktivitäten terroristischer Gruppierungen tangiert.⁸ Ein jahrzehntelanger Konfliktherd mit globaler terroristischer «Ausstrahlung» befindet sich nach wie vor in *Palästina*.⁹

4 Im Oktober 2002 nahmen schwer bewaffnete tschetschenische Rebellen über 500 russische und ausländische Theaterbesucher als Geiseln, um die Weltöffentlichkeit auf die *Schrecken und Grausamkeiten des zweiten Tschetschenienkrieges* mit systematischen Zerstörungen (namentlich der Hauptstadt Grosny), willkürlichen Erschiessungen sowie zahlreichen Folterungen und Vergewaltigungen hinzuweisen und um die russische Regierung zu politischen Zugeständnissen zu zwingen. Durch den Giftgaseinsatz der russischen Sicherheitskräfte im Theater «Nord Ost» kamen mehr als 120 Geiseln zu Tode. 50 tschetschenische Geiselnnehmerinnen und Geiselnnehmer wurden durch Kopfschüsse exekutiert. – Ein Ende der Gewaltspirale ist nicht in Sicht, zumal die russische Regierung bisher jede Verhandlungslösung ausgeschlossen hat und Anfang März 2005 sogar den 1997 von der tschetschenischen Bevölkerung demokratisch gewählten Präsidenten *Aslan Maschadow* als angeblichen «Banditen» bzw. «Terroristen» von einem Spezialkommando exekutieren liess.

5 Anfang September 2004 nahmen tschetschenische Rebellen im nordossetischen Beslan gegen 1000 Schulkinder und Lehrpersonal als Geiseln und forderten den Abzug der russischen Truppen aus Tschetschenien. Die Geiselnahme wurde durch ein russisches Spezialkommando beendet; es wurden mehr als 300 Kinder und Lehrer/innen getötet.

6 Neben dem «11. September 2001» ist besonders an das verheerende Bombenattentat auf die *Madriider S-Bahn* vom 11. März 2004 mit *191 Toten* zu erinnern.

7 In Europa namentlich die baskische separatistische Organisation ETA, die nordirische IRA, die italienischen «Brigate Rosse» oder das radikal-islamistische internationale Netzwerk Al-Qaïda.

8 Vgl. MARC FORSTER, Die Strafbarkeit der Unterstützung (insbesondere Finanzierung) des Terrorismus. Al-Qaïda, ETA, Brigade Rosse – das schweizerische Antiterrorismus-Strafrecht auf dem Prüfstand, ZStrR 121 (2003) 423 ff.

9 Allein seit der «Al Aqsa-Intifada» vom September 2000 forderte der israelisch-palästinensische Konflikt nach Angaben internationaler Organisationen auf palästinensischer Seite über 600 Todesopfer (darunter sehr viele Kinder und Jugendliche) sowie Zehntausende Verletzte; andererseits fielen seither über 100 Israelis den Selbstmordattentaten arabischer extremistischer Organisationen (etwa der Hamas, der Hizbollah oder des «Islamischen Jihad») zum Opfer. Siehe dazu auch die Hinweise in Fussnote 15.

Bei terroristischen Angriffen wie *Bombenattentaten* auf zivile Ziele braucht es konsequente internationale Anstrengungen zur strafrechtlichen Verfolgung der verantwortlichen Schwerverbrecher, namentlich über das Instrument der *internationalen Rechtshilfe*. Allerdings liegen nicht alle Fälle so klar wie bei Bombenattentaten extremistischer Organisationen auf Schulen, Flugzeuge, Busse oder andere zivile Einrichtungen und Verkehrsmittel. Es bestehen vielmehr ausgedehnte *Grauzonen* zwischen solchen «eindeutig» terroristischen Gewaltverbrechen einerseits und Auseinandersetzungen unter Bürgerkriegsparteien oder «moderaten» gewaltsamen Widerstandsaktionen gegen Besetzung und Unterdrückung andererseits. Beispielsweise fiele es schwer, Jugendliche als «Terroristen» zu bezeichnen, die Steine und Molotowcocktails gegen Bulldozer einer Besatzungsmacht werfen, welche Wohnungen in besetzten Gebieten zerstören lässt.

1. «Politisierung» des Terrorismusbegriffs

Überall auf der Welt gibt es seit jeher zahlreiche Gruppierungen, die sich – mit mehr oder weniger gewaltsamen Mitteln – gegen *Menschenrechtsverletzungen* oder *Willkürherrschaft* engagieren oder die in *Partisanen-* und *Bürgerkriegen* (wie zuletzt bis Ende der 1990er Jahre auf dem Balkan) zu den Waffen greifen. Bei faktischen Bürgerkriegsverhältnissen bezichtigen sich regelmässig beide Seiten eines «terroristischen» Vorgehens oder schwerer Menschenrechtsverletzungen: «*One man's terrorist is another man's freedom fighter*».¹⁰ Dieser *politisierte Begriff des Terrorismus* wird regelmässig von beiden Seiten als Rechtfertigung für noch radikaleres gewaltsames Vorgehen gegeneinander beansprucht. In solchen Fällen erscheint es heikel, für die eine oder andere Seite «Partei» zu ergreifen. Ausserdem besteht die Gefahr, dass das internationale Strafrecht unmittelbar *für politische Zwecke missbraucht* wird.¹¹

10 Vgl. URSULA CASSANI, *Le train de mesures contre le financement du terrorisme: une loi nécessaire?* SZW 75 (2003) 293 ff., 299 f.; FORSTER (Fn. 8), 430, 435.

11 Beispiel: Serbien verfolgt ehemalige kosovo-albanische Kämpfer der UCK und ihrer Nachfolgeorganisationen auf dem Weg der internationalen Rechtshilfe als «Terroristen»; andererseits hat sich Serbien jahrelang geweigert, zur Verfolgung *serbischer* mutmasslicher Kriegsverbrecher mit dem UNO-Kriegsverbrechertribunal für Ex-Jugoslawien (ICTY) in Den Haag zusammenzuarbeiten (vgl. Bericht des Präsi-

2. Zwischen Terrorismushysterie und internationaler Verbrechensbekämpfung

Sind alle Bürgerkriegsparteien, Widerstandsgruppen und politischen Aktivisten automatisch als «*Terroristen*» zu behandeln, weil Terrorismus heute eine grosse internationale Bedrohung¹² darstellt? Der heiklen Unterscheidung zwischen «legitimen» Widerstandskämp-

den des ICTY vom 7. Mai 2004 an den Europarat; s. dazu ausführlicher unten, Fussnote 49). Weitere Beispiele: In den USA, in Russland und andernorts gibt es einflussreiche politische Kreise, denen namentlich die finanzielle Unterstützung der *palästinensischen Intifada* oder auch des *tschetschenischen Unabhängigkeitskampfes* ein Dorn im Auge ist. – Zwischen der strafbaren Unterstützung terroristischer Organisationen und der zulässigen Hilfe an Bürgerkriegsopfer und (nicht terroristische) Bürgerkriegsparteien muss *unterschieden* werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich das internationale Strafrecht als Erfüllungsgehilfe einer kurzsichtigen Terrorismushysterie oder gar zu islamfeindlichen politischen Zwecken missbrauchen lässt (vgl. dazu FORSTER [Fn. 8], 434).

12 Die *gesetzlichen Zwangsmittel* gegen Terrorismusverdächtige sind (auf Druck der USA) praktisch auf der ganzen Welt *drastisch verschärft* worden, ohne dass bisher näher definiert worden wäre, welche Aktivitäten überhaupt unter den Terrorismusbegriff fallen. – Auch in der Schweiz sind neue Zwangsmassnahmen in Vorbereitung. Gemäss einem Postulat der *Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates* sollen der Bundesanwaltschaft sogar Mittel der *elektronischen Kriegsführung* zur Verfügung gestellt werden. Auch ist geplant, bei präventiven Überwachungen und Interventionen auf das Erfordernis des *dringenden Tatverdachtes* zu *verzichten*. Bei der *internationalen Rechtshilfe* soll eine *direkte Zusammenarbeit* zwischen den Untersuchungs- und Überwachungsbehörden des In- und Auslandes in einem vereinfachten Verfahren möglich werden. Zum schweizerischen *Antiterrorismus-Recht* s. FORSTER (Fn. 8), 425 f. Zu den Gefahren der Terrorismusbekämpfung für die *Grundrechte* der von Zwangsmassnahmen Betroffenen s. HELEN KELLER, Antiterrorismassnahmen: Verfahrensschutz bei Sperrung von Bankkonten, in: Isabelle Häner (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich 2003, 299 ff.; PETER G. KIRCHSCHLÄGER et al. (Hrsg.), Menschenrechte und Terrorismus, 1. internationales Menschenrechtsforum Luzern, Bern 2004; LAURENT MOREILLON/FRÉDÉRIQUE DE COURTEN, La lutte contre le terrorisme et les droits du suspect: le principe de sécurité à l'épreuve des droits fondamentaux, ZStrR 121 (2003) 117 ff.; YVES SANDOZ, Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités, Revue suisse de droit international et de droit européen 12 (2002) 319 ff.; OLIVIER DE SCHUTTER, La Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve du terrorisme, RUDH 13 (2001) Nr. 5–8, 185 ff.; HANSPETER THÜR, Persönlichkeitsschutz im Zeichen der technischen Revolution und der Terrorismusbekämpfung, Jahrbuch Neue Helvetische Gesellschaft, 2003/2004, 69 ff.; KERSTIN WOLNY, Herausforderung der EMRK in der Terrorismusbekämpfung, in: Sutter/Zelger (Hrsg.), 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz, Bern 2005, 329 ff.

fern bzw. Bürgerkriegsparteien und Terroristen hat der eidgenössische Gesetzgeber beim Erlass des neuen Art. 260^{quinquies} StGB («Terrorismusfinanzierung», in Kraft seit 1. Oktober 2003) Rechnung getragen. Die Absätze 3 und 4 dieser Bestimmung sehen *Strafbarkeitsausschlüsse* vor bei Personen, welche (das humanitäre Kriegsvölkerrecht respektierende) *Bürgerkriegsparteien* finanziell unterstützen oder auch *Freiheitskämpfer* gegen Unterdrückung und Besatzung bzw. politische Aktivisten, die zur Durchsetzung ihrer ideellen und politischen Anliegen angemessene Mittel des gewalttätigen Widerstands einsetzen.¹³ Ist z.B. jeder tschetschenische Aktivist oder Partisan, der angesichts des Vorgehens der russischen Armee in seiner Heimat zu den Waffen greift, ein Terrorist? Sind militante Widerstandskämpfer, die während der Bürgerkriege in Bosnien oder im Kosovo (nach Massakern an Zivilisten oder als Reaktion auf so genannte «ethnische Säuberungen») auf feindliche Truppen schossen, als Verbrecher zu verfolgen?¹⁴ Ist jeder Palästinenser, der sich gegen die militärische Besatzung oder gegen die völkerrechtswidrige Siedlungspolitik der israelischen Regierung gewaltsam (etwa im Rahmen der «Intifada») zur Wehr setzt, ohne weiteres ein Terrorist?¹⁵ – Wo

13 BGE 130 II 343 E. 3.3; FORSTER (Fn. 8), 444 f.

14 Siehe dazu nachfolgend, Ziff. IV–V, S. 229 ff.

15 Es ist hier nicht der geeignete Platz, um auf die immensen Schwierigkeiten zur Lösung des jahrzehntealten *Nahostkonfliktes* einzugehen. Zahlreiche Fehlleistungen und Hindernisse wären einerseits bei der palästinensischen Führung nachzuweisen, andererseits bei der israelischen Regierung und bei anderen Staaten, die in den Konflikt direkt oder indirekt involviert sind und waren. Sowohl die vielen Terroranschläge extremistischer palästinensischer Organisationen gegen zivile Ziele in Israel als auch die völkerrechtswidrige Besatzungs-, Siedlungs- und Folterpolitik der israelischen Regierung wurden von der Völkergemeinschaft mehrfach scharf verurteilt; vgl. dazu ZIAD ABU-ZAYYAD, *Israel und Palästina. Trennung oder Versöhnung*, Blätter für deutsche und internationale Politik (Bonn) 48 (2003) 1, 67 ff.; MURIEL ASSEBURG, *Auf dem Weg zu einem lebensfähigen palästinensischen Staat?* Wiesbaden 2003; GERSHON BASKIN/SHARON ROSENBERG, *The new walls and fences. Consequences for Israel and Palestine*, Brüssel 2003; MARTIN BECK, *Der Friedensprozess im Nahen Osten*, Wiesbaden 2002; RAINER BERNSTEIN, *Die «Road Map» und die blockierten Wege zu einem Nahostfrieden*, Internationale Politik und Gesellschaft (Bonn) 2003, Heft 4, 110 ff.; BARAK COHEN, *Democracy and the Mis-Rule of Law. The Israeli Legal System's Failure to Prevent Torture in the Occupied Territories*, Indiana International & Comparative Law Review 2001, 77 ff.; CATHERINE GROSSO, *International Law in the Domestic Area. The Case of Torture in Israel*, Iowa Law Review 2000, 307 ff.; BARUCH KIMMERLING, *Politicide. Ariel Sharon's war against the Pales-*

liegt die *Grenze* zwischen international geächtetem Terrorismus und «legitimem» Widerstandskampf? *Ziel* der Abgrenzung müsste ein Zweifaches sein: Einerseits sind der internationale Terrorismus und dessen Gewaltverbrechen entschlossen zu bekämpfen. Andererseits ist ein Ausbrechen in blinde «Terrorismushysterie» zu vermeiden: Das internationale Strafrecht darf sich nicht (auch nicht von einzelnen einflussreichen Staaten) für politische Zwecke instrumentalisieren lassen. Andernfalls verliert es seine Legitimation.

II. Die Abgrenzung zwischen Terroristen im strafrechtlichen Sinne und «politischen» Widerstandskämpfern in der bundesgerichtlichen Rechtshilfepraxis

Wann liegt ein «politischer» Konflikt etwa im Rahmen eines Bürgerkrieges vor? Wo hört «legitimer» Widerstandskampf gegen Unterdrückung oder Besetzung auf, und wo fängt Terrorismus an? So schwierig es ist, eine klare Grenze zu ziehen zwischen «legitimen» militanten Widerstandskämpfern und Terroristen, muss sich der Richter (namentlich der Rechtshilferichter) diesen Fragen im Einzelfall stellen. Der Gesetzgeber hat sie bewusst an die Gerichte «delegiert».¹⁶ Über die *Einrede der politischen Verfolgung* in Auslieferungsfällen gegen Terrorismusverdächtige entscheidet erstinstanzlich (auf Antrag des Bundesamtes für Justiz) das *Bundesgericht*.¹⁷

1. Der Begriff des «politischen» Deliktes im Rechtshilferecht

Auslieferungersuchen werden grundsätzlich nicht bewilligt, wenn die strafbare Handlung, derentwegen sie begehrt werden, vom ersuchten Staat als eine «politische» oder eine mit einer solchen zu-

tinians, London 2003; GUDRUN KRÄMER, *Geschichte Palästinas. Von der osmanischen Eroberung bis zur Gründung des Staates Israel*, München 2002; EDWARD SAID, *Das Ende des Friedensprozesses – Oslo und danach*, Berlin 2002; FRIEDRICH SCHREIBER, *Der Aufstand der Palästinenser – die Intifada*, Opladen 1990.

16 Vgl. FORSTER (Fn. 8), 445; ebenso ANDREAS DONATSCH/WOLFGANG WOHLERS, *Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit*, 3. Aufl., Zürich 2004, 203.

17 Art. 55 Abs. 1–2 IRSG (SR 351.1); vgl. BGE 130 II 339 E. 1.1.1.

sammenhängende strafbare Handlung angesehen wird.¹⁸ Allerdings schränkt das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27. Januar 1977¹⁹ den Begriff des politischen Deliktes ein. Gemäss Art. 2 Ziff. 1 EÜBT kann der ersuchte Staat im Falle von Auslieferungsgesuchen entscheiden, dass eine schwere Gewalttat gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit einer Person nicht als politische oder mit einer solchen zusammenhängende Straftat angesehen wird. Analoges gilt für den Versuch, eine solche schwere Gewalttat zu begehen, oder für die Beteiligung daran als Mittäter oder Gehilfe.²⁰ Keine politische Straftat im Sinne des EÜBT liegt namentlich bei schweren Straftaten vor, die in einem Angriff auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit völkerrechtlich geschützter Personen (einschliesslich Diplomaten) bestehen.²¹ Das Gleiche gilt für *Entführungen*, *Geiselnahmen*, schwere widerrechtliche Freiheitsentziehungen oder für Straftaten, bei deren Begehung eine *Bombe*, eine Handgranate, eine Rakete, eine automatische Schusswaffe oder ein Sprengstoffbrief oder -paket verwendet wird, wenn dadurch Personen gefährdet werden.²² Keine politische Straftat stellt schliesslich der Versuch dar, eine der genannten Straftaten zu begehen, oder die *Beteiligung* daran als *Mittäter* oder *Gehilfe*.²³

18 Art. 3 Ziff. 1 des Europäischen Auslieferungübereinkommens (EAUE, SR 0.353.1); vgl. auch Art. 3 Abs. 1 IRSG.

19 EÜBT, SR 0.353.3. Die Schweiz sowie u.a. Serbien und Montenegro haben das EAUE und das EÜBT ratifiziert (für Serbien in Kraft seit dem 16. August 2003). Zum *Protokoll* zur Änderung des EÜBT vom 15. Mai 2003 s. unten, Fussnote 23. Zu den Antiterrorismus-Rechtsquellen des Europarates s. auch Conseil de l'Europe/Council of Europe (Hrsg.), *La lutte contre le terrorisme: les normes du Conseil de l'Europe*, 2. Aufl., Strassburg 2004.

20 Art. 2 Ziff. 3 EÜBT.

21 Art. 1 lit. c EÜBT.

22 Art. 1 lit. d–e EÜBT.

23 Art. 1 lit. f EÜBT. – Das *Problem* besteht in der Praxis regelmässig darin, dass vielen Terrorismusverdächtigen keine *Beteiligung* an einer *konkreten terroristischen Straftat* als Mittäter oder Gehilfe (Kausalbeitrag) im Sinne des EÜBT nachgewiesen werden kann, sondern oft «bloss» eine *allgemeine logistische Unterstützung* der fraglichen Organisation, vgl. z.B. BGE 128 II 362 E. 2.5; 130 II 346 E. 6.2. – Das *Protokoll* zur Änderung des EÜBT vom 15. Mai 2003 (Protokoll-EÜBT) wurde von der Schweiz bisher noch nicht ratifiziert; in seiner Botschaft vom 2. Februar 2005 (BBl 2005, 1555 ff.) schlägt der Bundesrat die Ratifikation vor. Das Protokoll-EÜBT *erweitert* den Katalog «terroristischer» Straftaten, die von der Einrede des politischen

Da weder das EAUe noch das EÜBT den Begriff des «politischen» Deliktes näher definieren, verfügen die Vertragsstaaten hier über ein weites Ermessen. Das Bundesgericht prüft die Frage, ob ein «politisches» Delikt vorliegt, welches eine Auslieferung ausschliesst, mit freier Kognition.²⁴ Das schweizerische Strafrecht unterscheidet zwischen *kriminellen Organisationen* (Art. 260^{ter} StGB), *staatsgefährdenden rechtswidrigen Vereinigungen* (Art. 275^{er} StGB) sowie *gemeinrechtlichen* Formen kollektiver Kriminalität bzw. der Teilnahme an Straftaten. Unter den Begriff der *kriminellen Organisationen* fallen neben den mafiaähnlichen Verbrechersyndikaten auch hochgefährliche *terroristische* Gruppierungen. *Nicht* zu den kriminellen Organisationen gezählt werden hingegen (grundsätzlich) extremistische Parteien, oppositionelle politische Gruppen sowie Organisationen, die mit angemessenen (nicht verbrecherischen) Mitteln um die politische Macht in ihrem Heimatland ringen oder einen Freiheitskampf gegen diktatorische Regimes führen.²⁵

In der Praxis des Bundesgerichtes wird zwischen so genannt «*absolut*» politischen und «*relativ*» politischen Delikten unterschieden. «Absolut» politische Delikte stehen in *unmittelbarem* Zusammenhang mit politischen Vorgängen. Darunter fallen namentlich Straftaten, welche sich ausschliesslich gegen die soziale und politische *Staatsorganisation* richten, wie etwa Angriffe gegen die verfassungsmässige Ordnung, Landes- oder Hochverrat. Ein «*relativ*» poli-

Deliktes *ausgeschlossen* sind (Art. 1–2 Protokoll EÜBT, vgl. BBl 2005, 1562–64). Dazu gehört insbesondere die *Terrorismusfinanzierung* (Art. 1 Ziff. 2 lit. j Protokoll-EÜBT). Zumindest für die Terrorismusfinanzierung dürfte das Protokoll-EÜBT die genannten Beweisschwierigkeiten somit entschärfen. Sobald das Protokoll von allen 42 Signatarstaaten ratifiziert und in Kraft getreten ist, wird es das EÜBT von 1977 *ersetzen*. Dem neuen EÜBT können auch Staaten beitreten, die *nicht Mitglieder des Europarates* sind (Art. 10 Ziff. 3 Protokoll EÜBT, BBl 2005, 1560 f., 1569).

24 BGE 130 II 337 E. 3.4 S. 344; 128 II 355 E. 4.3 S. 365; 125 II 569 E. 9b S. 577 f.; ROBERT ZIMMERMANN, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, 2. Aufl., Bern 2004, Rz. 388.

25 BGE 130 II 337 E. 3.4 S. 344; 128 II 355 E. 4.3 S. 365 f.; 125 II 569 E. 5c S. 574; MARC FORSTER, *Kollektive Kriminalität. Das Strafrecht vor der Herausforderung durch das organisierte Verbrechen*, Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 27, Basel 1998, 9 f.; STEFAN TRECHSEL, *Kurzkommentar StGB*, 2. Aufl., Zürich 1997, Art. 260^{er} StGB N. 2; KAY HAILBRONNER/VOLKER OLBRICHT, *Internationaler Terrorismus und Auslieferungsrecht*, in: *Archiv des Völkerrechts* 24 (1986) 434 ff., 445 f.

tisches Delikt liegt nach der Rechtsprechung vor, wenn einer *gemeinrechtlichen* Straftat im konkreten Fall ein *vorwiegend* politischer Charakter zukommt. Der vorwiegend politische Charakter ergibt sich aus der politischen Natur der *Umstände, Beweggründe* und *Ziele*, die den Täter zum Handeln bestimmt haben und die in den Augen des Rechtshilferichters vorherrschend erscheinen. Das Delikt muss stets im Rahmen eines *Kampfes um die Macht im Staat* begangen worden sein und in einem engen Zusammenhang mit dem Gegenstand dieses Kampfes stehen. Darüber hinaus müssen die fraglichen Rechtsgüterverletzungen in einem *angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen* stehen, und die auf dem Spiel stehenden politischen Interessen müssen wichtig und legitim genug sein, um die Tat zumindest «einigermaßen verständlich» erscheinen zu lassen.²⁶ Zu denken ist hier insbesondere an den Einsatz von illegalen Mitteln gegen *diktatorische* oder *systematisch die Menschenrechte verletzende Regimes*. Bei schweren Gewaltverbrechen, namentlich *Tötungsdelikten*, wird der politische Charakter in der Regel verneint. Ausnahmen könnten allenfalls bei eigentlichen *offenen Bürgerkriegsverhältnissen* gegeben sein oder wenn das betreffende Delikt (etwa im Falle eines «Tyrannenmordes») das einzige praktikable Mittel zur Erreichung wichtiger humanitärer Ziele darstellen würde.²⁷ Diese Praxis des Bundesgerichtes gilt auch bei der Prüfung der Frage, ob es sich beim Verfolgten um einen mutmasslichen *Terroristen* oder einen bewaffneten politischen *Widerstandskämpfer* handelt.²⁸

Der heiklen Unterscheidung zwischen «legitimen» Widerstandskämpfern bzw. Bürgerkriegsparteien auf der einen und Terroristen auf der anderen Seite wurde (wie oben erwähnt) beim Erlass des neuen Art. 260^{quinquies} StGB²⁹ Rechnung getragen. Dieser sieht Strafbarkeitsausschlüsse vor bei Personen, welche namentlich (das humanitäre Kriegsvölkerrecht respektierende) *Bürgerkriegsparteien* finanziell unterstützen oder auch *Freiheitskämpfer* gegen Unterdrückung und Besatzung bzw. politische Aktivisten, die zur Durchset-

26 BGE 130 II 337 E. 3.2 S. 342 f.; 128 II 355 E. 4.2 S. 365; 125 II 569 E. 9b S. 578; ZIMMERMANN (Fn. 24), Rz. 384 f.

27 BGE 130 II 337 E. 3.3 S. 343; 128 II 355 E. 4.2 S. 365; 109 Ib 64 E. 6a S. 71 f.; ZIMMERMANN (Fn. 24), Rz. 385.

28 BGE 130 II 337 E. 3.3 S. 343; 128 II 355 E. 4 S. 363 f.; FORSTER (Fn. 8), 438 f., 445.
29 «Terrorismusfinanzierung», in Kraft seit 1. Oktober 2003.

zung ihrer ideellen und politischen Anliegen «angemessene» Mittel des gewalttätigen Widerstands einsetzen.³⁰ Auch die Anwendung von Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB (Unterstützung bzw. Beteiligung an einer terroristischen Organisation) verlangt eine *analoge* Abgrenzung zwischen Terroristen und politischen Widerstandskämpfern. Die vom Gesetzgeber – bewusst – an die *Gerichte* delegierte Aufgabe, zu bestimmen, was im Einzelfall eine straflose «politisch legitime» Gewaltanwendung darstelle und was nicht, muss allerdings als *sehr delikant* bezeichnet werden.³¹

2. Die Praxis zum Begriff der terroristischen Organisation

Gemäss Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft, wer sich an einer *Organisation beteiligt*, die ihren *Aufbau* und ihre *personelle Zusammensetzung geheim hält* und die den *Zweck* verfolgt, *Gewaltverbrechen* zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern. Ebenso macht sich strafbar, wer eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit *unterstützt*. Unter den Begriff der kriminellen Organisationen fallen neben den *mafiaähnlichen* Verbrechersyndikaten auch hochgefährliche *terroristische* Gruppierungen. *Nicht* zu den kriminellen Organisationen gezählt werden hingegen (grundsätzlich) *extremistische Parteien*, *oppositionelle politische Gruppen* sowie Organisationen, die mit angemessenen (nicht verbrecherischen) Mitteln um die politische Macht in ihrem Heimatland ringen oder einen *Freiheitskampf* gegen diktatorische Regimes führen.³² Nach der Praxis des Bundesgerichtes stellen insbesondere die italienischen «Brigate Rosse», die baskische ETA oder das internationale Netzwerk Al Qaïda terroristische verbrecherische Organisation im Sinne von Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB dar.³³

30 BGE 130 II 337 E. 3.3 S. 343 f.; CASSANI (Fn. 10), 301 f.; FORSTER (Fn. 8), 444 f.

31 BGE 130 II 337 E. 3.3 S. 344; FORSTER (Fn. 8), 445; s. auch CASSANI (Fn. 10), 299 f., 301 f.

32 BGE 130 II 337 E. 3.4 S. 344; 128 II 355 E. 4.3 S. 365 f.; 125 II 569 E. 5c S. 574; FORSTER (Fn. 25), 9 f.

33 BGE 128 II 355 E. 2.2 S. 361; 125 II 569 E. 5c–d S. 574 f.; siehe zur teilweise nicht publizierten Praxis ausführlich FORSTER (Fn. 8), 423 ff.

Als *Beteiligte* im Sinne von Art. 260^{ter} Ziff. 1 Abs. 1 StGB sind alle Personen anzusehen, welche *funktionell* in die kriminelle Organisation *eingegliedert* sind und im Hinblick auf deren verbrecherische Zweckverfolgung Aktivitäten entfalten. Diese Aktivitäten brauchen (für sich allein) nicht notwendigerweise illegal bzw. konkrete Straftaten zu sein. Es genügen namentlich auch *logistische Vorkehrungen*, die dem *Organisationszweck unmittelbar dienen* (wie z.B. Aussen-schaften, Planen oder Bereitstellen der operativen Mittel, insbesondere Beschaffen von Fahrzeugen, Waffen, konspirativen Wohnungen, Kommunikationsmitteln oder Finanzdienstleistungen). Die Beteiligung setzt auch keine massgebliche Funktion innerhalb der Organisation voraus. Sie kann informeller Natur sein oder auch geheim gehalten werden.³⁴

Bei Personen, die *nicht* in die Organisationsstruktur integriert sind, kommt die Tatvariante der *Unterstützung* in Frage. Diese verlangt einen *bewussten Beitrag* zur *Förderung der verbrecherischen Aktivitäten* der kriminellen Organisation. Im Gegensatz zur Gehilfenschaft zu spezifischen Straftaten (Art. 25 StGB) ist für die Unterstützung nach Art. 260^{ter} Ziff. 1 Abs. 2 StGB der Nachweis von *kausalen Tatbeiträgen* im Hinblick auf ein konkretes Delikt *nicht* erforderlich.³⁵ So können namentlich das blosses Liefern von Waffen an eine terroristische oder mafiaähnliche Organisation, das Verwalten von Vermögenswerten oder andere logistische Hilfeleistungen von Aussenstehenden unter den Organisationstatbestand von Art. 260^{ter} Ziff. 1 Abs. 2 StGB fallen. Dementsprechend besteht zwischen der Beihilfe zu konkreten Straftaten und dem Organisationstatbestand auch grundsätzlich *echte Konkurrenz*.³⁶ Der *subjektive* Tatbestand von Art. 260^{ter} Ziff. 1 Abs. 2 StGB verlangt jedoch, dass der Unterstützende *weiss* oder zumindest *in Kauf nimmt*, dass sein Beitrag der verbrecherischen Zweckverfolgung der kriminellen Organisation

34 BGE 128 II 355 E. 2.3 S. 361; BBl 1993 III 301; GUNTHER ARZT, Kommentar Einziehung, organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998, 260^{ter} StGB N. 152–158; HANS BAUMGARTNER, Basler Kommentar StGB, Bd. II, Basel 2003, Art. 260^{ter} N. 11; DONATSCH/WOHLERS (Fn. 16), 194; FORSTER (Fn. 25), 11; GÜNTHER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 5. Aufl., Bern 2002, § 40 Rz. 25.

35 BGE 128 II 355 E. 2.4 S. 361 f.; BAUMGARTNER (Fn. 34), N. 12; DONATSCH/WOHLERS (Fn. 16), 195; FORSTER (Fn. 25), 1, 24; STRATENWERTH (Fn. 34), Rz. 26.

36 BGE 128 II 355 E. 2.4 S. 362; BBl 1993 III 304; FORSTER (Fn. 25), 13.

dienen könnte. *Eventualvorsatz* genügt³⁷ (im Gegensatz zum besonderen Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung)³⁸. Blosser Sympathisant oder «Bewunderer» von terroristischen oder mafiaähnlichen Vereinigungen fallen demgegenüber nicht unter den Organisationstatbestand.³⁹ Schwierige Fragen wirft die Abgrenzung zwischen Art. 260^{ter} Ziff. 1 Abs. 2 StGB (Unterstützung terroristischer Organisationen) und Art. 260^{quinquies} StGB (Terrorismusfinanzierung) auf.⁴⁰

Kürzlich hatte das Bundesgericht einen sehr *heiklen Fall*⁴¹ mutmasslicher Terrorismusunterstützung vor dem Hintergrund des *serbisch-kosovarischen Bürgerkrieges* zu beurteilen. Ehemaligen kosovo-albanischen Bürgerkriegskämpfern und militanten Aktivisten wurde von serbischer Seite vorgeworfen, sie hätten sich nach Abschluss der eigentlichen Kampfhandlungen an *terroristischen Anschlägen* auf *serbische Sicherheitskräfte* beteiligt. Pikanterweise handelte es sich bei den Hauptangeschuldigten um Angehörige der (seit 2001 von der UNO beaufsichtigten, multiethnisch zusammengesetzten) lokalen kosovarischen Polizeikräfte («UNMIK-Police»/MEP). Die serbischen Behörden ersuchten die Schweiz um Auslieferung des Mitangeschuldigten «R.», den sie als Organisator und «mastermind» des Terrorismus in Südserbien bezeichneten.

III. Zur Bürgerkriegsgeschichte in Kosovo-Südserbien

Um den Fall «R.» einer Analyse zuzuführen, ist zunächst der *politisch-historische Hintergrund* des Kosovokonfliktes auszuleuchten. Gemäss detaillierten Berichten der UNO und der OSZE liess die damalige jugoslawisch-serbische Regierung unter dem früheren Präsidenten *Slobodan Milosevic* die kosovo-albanische muslimische

37 BGE 128 II 355 E. 2.4 S. 362; BAUMGARTNER (Fn. 34), N. 13; DONATSCH/WOHLERS (Fn. 16), 195; FORSTER (Fn. 25), 12; *ders.* (Fn. 8), 438; STRATENWERTH (Fn. 34), Rz. 27.

38 Art. 260^{quinquies} StGB, s. FORSTER (Fn. 8), 444. Zur *Abgrenzung* zwischen Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB und Art. 260^{quinquies} StGB s. FORSTER (Fn. 8), 443–447, sowie CASSANI, (Fn. 10), 301 f.

39 BGE 128 II 355 E. 2.4 S. 362; BBl 1993 III 302; ARZT (Fn. 34), N. 163 f.; DONATSCH/WOHLERS (Fn. 16), 194 f.; FORSTER (Fn. 25), 11.

40 Siehe dazu FORSTER (Fn. 8), 443–447.

41 Siehe zum Fall «R.» unten, Ziff. IV–V, S. 229 ff.

Bevölkerung in der serbischen Provinz «Kosovo» (albanisch: Kosovo) jahrelang (und besonders ab Februar 1998) terrorisieren. Die serbischen Militär- und Polizeikräfte bombardierten und zerstörten Dutzende von Dörfern, verübten zahlreiche Massaker an Zivilisten und betrieben (mit dem Ziel einer so genannten «ethnischen Säuberung» des Kosovos) systematische Massenvertreibungen der Zivilbevölkerung bzw. Deportationen, welche (bis Juni 1999) zu ca. 800 000 Flüchtlingen (etwa einem Drittel der gesamten Bevölkerung Kosovos) führten. Trotz internationalen Sanktionen und Verurteilungen durch mehrere Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates und der OSZE stellte die serbische Regierung unter Slobodan Milosevic die völkerrechtswidrigen Kampfhandlungen im Kosovo nicht ein. Nachdem im Februar 1999 auch die Friedensverhandlungen von *Rambouillet* gescheitert waren, griff die NATO (ab 24. März 1999) mit Luftangriffen gegen Serbien militärisch ein.⁴²

Im Zuge des Bürgerkrieges im Kosovo und in Südserbien hatte sich auf kosovo-albanischer Seite die *paramilitärische Organisation UCK*⁴³ konstituiert und an den eskalierenden Ausschreitungen und Kampfhandlungen beteiligt. In den Jahren 1998 und 1999 wehrte sich die UCK nicht zuletzt gegen den (von der UNO, der OSZE, dem Europarat und der NATO) völkerrechtlich verurteilten serbischen «Staatsterror» mit ebenfalls gewaltsamen Mitteln. Auch der UCK werden Bürgerkriegsverbrechen zur Last gelegt.⁴⁴ Im Verlauf des serbisch-kosovarischen Bürgerkrieges kam es laut Berichten der UNO und der OSZE auf beiden Seiten zu *Anschlägen, schweren Verbrechen* und *Gräueltaten*, zunächst in starkem Ausmass gegen die kosovo-albanische (mehrheitlich muslimische) Zivilbevölkerung, später aber auch gegen serbische Sicherheitskräfte, Vertreter von Hilfsorganisationen und gegen die serbische Minderheit der Region Kosovo-Südserbien.⁴⁵

42 Vgl. dazu nicht amtlich publizierte E. 5. von BGE 130 II 337.

43 «Ushtria Clirimtare e Kosovës», englisch: KLA («Kosovo Liberation Army»).

44 Unter anderem wurde Anfang März 2005 der im Dezember 2004 vom kosovarischen Parlament gewählte Regierungschef *Ramush Haradinaj* als ehemaliger UCK-Kommandant von Westkosovo vor dem ICTY in Den Haag formell angeklagt; siehe auch die Anklagen vom 27. Januar 2003 gegen weitere drei UCK-Befehlshaber (Fall IT-03-66).

45 Die grosse Mehrheit der Bürgerkriegsverbrechen wurde von den serbischen Sicherheitskräften begangen (namentlich vom berüchtigten «Pristina Korps» und

Gemäss den Berichten der UNO und verschiedener internationaler Organisationen wurden Hunderte von albanischen Opfern von Massentötungen im Kosovo im Januar 1999 nach Serbien verfrachtet. Die Leichen wurden von serbischen Sicherheitskräften in Massengräbern verscharrt. Am 3. Juni 1999 stimmte das serbische Parlament dem *Friedensplan* der Regierungen der «G8» zu. Am 10. Juni 1999 erliess der *UNO-Sicherheitsrat* die Resolution Nr. 1244. Darin wurde beschlossen, unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen im Kosovo eine *zivile Übergangsverwaltung* und *internationale Sicherheitskräfte* einzusetzen. Auf dieser Grundlage wurde die Mission der UNO zur Interimsverwaltung im Kosovo (UNMIK⁴⁶) geschaffen. Zur Durchsetzung der öffentlichen Ordnung wurden zudem multinationale Streitkräfte stationiert (Kosovo Force/KFOR). Die Schweiz beteiligt sich mit einer «*Swiss Company*» (SWISSCOY) an der KFOR. Seit Juni 1999 steht der Kosovo als «autonome» serbische Provinz unter dem Schutz und der Verwaltung der UNO (UNMIK) bzw. der OSZE (OMIK). UNO und OSZE rekrutieren, trainieren und beaufsichtigen seit Mitte 2001 auch die (multiethnisch zusammengesetzten) lokalen Polizeikräfte (MEP/UNMIK-Police) im Kosovo.⁴⁷

Der frühere jugoslawische Präsident *Slobodan Milosevic* wurde am 28. Juni 2001 an das UNO-Tribunal (ICTY) in Den Haag überstellt und am 16. Oktober 2001 zusammen mit weiteren Angeschul-

von der serbischen Spezialpolizei MUP, die dem Innenministerium unterstand), vgl. die ausführlichen Berichte des ICTY und der Human Rights Watch («the vast majority of these abuses were committed by Yugoslav government forces of the Serbian special Police [MUP] and the Yugoslav Army [VJ]»), den Kosovo-Lagebericht des U.S. State Department vom 25. Februar 2004 oder die einschlägigen Berichte der OSZE (www.osce.org/kosovo). Neben zahlreichen serbischen Militärs, Polizisten und Politikern wurden allerdings auch mehrere ehemalige UCK-Kommandanten vor dem ICTY angeklagt (Fall IT-03–66 vom 27. Januar 2003; s. auch die Anklage vom März 2005 gegen den im Dezember 2004 gewählten kosovarischen Premierminister *Ramush Haradinaj*). Im Gegensatz zur serbischen Regierung steht der kosovo-albanischen Seite («autonome» Provinz Kosovo) das «Instrument» des *internationalen Rechtshilferechtes* (gegen Repräsentanten und Sicherheitskräfte des Bürgerkriegsgegners) nicht zur Verfügung.

46 «United Nations Interim Administration Mission in Kosovo».

47 Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschluss über die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force vom 3. Dezember 2004 (KFOR-Botschaft), BBl 2005, 447 ff., 450; s. auch nicht amtlich publizierte E. 5.1 von BGE 130 II 337.

digten wegen schwerer Kriegsverbrechen, namentlich begangen gegen die albanische Zivilbevölkerung im Kosovo, formell *angeklagt*.⁴⁸ Die Anklage wurde am 29. Oktober 2001 vom ICTY zugelassen. Laut dem Bericht des Präsidenten des ICTY vom 7. Mai 2004 an den Europarat widersetzt sich die serbische Regierung seit Jahren verschiedenen UNO-Resolutionen, indem sie sich *weigert*, diverse angeklagte Kriegsverbrecher an den ICTY auszuliefern.⁴⁹

Gemäss einem Lagebericht des *U.S. State Department* vom 25. Februar 2004 erschossen serbische Polizeikräfte am 7. März 2003 zwei Mitglieder der UCK-Nachfolgeorganisation ANA⁵⁰. Laut serbischen Angaben seien die Erschiessungen bei einem (fehlgeschlagenen) Bombenattentatsversuch an der südserbischen Grenze zum Kosovo erfolgt. Wie dem Bericht des U.S. State Department weiter zu entnehmen ist, hätten am 12. März 2003 serbische nationalistische (paramilitärische) Einheiten aus dem Umfeld des inhaftierten Expräsidenten Slobodan Milosevic (und in Komplizenschaft mit Angehörigen der mafiaähnlichen verbrecherischen Organisation «Zemun») den damaligen serbischen Premierminister *Zoran Djindjic* ermordet, der auf politische Lösungen mit dem albanischen Bevölkerungsteil im Kosovo bedacht gewesen sei.⁵¹

48 Fall IT-02-54.

49 Dabei geht es vor allem um *Radovan Karadzic* und *Ratko Mladic*. Am 14. Januar 2005 teilte die Botschaft der USA in Belgrad an einer Medienkonferenz mit, dass die USA wegen der weiterhin mangelnden Kooperation von Serbien und Montenegro in einschlägigen Rechtshilfe- und Auslieferungsangelegenheiten 40 Mio. USD an Wirtschaftshilfe gestrichen haben. Immerhin hat sich unterdessen (am 3. Februar 2005) der wegen schwerer Kriegsverbrechen im Kosovo angeklagte serbische General *Vladimir Lazarevic*, ehemaliger Kommandant des berüchtigten «Pristina Korps», dem ICTY freiwillig gestellt. Gesucht werden immer noch *Nebojsa Pavkovic* (serbischer Armeekommandant) und *Vlastimir Djordjevic* (früherer serbischer Polizeichef im Kosovo). *Sreten Lukic* hat sich Anfang April 2005 dem JCTY gestellt. Zu den Aufgaben und Funktionen des JCTY siehe *Marc Forster*, Die Internationalisierung des Strafrechts und der Verteidigungsrechte, in: Festgabe der Juristischen Abteilung der Universität St. Gallen zum Juristentag 2000, Zürich 2000, 308 ff., 314 ff.

50 «Albanian National Army»/«Armée nationale Albanaise».

51 Im Zusammenhang mit dem Fall «R.» (unten, Ziff. IV–V) war Premierminister *Djindjic* aus ultranationalistischen serbischen Kreisen ausdrücklich vorgeworfen worden, dass seine «prowestliche» Regierung «der Aufnahme der Schwerstverbrecher» (gemeint: ehemalige UCK-Angehörige) in die Reihen der *multiethnischen Polizei für Südserbien* (MEP) zugestimmt habe. Diverse gewaltsame Übergriffe der (mit der MEP rivalisierenden) serbischen Polizei gegen Albaner wie auch die Ermordung *Djindjics*

Trotz gewissen Fortschritten gilt die Lage in der «autonomen serbischen Provinz Kosovo» bzw. in Südserbien immer noch als sehr instabil. Der *völkerrechtliche Status* des Kosovo ist – leider – bis heute *nicht geklärt*.⁵² Es kommt regelmässig zu gewaltsamen Zusammenstössen und gelegentlich sogar zu Tötungsdelikten unter den verfeindeten Bevölkerungsgruppen. Auch die internationalen Organisationen haben Opfer von Anschlägen zu beklagen. Zu den letzten *bürgerkriegsähnlichen Gewalttätigkeiten* kam es *Mitte März 2004*. Laut Berichten der UNMIK und gemäss KFOR-Botschaft des Bundesrates hätten sich an den «interethnischen» Konflikten in Kosovo bzw. Südserbien im März 2004 Zehntausende Personen beteiligt. 19 Einwohner Kosovos seien dabei getötet, 954 verletzt worden. Zusätzlich hätten 65 Polizisten und 58 Offiziere der UNMIK-Police sowie 61 Angehörige der KFOR Verletzungen davongetragen. 730 Häuser seien beschädigt oder zerstört und 4500 Menschen (vornehmlich Kosovo-Serben) seien aus ihrer Heimat vertrieben worden. Der Bundesrat spricht in diesem Zusammenhang von einem «schweren Rückschlag der internationalen Bemühungen zur Stabilisierung und Normalisierung der Lage in dieser Region». Es habe sich gezeigt, dass «extremistische Kreise in Kosovo fähig sind, interethnische Spannungen bewusst zu schüren und Minderheiten zu vertreiben, um ihre politischen Ziele zu verfolgen»⁵³.

In seiner Sondersitzung vom 18./19. März 2004 lehnte der *UNO-Sicherheitsrat* die Forderung Russlands und Serbien-Montenegros ab, den kosovo-albanischen Bevölkerungsteil einseitig für die Ausschreitungen verantwortlich zu machen. Seit den blutigen Zusammenstössen im März 2004 haben sich die Fronten zwischen Serben, Albanern und den Vertretern der internationalen Staatengemeinschaft verhärtet. Extremisten und kriminelle Gruppierungen versuchen, «das zu ihren Gunsten veränderte Umfeld für ihre Zwecke zu nutzen»⁵⁴. Rund zehn Prozent aller Kosovo-Albaner, ca. 200 000

könnten ehemalige UCK-Aktivisten erneut radikalisiert haben. Nach den Berichten der OSZE und von UNMIK ist davon auszugehen, dass sowohl die albanische als auch die serbische Seite sich seit Mitte 2001 nicht ausreichend an den «*Covic-Plan*» zur Demilitarisierung Südserbiens hielten. Einerseits gingen von einzelnen albanischen Polizeipersonen und Extremisten Angriffe auf serbische Polizeikräfte aus. Andererseits hielten sich im Jahre 2003 immer noch Tausende serbische Sicherheitskräfte in der Krisenregion auf, welche albanische Zivilisten misshandelten und die Bevölkerung schikanierten.

52 KFOR-Botschaft, BBl 2005, 450.

53 KFOR-Botschaft, BBl 2005, 451.

54 KFOR-Botschaft, BBl 2005, 450.

Personen, sind heute in der *Schweiz* wohnhaft. Nach Einschätzung des Bundesrates ist die Sicherheitslage im Kosovo «noch lange nicht stabil»⁵⁵. Der Truppenbestand der KFOR beträgt heute noch über 17 000 Personen. Die KFOR arbeitet mit der lokalen multiethnischen Polizei (UNMIK-Police) eng zusammen.⁵⁶

IV. Die in BGE 130 II 337 aufgeworfenen Fragen zum Fall «R.»

Am 23. Januar 2004 beantragten Serbien und Montenegro von der Schweiz die *Auslieferung* des Kosovo-Albaners «R.», der seit Jahren in der Schweiz gelebt und gearbeitet hatte und gegen den aus Sicht der schweizerischen Behörden nichts Nachteiliges vorlag. Dem Verfolgten wird von serbischer Seite vorgeworfen, er habe «terroristischen» Organisationen angehört, namentlich der ANA⁵⁷, einer Nachfolgeorganisation der kosovo-albanischen UCK, welche im Bürgerkrieg gegen serbische Militäreinheiten gekämpft hatte. Der ANA werden zur Hauptsache *Attentate gegen serbische Sicherheitskräfte* in Südserbien zur Last gelegt. Dabei sei am 3. Februar 2003 ein *serbischer Polizeiangehöriger getötet* worden. Zwar habe der Verfolgte «R.» an den Anschlägen der ANA nicht persönlich teilgenommen. Er habe jedoch von der Schweiz aus gewisse Aktionen koordiniert und logistisch unterstützt. Am 7. April 2004 bewilligte das Bundesamt für Justiz (BJ) die Auslieferung des Verfolgten an Serbien und Montenegro. In BGE 130 II 337 (Urteil vom 8. Juli 2004) hob das Bundesgericht diesen Auslieferungsentscheid⁵⁸ auf und wies den Fall zur Neuurteilung an das BJ zurück.

55 KFOR-Botschaft, BBl 2005, 452.

56 KFOR-Botschaft, BBl 2005, 453, 455.

57 «Albanian National Army»/«Armée nationale Albanaise».

58 In diesem war der dem Auslieferungersuchen zugrunde liegende Sachverhalt wie folgt zusammengefasst worden: In den Jahren 1999–2000 bzw. ab 2002 habe der Verfolgte den «terroristischen Organisationen» OVPMB bzw. ANA angehört. Mit den Mitgliedern dieser Organisationen habe er «einen ständigen Telefonkontakt aufrechterhalten» und «vor allem eine beratende Rolle gespielt». Ausserdem habe er «seine Gesprächspartner zur Ausführung konkreter terroristischer Aktionen gegen Angehörige des Sicherheitsdienstes in Südserbien angestiftet und diese Aktionen vorbereitet bzw. koordiniert». Auch sei der Verfolgte «für die Bereitstellung von Geldmitteln zur Beschaffung von Ausrüstung sowie Waffen und Munition zuständig gewesen». Am 3. Februar 2003 habe die Organisation ANA «in Serbien einen

In BGE 130 II 346 ff. E. 7 («Urteil R. Nr. 1») wurden folgende *ungeklärte Fragen* aufgeworfen: Angeschuldigt würden von serbischer Seite primär kosovo-albanische Sicherheitskräfte Südserbiens bzw. der «autonomen Provinz» Kosovo, nämlich Angehörige der von UNO/UNMIK und OSZE/OMIK ab Mai 2001 eingesetzten und überwachten «multiethnischen» Polizei (MEP/UNMIK-Police), die überwiegend aus ethnischen Albanern und teilweise auch aus Serben zusammengesetzt ist. Unbestrittenermassen seien vier der Mitbeschuldigten Angehörige der «multiethnischen» Polizeikräfte im Kosovo. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, inwieweit die ehemaligen Bürgerkriegsparteien (kosovo-albanischer Widerstand und kosovarische Polizei sowie serbische Sicherheitskräfte) und deren Nachfolgeorganisationen sich *gegenseitig* gewaltsamer bzw. «terroristischer» Aktivitäten im südserbischen Krisengebiet bezichtigten.⁵⁹ Aber auch bei der Prüfung der Rechtshilfevoraussetzung der *beidseitigen Strafbarkeit* seien wesentliche Fragen offen geblieben. So sei nicht ausreichend abgeklärt worden, ob die *Organisationen*, die der Verfolgte angeblich unterstützte bzw. denen er angehört haben soll (1999–2000 OVPMB⁶⁰, ab 2002 ANA), aufgrund von verlässlichen Informationen überhaupt als «terroristisch» eingestuft werden können. Trotz entsprechenden Nachfragen des BJ hätten die serbischen Behörden *keine Informationen* zum *Aufbau* und zur *Struktur* der *Organisationen* vorgelegt. Gemäss dem Bericht des Bundesamtes für Polizei (Dienst für Analyse und Prävention) vom 22. März 2004 habe die ANA «keine einheitliche militärisch-operative Führung». Über die Strukturen der OVPMB lägen «keine gesicherten Erkenntnisse» vor.⁶¹

Ungeklärt erscheine sodann, wo sich das Haus befindet, das als Versteck gedient haben soll. Dem Verfolgten werde zwar die *logistische Unterstützung* der kosovo-albanischen Organisationen OVPMB und ANA vorgeworfen. Nähere Informationen dazu seien jedoch (ge-

Sicherheitsbeamten getötet». Die Täter hätten sich «danach im Haus des Verfolgten versteckt». Mitglieder der ANA hätten ausserdem am 2. März und 23. September 2003 «in Serbien Sprengkörper an verschiedenen Orten angebracht, welche in der Folge nicht explodiert» seien. Dem Verfolgten könne allerdings «keine direkte Tatbeteiligung» an konkreten terroristischen Straftaten zur Last gelegt werden.

59 BGE 130 II 337 E. 7.1 S. 346.

60 «Befreiungsarmee für Presevo, Medvedja und Bujanovac».

61 BGE 130 II 337 E. 7.1 S. 347.

mäss den Angaben der serbischen Behörden) nicht vorhanden. Dies gelte namentlich für die Art und Weise, die Umstände oder die Zeitpunkte der mutmasslichen Beschaffung von Geldmitteln und Waffen. Die vagen und teilweise widersprüchlichen Angaben im Ersuchen und dessen Ergänzungen kontrastierten mit den Medienmitteilungen der serbischen Regierung, wonach es sich beim (mit vollem Namen genannten) Verfolgten um den «main financier» und «*mastermind of terrorism in Southern Serbia*» handle. Sachdienliche Angaben dazu oder zum persönlichen, beruflichen und politischen Umfeld des Verfolgten «R.» bzw. zu seinem Werdegang und Verhalten in seiner Heimat und in der Schweiz lägen nicht vor. Ebenso wenig seien Informationen (etwa bei der UNMIK/OMIK) über die *Hauptangeschuldigten* eingeholt worden, bei denen es sich unbestrittenermassen um Angehörige der MEP handle.⁶²

Weiter wies das Bundesgericht auf Art. 12 Ziff. 2 lit. b EAUE hin. Dieser bestimmt, dass *Zeit, Ort und Umstände* der Begehung der fraglichen Delikte «so genau wie möglich» anzugeben sind. Im vorliegenden Fall weisen die dem Verfolgten vorgeworfenen Delikte nach Ansicht des Bundesgerichtes «zweifelsohne einen politischen Konnex» auf. Es seien daher «*erhöhte Anforderungen* an die Ausführlichkeit, Widerspruchsfreiheit und Verlässlichkeit des Ersuchens zu verlangen». Zum einen erscheine dies erforderlich, damit die *Einrede des politischen Deliktes* sachgerecht beurteilt werden kann. Zum andern seien nähere verlässliche Angaben notwendig, um – im Falle einer Auslieferung – gegenüber dem ersuchenden Staat «genau festlegen zu können, für welche Straftaten die Auslieferung erfolgt». Der Auslieferungsentscheid des BJ vom 7. April 2004 habe «diesen Anforderungen nicht entsprochen»⁶³.

62 BGE 130 II 337 E. 7.3 S. 348.

63 BGE 130 II 337 E. 7.4 S. 348 f. – Auch die Frage des *Alibis* bedürfe weiterer Abklärungen. Die vom Verfolgten geltend gemachten Alibis für die Tatvorwürfe im Jahre 2003 könnten zumindest zu einer Begrenzung der Rechtshilfe auf die allfälligen verbleibenden Anklagepunkte führen. Im Übrigen sei aufgrund der bisherigen Abklärungen darauf hinzuweisen, dass bei einem Wegfall der Tatvorwürfe betreffend das Jahr 2003 «nur noch sehr vage und strafrechtlich kaum qualifizierbare Vorwürfe gegen den Verfolgten übrig blieben». Nähere Angaben zur angeblichen logistischen Unterstützung (Art und Weise – insbesondere Zeitpunkte und Bezugskanäle – der Beschaffung von Geld und Waffen) würden im Ersuchen und dessen Ergänzungen nicht gemacht (BGE 130 II 337 E. 7.5 S. 349 f.). Und schliesslich sei auch die *Menschenrechtslage* in Serbien und Montenegro – im Hinblick auf die politische Relevanz der erhobenen Tatvorwürfe – näher abzuklären (BGE 130 II 337 E. 7.6 S. 350). Die

V. Bundesgerichtsurteil «R. Nr. 2» vom 28. Februar 2005

Gestützt auf zusätzliche Berichte des DAP⁶⁴ und des EDA sowie auf ergänzende Angaben des ersuchenden Staates *bewilligte* das BJ mit Entscheid vom 3. Dezember 2004 erneut die Auslieferung. Der Entscheid wurde vom Verfolgten «R.» wiederum mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten.

1. Terroristische Organisation

In seinem Urteil «R. Nr. 2» vom 28. Februar 2005⁶⁵ kam das Bundesgericht nun zum Schluss, dass die ANA aufgrund ihrer Struktur und ihrer verbrecherischen Aktivitäten im fraglichen Zeitraum (Frühjahr 2003) als *terroristische Organisation* im Sinne von Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB zu bezeichnen sei.

Bei der ANA handle es sich nach den eingeholten Berichten um «eine relativ straff geführte und paramilitärisch organisierte extremistische Untergrundorganisation mit einigen hundert aktiven Mitgliedern, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim hielt». Ihr Ziel bestand darin, die ehemalige Bürgerkriegsregion Kosovo-Südserbien *mit dem Einsatz von Gewalt politisch zu destabilisieren*, um die Unabhängigkeit des Kosovo von Serbien zu erzwingen. Zu diesem Zweck verübte die ANA im Februar und März 2003 *Attentate mit Schusswaffen und Sprengstoff auf serbische Sicherheits-*

Schweiz prüft die Auslieferungsvoraussetzungen des EAUe auch im Lichte ihrer *grundrechtlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen*. Nach internationalem Völkerrecht sind Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung verboten (vgl. Art. 10 Abs. 3 BV, Art. 3 EMRK, Art. 7 und Art. 10 Ziff. 1 UNO-Pakt II [SR 0.103.2] sowie Folterschutzkonventionen der UNO [SR 0.105] und des Europarates [SR 0.106]). Niemand darf in einen Staat ausgeliefert werden, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht (Art. 25 Abs. 3 BV; vgl. BGE 123 II 161 E. 6a S. 167, 511 E. 5a S. 517). Auch das *Protokoll zur Änderung des EÜBT* vom 15. Mai 2003 sieht einen *Auslieferungsvorbehalt* vor, wenn im ersuchenden Staat das Risiko von *Folter* oder *Todesstrafe* besteht (Art. 4 Ziff. 2–3 des Protokolls, vgl. Botschaft zum Protokoll-EÜBT, BBl 2005, 1561, 1565).

64 Dienst für Analyse und Prävention des Bundesamtes für Polizei.

65 BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005, zur (teilweisen) *Publikation* in der amtlichen Sammlung bestimmt.

kräfte. Ab Mitte April 2003 beanspruchte sie aber auch die Urheber-schaft eines *Bombenanschlages* gegen *zivile Einrichtungen* (Eisenbahnbrücke in *Zvecan*). Die ANA wurde deshalb vom zuständigen Sonderbevollmächtigten des UNO-Generalsekretärs am 17. April 2003 auf die Liste der als «*terroristisch*» eingestuften extremistischen Gruppierungen gesetzt. Dem Verfolgten «R.» wird im Wesentlichen vorge-worfen, er habe der ANA (als eines ihrer aktivsten Mitglieder) angehört. Von der Schweiz aus habe er die Organisation *logistisch unterstützt*. Namentlich habe er sich an der *Planung* und *Koordination* von Anschlägen beteiligt und für die ANA *finanzielle Mittel* beschafft. Über die im Fe-bruar 2003 geplante und ausgeführte Tötung eines serbischen Polizisten sei er «zumindes-t informiert» gewesen. Vor und nach der Aktion habe er mit den Hauptverdächtigen telefonisch und per SMS-Mitteilungen kom-muniziert. Ausserdem hätten sich die Täter nach dem Tötungsdelikt in ein-
nem Haus des Verfolgten versteckt. Eine physische Teilnahme an der Tat-ausführung vor Ort werde ihm hingegen nicht vorgeworfen. Dies gelte auch für fehlgeschlagene Sprengstoffdelikte der ANA im März bzw. Sep-tember 2003. Nach Ansicht des Bundesgerichtes fällt dieser inkriminier-te Sachverhalt⁶⁶ grundsätzlich unter Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB⁶⁷. Damit lag ein *auslieferungsfähiges Delikt* im Sinne von Art. 2 Ziff. 1 EAUE vor.⁶⁸

2. Einrede des politischen Delikts

Der Verfolgte «R.» hielt allerdings an seiner Einrede fest, er werde aus *politischen Gründen* verfolgt.⁶⁹ Er machte geltend, die

⁶⁶ Der Rechtshilferichter ist grundsätzlich an die *Sachdarstellung des Rechts-hilfeersuchens* gebunden, soweit diese nicht durch offensichtliche Fehler, Lücken oder Widersprüche sofort entkräftet wird (BGE 125 II 250 E. 5b S. 257; 122 II 134 E. 7b S. 137, 367 E. 2c S. 371; 120 Ib 251 E. 5c S. 255; 118 Ib 111 E. 5b S. 121 f.; 117 Ib 64 E. 5c S. 88). Im besonders heiklen Fall «R.» stellte das Bundesgericht relativ *hohe Anforderungen* an die Verlässlichkeit und Ausführlichkeit der Sachdarstel-lung; s. dazu ausführlich BGE 130 II 337 E. 6.1 S. 345, E. 7 S. 346–351, sowie zur Publikation bestimmte E. 2.10–2.11 des BGE «R. Nr. 2» vom 28. Februar 2005 (1A.288/2004 und 1A.4/2005).

⁶⁷ Zur Publikation bestimmte E. 2.13–2.14 von BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005.

⁶⁸ Zur materiellstrafrechtlichen «*Prüfungsdichte*» im *Rechtshilfeverfahren* siehe FORSTER (Fn. 8), 427–429.

⁶⁹ Zur Einrede des politischen Delikts s. oben, Ziff. II/1, S. 218 ff., sowie BGE 130 II 339 E. 1.1 und 341–344 E. 3.

ANA verfolge als Nachfolgeorganisation der UCK ein «strategisch politisches Ziel». Serbien habe sich anlässlich der internationalen Friedensverhandlungen von *Rambouillet* im Februar 1999 geweigert, den Bürgerkrieg im Kosovo zu beenden. Bis zu jenem Zeitpunkt seien nach der Einschätzung des ICTY im Kosovo 4000 Menschen ums Leben gekommen. Zwar sei der Bürgerkrieg nach der Intervention internationaler Truppen im Juni 1999 «offiziell» beendet worden. Die Kampfhandlungen zwischen der «albanischen Befreiungsarmee UCK» bzw. ihren Nachfolgeorganisationen und den serbischen Armee- und Polizeikräften hätten sich jedoch noch jahrelang fortgesetzt. Ende Mai 2001 hätten die «Unruhen und Kampfhandlungen» auf Vermittlung der internationalen Staatengemeinschaft «ihr Ende» gefunden. Die Nachfolgeorganisationen der UCK seien «entwaffnet» worden. Damit seien die ethnischen Konflikte in der Krisenregion zwar «eingedämmt», nicht aber gelöst worden. Serbien stehe «vor den Trümmern eines äusserst gewalttätigen, fast ein Jahrzehnt währenden Bürgerkrieges, in welchem sich die Ethnien bis hin zur massenhaften physischen Vernichtung bekämpft haben». Anfang 2003 sei «klar» geworden, «dass Unruhen oder Gewaltakte in der Krisenregion», namentlich im Presovo-Tal, «vor allem» der serbischen Seite nützten. Gewisse serbische Kreise seien nach Ansicht von «R.» weiterhin an einer Aufheizung der gespannten Lage in Südserbien bzw. an einer Radikalisierung des albanischen Widerstandes interessiert, um daraus politisch Kapital zu schlagen und die massive serbische Polizei- und Militärpräsenz zu rechtfertigen. Es bestünden (laut «R.») sogar Anhaltspunkte dafür, dass ein Teil der dem albanischen Widerstand bzw. der ANA zugeschriebenen Gewaltakte des Jahres 2003 von serbischen Sicherheitskräften «selber inszeniert» worden sei. Am 14. Februar 2003 sei in der «Neuen Zürcher Zeitung» ein Artikel über die Hintergründe der Unruhen im Kosovo bzw. in Südserbien erschienen. Danach habe «ein Aufflammen der Gewalt» den Interessen der serbischen Seite gedient. «Albanischer Terrorismus» sei «für Belgrad ein willkommenes und im Presovo-Tal bewährtes Mittel, sich als Garant für Stabilität in der Region anzupreisen». Bei der vorliegenden Strafverfolgung stünden sich «faktisch die ehemaligen Bürgerkriegsparteien gegenüber». Die «Widerstandskämpfer» der ANA würden aus politischen Motiven als Kriminelle oder Terroristen «stigmatisiert».

Das Bundesgericht ist dieser Argumentation *nicht* gefolgt und wies in seinem Urteil «R. Nr. 2» vom 28. Februar 2005 auch die Einrede des politischen Deliktes ab. Dem Verfolgten werde die Unterstützung und Beteiligung an einer *terroristischen Organisation* im Sinne von Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB zur Last gelegt, welche namentlich für ein *Tötungsdelikt* und für *versuchte Sprengstoffanschläge* im Frühjahr 2003 verantwortlich sei. Bei schweren Gewaltverbrechen, namentlich Tötungsdelikten, werde der politische Charakter der verfolgten Straftaten in der Regel verneint.⁷⁰ Analoges müsse auch für die Unterstützung von politisch motivierten terroristischen Gewalttaten gelten. Eine *Ausnahme* im Sinne der Lehre und Praxis (offene Bürgerkriege, moderater Widerstandkampf gegen fremde Besatzung oder diktatorische Regimes usw.⁷¹) sei im Fall «R.» nicht gegeben und «auch mit der Zielrichtung des EÜBT nur schwer zu vereinbaren»⁷².

Zwar kam es im März 2004 erneut zu blutigen *interethnischen Auseinandersetzungen* im Kosovo. Der Bürgerkrieg ist jedoch seit mehreren Jahren formell beendet.⁷³ Seither bemüht sich die internationale Staatengemeinschaft mit grossem Engagement um eine *Befriedung* der Krisenregion. Die Schweiz, in der heute 200 000 Kosovo-Albaner wohnhaft sind, setzt sich in besonderer Weise für die Verbesserung der Sicherheitslage im Kosovo ein⁷⁴. Ein wichtiges Instrument dafür ist gerade die internationale Verfolgung von politisch motivierten extremistischen und terroristischen Gewaltverbrechen. Von ausschlaggebender Bedeutung war für das Bundesgericht der Umstand, dass der ANA (jedenfalls seit Mitte April 2003) neben Attentaten auf serbische Sicherheitskräfte auch noch ein *Sprengstoffanschlag gegen zivile Einrichtungen* (Eisenbahnbrücke in Zvecan) vorgeworfen wird. Darin komme «der terroristische, den Einwand des politischen Deliktes grundsätzlich ausschliessende Charakter der fraglichen Straftaten» zum Ausdruck. Die Einschüchterung der Bevölkerung oder auch die Nötigung von Staaten bzw. internationalen Organisationen durch Gewaltverbrechen sei «ein typisches Merkmal für terroristische Aktivitäten im Sinne des EÜBT»⁷⁵.

70 Vgl. auch BGE 130 II 337 E. 3.3 S. 343; 128 II 355 E. 4.2 S. 365.

71 Siehe dazu oben, Ziff. II/1, S. 221.

72 Zur Publikation bestimmte E. 3.5 von BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005.

73 Vgl. dazu oben, Ziff. III, S. 226 f.

74 Vgl. oben, Ziff. III, S. 226 und KFOR-Botschaft, BBl 2005, 452.

75 Zur Publikation bestimmte E. 3.5 von BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005; ähnlich auch BGE 1A.50/2005 vom 5. April 2005 (Fall *Achraf*; geplante *Bombenanschläge* auf

Das Bundesgericht bewilligte schliesslich die Auslieferung für einen konkret *eingegrenzten Anklagesachverhalt* (unter Spezialitätsvorbehalt)⁷⁶ und nach ausdrücklicher *Zusicherung* spezifischer *Menschenrechtsgarantien* durch Serbien und Montenegro.⁷⁷ Darüber hinaus wurden die zuständigen eidgenössischen Behörden ausdrücklich damit beauftragt, den *Strafprozess* und die *Haftbedingungen* des Verfolgten in Serbien aufmerksam zu *beobachten* und den abgegebenen Garantien nötigenfalls *Nachachtung* zu verschaffen.⁷⁸ – Es bleibt zu hoffen, dass nicht nur kosovo-albanische «Terroristen» und Kriegsverbrecher einseitig (auf Betreiben von Serbien) mit den Zwangsmitteln des internationalen Rechtshilferechts verfolgt werden, sondern dass auch Serbien sich dazu durchringt, bei der internationalen Verfolgung von angeklagten (serbischen) Kosovo-Kriegsverbrechern, darunter mutmassliche Massenmörder, mitzuwirken.⁷⁹

VI. Schlussfolgerungen

Die dargelegte Lehre und Praxis lässt auf folgende *Tendenzen* und *Leitgedanken* schliessen: Paramilitärische Auseinandersetzungen zwischen den Konfliktparteien in *akuten Bürgerkriegen* (wozu auch Kämpfe zwischen Besatzungstruppen und militanten Widerstandsorganisationen gehören können) begründen in der Regel *keinen* Terrorismusvorwurf.⁸⁰

den *spanischen Obersten Gerichtshof* und die *Audiencia Nacional* in Madrid durch die radikale islamistische Organisation «*Märtyrer für Marokko*»).

76 Vgl. zur Publikation bestimmte E. 2.14 (in fine) von BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005.

77 Vgl. BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005, E. 4.

78 BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005, E. 4.6: «Im vorliegenden Fall hat das BJ in enger Zusammenarbeit mit dem EDA sicherzustellen, dass die Haftbedingungen des Beschwerdeführers und der gegen ihn geführte Strafprozess vor Ort durch die schweizerische diplomatische Vertretung in Belgrad aufmerksam beobachtet werden und dass den oben genannten Garantieerklärungen nötigenfalls Nachachtung verschafft wird. Zu diesem Zweck müssen die schweizerischen Vertreter vereinbarungsgemäss jederzeit Zugang zum inhaftierten Verfolgten erhalten und mit diesem unbeaufsichtigt sprechen können. Ein entsprechender Hinweis ist in das Dispositiv des Auslieferungsentscheides aufzunehmen.»

79 Vgl. dazu oben, Fussnote 49.

80 Schwere Menschenrechtsverletzungen sind hier allenfalls über das *internationale Kriegsvölkerrecht* als Kriegsverbrechen bzw. Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ahnden. Zu den *Ausnahmen* und Grenzfällen, die ins *Terrorismusstrafrecht* fallen können, siehe unten.

Bombenanschläge von «Widerstandsorganisationen»⁸¹ namentlich auf zivile Ziele oder auch gezielte Tötungsaktionen, die *nach* Einstellung der akuten Bürgerkriegsfeindlichkeiten in der Absicht erfolgen, die Bevölkerung einzuschüchtern, die Krisenregion weiter zu destabilisieren oder den betroffenen Staat bzw. die internationale Völkergemeinschaft zu politischen Zugeständnissen zu nötigen, werden hingegen als terroristisch eingestuft.⁸² Militante Demonstranten und Aktivisten, die Steine auf Besatzungstruppen oder Sicherheitskräfte werfen, fallen wiederum nicht unter den strafrechtlichen Terrorismusbegriff, wohl aber politisch motivierte Sprengstoffanschläge (oder vergleichbare organisierte Gewaltaktionen) gegen zivile Einrichtungen.

Auch bei einer Eingrenzung in diesem Sinne bleiben im Einzelfall immer noch schwierige Fragen und *Grenzfälle* auszuloten: Wie sieht es aus beim Übergang vom mehr oder weniger *offenen* Bürgerkrieg in eine Phase des «schwelenden» Konfliktes? Wie verhält es sich bei der gezielten Tötung von Besatzungstruppen oder «feindlichen» Sicherheitskräften? Hier sind vor dem Hintergrund des jeweiligen Konfliktes jeweils alle Faktoren des konkreten Falles zu gewichten. Ein *Indiz* für Terrorismus kann namentlich die besondere Schwere der Gewalttaten sein. Um eine sinnvolle Abgrenzung von gemeinrechtlichen Schwerverbrechen und von Bürgerkriegskonflikten zu gewährleisten, ist jedoch auch hier zu *differenzieren*: So ist es zum Beispiel etwas anderes, wenn bei Steinwürfen einer spontan gebildeten Protestmenge eher zufällig ein Soldat oder ein Polizist getötet wird, als wenn von Mitgliedern einer straff geführten militanten Organisation gezielt und systematisch «feindliche» Sicherheitskräfte aus dem Hinterhalt erschossen werden. Je nach Fall drängen sich weitere Unterscheidungen auf. So sprechen «*weiche*» Ziele, bei denen direkt Menschen (besonders Zivilisten) getötet oder verletzt werden können, stärker für Terrorismus als gezielte An-

81 Diese Praxis gilt auch für «religiös» motivierte extremistische Gruppen. In einem jüngsten Urteil hat das Bundesgericht die in Spanien aktive radikal-islamistische Vereinigung «*Märtyrer für Marokko*» als terroristische Organisation bezeichnet (BGE 1A.50/2005 vom 5. April 2005, Fall *Achraf*). Die Organisation plante im Jahre 2004 namentlich Bombenanschläge auf den spanischen Obersten Gerichtshof und auf die Audiencia Nacional in Madrid.

82 Vgl. zur Publikation bestimmte E. 2.13 und E. 3.5 von BGE 1A.288/2004 und 1A.4/2005; s. auch BGE 1A.50/2005 vom 5. April 2005.

schläge gegen leer stehende Gebäude oder gegen andere Gegenstände, die sich allenfalls auf eine «symbolische» Appellwirkung beschränken. «*Terrorismustypisch*» sind schwere Anschläge auf Verkehrsmittel, bewohnte Gebäude oder Strassen und Plätze mit dem Zweck der Einschüchterung der Bevölkerung oder der politischen Nötigung des betroffenen Staates bzw. der internationalen Staatengemeinschaft.⁸³

Das Anliegen dieser heiklen Abgrenzungen muss es sein, einerseits den zunehmenden Gefahren des internationalen Terrorismus wirksam entgegenzutreten, andererseits blinde «Terrorismushysterie» bzw. eine Instrumentalisierung des internationalen Strafrechts für politische Zwecke zu vermeiden. Dies setzt nicht nur eine sorgfältige Analyse der jeweiligen historischen, politischen und ethnischen Hintergründe des fraglichen bürgerkriegsähnlichen Konfliktes voraus, sondern auch ein gesundes Mass an pragmatischer Zurückhaltung gegenüber allzu schematisierenden Betrachtungsweisen.

83 Je nach konkretem Fall können auch andere Gewaltstraftaten und schwere Verbrechen in Frage kommen, insbesondere *Geiselnahmen* bzw. *Entführung* und *Erpressung*. Regelmässig verüben terroristische Organisationen (z.B. RAF, ETA, IRA) zur Finanzierung ihrer politischen Ziele auch gemeinrechtliche Delikte wie etwa *Banküberfälle* oder *Lösegeletterpressungen*; «*terrorismustypisch*» sind jedoch schwere spektakuläre Gewalttaten, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert und politische Entscheidungsträger getroffen oder genötigt werden sollen.