

Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus

*Torsten Stein**

I

Die am 27. Januar 1977 von 17 der mittlerweile 19 Europaratsstaaten unterzeichnete Konvention¹⁾ geht zurück auf eine Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarates aus dem Jahre 1973²⁾ und eine entsprechende EntschlieÙung des Ministerkomitees vom 24. Januar 1974³⁾, die in ihrem Zusammenhang übereinstimmend der Ansicht Ausdruck geben, daß terroristische Gewaltakte in jedem Falle als Kapitalverbrechen bestraft werden müssen und ihre Urheber nicht etwa als »politische Straftäter« von einer sonst möglichen Auslieferung verschont werden dürfen.

Auslieferung ist ein besonders wirksames Mittel, um international bewegliche Terroristen einer angemessenen Bestrafung zuzuführen. Aus dieser Erkenntnis heraus legt die Konvention das Schwergewicht auf auslieferungsrechtliche Regelungen, hinter die andere Maßnahmen zur wirksameren Bekämpfung des Terrorismus, wie etwa die stellvertretende Strafrechtspflege, deutlich als zweitrangig zurücktreten⁴⁾. Trotzdem ist

*) Dr. iur., Referent am Institut. Das Manuskript wurde am 1. 9. 1977 abgeschlossen. Spätere Literatur ist bis zum 1. 11. 1977 in den Anmerkungen berücksichtigt.

1) Nicht unterzeichnet haben Irland und Malta, wobei lediglich von Irland eine Begründung gegeben wurde, auf die unten einzugehen ist.

2) Recommendation 703 (1973).

3) Resolution 74 (3). (Abgedruckt als Anhang zum Explanatory Report on the European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg 1977).

4) Siehe Ziff. 26 des Explanatory Report, ebenso Linke, Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, Österreichische Juristenzeitung 1977, S. 232. De Schutter, La Convention européenne pour la répression du terrorisme, un

die Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus keine Auslieferungskonvention im eigentlichen Sinne, weil sie keine neue Auslieferungsverpflichtung begründet, sondern nur für den Fall einer bereits bestehenden Auslieferungspflicht die möglichen Ausnahmen von dieser Verpflichtung reduziert. Da es keine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung zur Auslieferung verfolgter Straftäter gibt⁵⁾, kann sie sich für die Unterzeichner der Terrorismus-Konvention nur aus dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957⁶⁾ oder — wo dieses nicht in Kraft ist — aus zweiseitigen Verträgen ergeben. Für all diese Fälle modifiziert die Terrorismus-Konvention die jeweiligen Vertragsbestimmungen über die Nichtauslieferung politischer Straftäter, sonstige Auslieferungshindernisse (eigene Staatsangehörige, *ne bis in idem*, Fristablauf u. ä.) bleiben unberührt. Darüber hinaus ergänzt die Konvention bestehende Verträge gegebenenfalls um die Verpflichtung zur stellvertretenden Strafrechtspflege⁷⁾ bei Nichtauslieferung terroristischer Gewalttäter und verpflichtet die Staaten zur weitestgehenden gegenseitigen Rechts- und Amtshilfe bei der Verfolgung terroristischer Akte.

Bestehen keinerlei vertragliche Auslieferungsbeziehungen — für die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise nur im Verhältnis zu Island —, so läuft wenigstens der auslieferungsrechtliche Teil der Konvention im Ergebnis leer, denn wo die Auslieferung schon mit dem Hinweis auf die mangelnde vertragliche Verpflichtung verweigert werden kann, kommt es auf den möglichen politischen Charakter der zugrunde

(faux) pas en avant?, Journal des Tribunaux No. 4991 vom 26. 3. 1977, S. 217 ff., kritisiert diesen Vorrang der Auslieferung als Aufgabe der sonst im Auslieferungsrecht generell gewährten Wahlmöglichkeit zwischen Auslieferung und Strafverfolgung durch die eigenen Gerichte und befürchtet unter Hinweis auf den Fall *Abu Daud* (vgl. Blumenwitz, Europäische Grundrechte-Zeitschrift [EuGRZ] 1977, S. 102 ff. und 114 ff.), daß die Staaten versucht sein könnten, sich der unflexiblen Auslieferungsverpflichtung aus Gründen der Staatsräson zu entziehen. Man kann schon bezweifeln, ob die bisherigen Auslieferungsverträge so generell dem Prinzip *dedere aut iudicare* folgten; jedenfalls würde den Staaten in politisch heiklen Situationen wie im Falle *Abu Daud* die uneingeschränkte Strafverfolgung kaum leichter fallen als die Auslieferung.

⁵⁾ Vgl. für alle Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht (1976), S. 598, und Doehring, Gewohnheitsrecht aus Verträgen, ZaöRV 36 (1976), S. 77 ff. (89).

⁶⁾ BGBl. 1964 II, S. 1369. Die Konvention war am 15. 2. 1977 noch nicht in Kraft getreten für Belgien, Frankreich, Island, Malta, Portugal und das Vereinigte Königreich.

⁷⁾ Das Europäische Auslieferungsübereinkommen kennt z. B. eine — eher vage — Pflicht zur stellvertretenden Strafrechtspflege nur für den Fall der Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger (vgl. Art. 6 Abs. 3).

liegenden Straftat gar nicht mehr an. Ob die Pflicht zur eigenen Strafverfolgung aber nicht auch zwischen Unterzeichnern der Terrorismus-Konvention entsteht, die keine Auslieferungsbeziehungen haben, wird unten bei den einschlägigen Artikeln der Konvention näher zu prüfen sein.

Die Terrorismus-Konvention ist in zweifacher Hinsicht in engem Zusammenhang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 zu sehen, die von allen Europaratstaaten mit Ausnahme Portugals ratifiziert worden ist⁸⁾. Zum einen ist die Menschenrechtskonvention die Basis des gegenseitigen Vertrauens unter den Europaratstaaten, das ihnen die Grundlage und die moralische Rechtfertigung für die Einschränkung des »politischen Delikts« im Auslieferungsrecht insofern gibt, als der gemeinsame Respekt der Menschenrechte als Garantie gegen eine mißbräuchliche Ausnutzung dieser Einschränkung durch totalitäre Regime gelten kann⁹⁾. Dieser Aspekt hat auch dazu geführt, die Möglichkeit des Beitritts zur Konvention auf die Europaratsstaaten zu beschränken (Art. 11)¹⁰⁾. Zum anderen wird aus der Menschenrechtskonvention die Verpflichtung zum Schutz der Bürger gegen terroristische Gewalttaten abgeleitet, wenn es im Explanatory Report heißt: "The human rights to which regard has to be had are not only the rights of those accused or convicted of acts of terrorism but also of the victims or potential victims of those acts"¹¹⁾.

Die Konvention ist im Anhang abgedruckt und der Explanatory Report kürzlich veröffentlicht worden, so daß sich der nachfolgende Bericht auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln der Konvention beschränken kann, die einer näheren – auch kritischen – Betrachtung wert erscheinen.

⁸⁾ Vgl. BGBl. 1952 II, S. 686. Portugal hat die Menschenrechtskonvention am 22. 9. 1976 unterzeichnet.

⁹⁾ Siehe Ziff. 12 und 29 des Explanatory Report und De Schutter, a. a. O. (Anm. 4), S. 221.

¹⁰⁾ Ziff. 29 des Explanatory Report. Das Europäische Auslieferungsübereinkommen ermöglicht dagegen in Art. 30 den Beitritt weiterer Staaten (vollzogen von Israel, Finnland und Liechtenstein).

¹¹⁾ Ziff. 12. Die Pflicht des Staates zum Schutz vor Grundrechtsverletzungen durch Dritte bejaht auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch (BVerfGE 39, S. 1 ff.).

II

Art. 1 der Konvention enthält einen Katalog von Straftaten, die – im Sinne einer Fiktion – in keinem Fall als »politische Delikte« angesehen und damit von der Auslieferung ausgenommen werden dürfen. Neu ist dabei der Begriff des »offence inspired by political motives«, der sich bislang nicht in Auslieferungsverträgen und -gesetzen fand, aber keine sachliche Erweiterung beschreibt, sondern nur derjenigen Auffassung Rechnung trägt, die das »politische Delikt« von jeher (auch subjektiv definiert¹²).

Dabei stellt sich zunächst allgemein die Frage, ob eine derartige Einschränkung des Begriffs des »politischen Delikts« völkerrechtlich zulässig ist. Irland hat seine Weigerung, die Konvention zu unterzeichnen, damit begründet, daß seine Verfassung die Einhaltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts gebiete und die Nichtauslieferung politischer Straftäter ein solches Prinzip sei¹³). Der Verdacht liegt nahe, daß dabei der Bürgerkrieg in Nordirland und das Verhältnis zu Großbritannien der eigentliche Beweggrund waren, denn die Behauptung, das Verbot der Auslieferung politischer Straftäter sei eine Regel des völkerrechtlichen *ius cogens*, von der auch in Verträgen nicht abgewichen werden dürfe, läßt sich nicht aufrechterhalten und wird auch durch das Schrifttum nicht gestützt¹⁴). Gegen eine solche Auffassung sprechen auf der

¹²) Vgl. dazu Stein, Das politische Delikt im Auslieferungsrecht, EuGRZ 1977, S. 59 ff.

¹³) Vgl. The Times vom 26. 1. 1977, S. 2 (»we have no alternative but to refuse because the generally recognized principles of international law do not allow a country to extradite someone wanted by another country for a political crime«). Art. 29 Abs. 3 der irischen Verfassung von 1937 lautet: »Ireland accepts the generally recognized principles of international law as its rule of conduct in its relations with other States«. Der Supreme Court of Eire hat diese Auffassung im Jahre 1950 ausdrücklich verworfen (*State v. Tapley*, International Law Reports 18 [1951], S. 336).

¹⁴) Berber, Völkerrecht, Bd. 1 (2. Aufl. 1975), S. 419, 422; Dahm, Völkerrecht, Bd. 1 (1958), S. 283; Verdross/Simma, a. a. O. (Anm. 5); De Schutter, a. a. O. (Anm. 4), S. 219; Doehring, a. a. O. (Anm. 5); Schultz, Aktuelle Probleme der Auslieferung, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 81 (1969) Auslandsteil, S. 199 ff. (220 ff.). Für die Annahme einer allgemeinen Völkerrechtsregel in diesem Zusammenhang Lauterpacht, The Law of Nations and the Punishment of War Criminals, BYIL 21 (1944), S. 88, und Oppenheim/Lauterpacht, International Law, Bd. 1 (8. Aufl. 1955), S. 706, sowie Hingorani, The Indian Extradition Law (1969), S. 46 f., die aber auch nicht von einer Regel des *ius cogens* sprechen.

einen Seite die Tatsache, daß der Begriff des politischen Delikts keine allgemein anerkannte Definition erfahren hat und damit keinen fest umrissenen Umfang besitzt, der um Auslieferung ersuchte Staat vielmehr in jedem Falle einseitig über den politischen Charakter der Tat befindet, und auf der anderen Seite der Umstand, daß schon bislang Einschränkungen bei der Nichtauslieferung politischer Straftäter akzeptiert wurden, wie durch die weitverbreitete Attentatsklausel, Art. VII der Genozid-Konvention der Vereinten Nationen, oder bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch Art. 1 des (noch nicht in Kraft getretenen) Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen. Der Satz, das Völkerrecht verbiete die Auslieferung bei politischen Straftaten »im jeweiligen Umfang dieses Begriffs« oder aber es gewährleiste das Auslieferungsverbot für einen »Kernbereich« des politischen Delikts wäre zu inhaltsleer und unbestimmt, um eine allgemeine Regel des Völkerrechts abgeben zu können. Selbst bei der Feststellung, es sei ein allgemeiner Satz des Völkerrechts, daß ein Staat die Auslieferung politischer Täter verweigern darf¹⁵⁾, könnte man bezweifeln, ob ein Staat damit von seiner vertraglichen Auslieferungspflicht frei würde, wenn der Vertrag die auslieferungsfähigen Straftaten lediglich generell umschriebe und keinen ausdrücklichen Vorbehalt für politische Straftaten enthielte.

Wären die Europaratstaaten demnach frei, den Begriff der politischen Straftat durch Ausgrenzungen beliebig einzuschränken, so ist um so weniger verständlich, warum der Katalog in Art. 1 der Terrorismus-Konvention in einem wesentlichen Punkt offenbar unvollständig ist. Grundlegendes Merkmal der terroristischen Gewalttaten, die die Terrorismus-Konvention erfassen will, ist deren Staatsgerichtetheit¹⁶⁾. Motiv des terroristischen Anschlags auf einzelne Personen ist nicht eines gewöhnlicher Kriminalität (Gewinnsucht, Rache o. ä.), sondern das Bestreben, Zweifel an der Stärke und Schutzfähigkeit des Staates bei seinen Bediensteten und Bürgern hervorzurufen und dadurch letztlich den Staat handlungsunfähig zu machen, weil niemand mehr das Risiko entschlossen staatlicher Maßnahmen zu tragen vermag. So fehlte denn

¹⁵⁾ So Schultz, a. a. O., S. 220.

¹⁶⁾ So heißt es in Ziff. 3 des Explanatory Report ausdrücklich: "... acts of terrorism (are) today indigenous, i. e. committed for specific 'political' objectives within the member States of the Council of Europe, which may threaten the very existence of the State by paralyzing its democratic institutions and striking at the rule of law ...".

auch in keiner der offiziellen Stellungnahmen zur Ermordung des deutschen Generalbundesanwalts Buback am 7. April 1977 die Feststellung, dieser Anschlag sei gegen den Rechtsstaat gerichtet gewesen¹⁷⁾. Durch Art. 1 der Konvention wird aber nicht jede terroristische Ermordung eines Staatsbeamten, insbesondere nicht die Ermordung eines Staatsbeamten durch gezielten Einzelschuß, von der Auslieferungsverpflichtung in Art. 1 der Terrorismus-Konvention erfaßt. Art. 1 *lit. c* nimmt nur auf die international geschützten Personen Bezug, Mordanschläge auf sonstige Personen fallen nur dann unter diesen Artikel, wenn die dabei verwendete Waffe von besonderer Allgemeingefährlichkeit, weil in ihrer Wirkung unkontrollierbar ist (*lit. e*)¹⁸⁾ (wie im Fall Buback, wo die Tat mit einer automatischen Waffe verübt wurde). Zwar ließen sich derartige nicht von Art. 1 gedeckte Anschläge auf Staatsbeamte unter die Fakultativklausel in Art. 2 der Konvention subsumieren, die mit einer wesentlich weiteren Definition der terroristischen Gewalttat verbunden ist; angesichts der schon gemachten und noch zu erwartenden Vorbehalte (Art. 13 Abs. 1 der Konvention) selbst zu dem engen Katalog des Art. 1 ist aber nicht zu erwarten, daß diese Vorschrift besondere praktische Bedeutung erlangen wird.

Diese Lücke im Katalog des Art. 1 addiert sich mit einer Formulierung in der der Konvention zugrundeliegenden Resolution 74 (3) des Ministerkomitees, die in Art. 13 Abs. 1, *lit. b* der Konvention wiederkehrt, zu einer vermeidbaren und bedauerlichen Interpretationsmöglichkeit: Dort wird der besonders schwerwiegende Charakter terroristischer Gewaltakte damit erläutert, daß sie unschuldige Personen treffen könnten, die keine Beziehungen zu den Motiven der Terroristen hätten ("when they affect innocent persons foreign to the motives behind them"). Sollte man annehmen müssen, daß es nach den Vorstellungen des Europarates in seinen Mitgliedstaaten Personen gibt, die nicht in diesem Sinne »unschuldig« sind, sondern durchaus und legitimerweise mit terroristischen Motiven in Verbindung gebracht werden können?

Art. 2 der Konvention enthält die bereits erwähnte Optionsmöglichkeit, nach der die Unterzeichnerstaaten sich bei jeder schweren Gewalttat gegen Leben, Unversehrtheit oder Freiheit einer Person über geltend gemachte politische Zusammenhänge hinwegsetzen und ausliefern können. Die Aufnahme dieser Vorschrift läßt sich vorderhand mit

¹⁷⁾ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 9. 4. 1977, S. 1.

¹⁸⁾ Vgl. Ziff. 38 des Explanatory Report.

dem Kompromiß erklären, der zwischen zwei unterschiedlichen Auffassungen gefunden werden mußte, von denen die eine offenbar den Katalog der als zwingend nichtpolitisch fingierten Straftaten weiter als geschehen fassen, die andere überhaupt nur eine Optionsmöglichkeit akzeptieren wollte¹⁹⁾. Daß dabei eine wesentliche Kategorie terroristischer Akte keinen Eingang in Art. 1 gefunden hat, wurde soeben aufgeführt.

Die Optionsklausel in Art. 2 enthält zunächst völkerrechtlich Selbstverständliches, denn wenn die Nichtauslieferung politischer Straftäter kein Satz des *ius cogens* ist, können die Staaten jederzeit auf die Einwendung dieses Auslieferungshindernisses verzichten²⁰⁾, sofern sie nicht schon den politischen Charakter der Tat verneinen. Völkerrechtlich ist die Nichtauslieferung politischer Straftäter ein Recht des ersuchten Staates²¹⁾, keine Pflicht, von der ihn Art. 2 der Terrorismus-Konvention entbinden müßte. Anders ist die Situation dann, wenn ein nationales Gesetz die Auslieferung wegen politischer Straftaten verbietet, weil ein solches Gesetz individuelle Rechtspositionen begründet. Die Rechtsordnungen nahezu aller Europaratstaaten enthalten das Verbot der Auslieferung wegen politischer Straftaten, sei es in speziellen Auslieferungsgesetzen, sei es in strafrechtlichen oder in strafprozessualen Vorschriften²²⁾. Da all diese Gesetze — mit Ausnahme des Deutschen Auslieferungsgesetzes²³⁾ — das »politische Delikt« nicht definieren und damit die Auslieferung bei politischen Straftaten lediglich im jeweilig anerkannten Umfang dieses Begriffes verbieten, würde ein internationales Übereinkommen über die Definition des politischen Delikts, das beispielsweise nur extreme Auslegungsmöglichkeiten unterbinden könnte, diese Gesetze nicht berühren. Fraglich ist indessen, ob dies auch dann gelten kann, wenn — wie in der Terrorismus-Konvention — Tatbestände, die ohne Überspannung als »politisch« definiert werden können, als »nicht-politisch« fingiert werden, um ein bestimmtes Ziel, die wirksame Bekämpfung des Terrorismus, zu erreichen. Hier entsteht ein Gegensatz zwischen dem, was die Konvention in Art. 1 als zwingend und in Art. 2 als möglich normiert, und den nationalen

¹⁹⁾ Vgl. Ziff. 16–20 des Explanatory Report.

²⁰⁾ Schultz, a. a. O. (Anm. 14), S. 222; Berber, a. a. O. (Anm. 14), S. 424.

²¹⁾ Jedenfalls dann, wenn der einschlägige Auslieferungsvertrag diesen Vorbehalt enthält (vgl. oben bei Anm. 15).

²²⁾ Vgl. die Zusammenstellung bei Grützn er, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, Teil IV (Ausländische Rechtshilf evorschriften).

²³⁾ Vgl. § 3 Abs. 2 des Deutschen Auslieferungsgesetzes vom 23. 12. 1929, RGBl. I, S. 239.

Gesetzen. Dieser Gegensatz ist auflösbar, wenn man Art. 1 und 2 der Terrorismus-Konvention als unmittelbar anwendbare (*self-executing*) Regeln ansieht, die durch die Ratifikation bzw. das Zustimmungsgesetz den Rang eines einfachen Gesetzes erhalten und nach der *lex posterior*-Regel die nationalen einfachgesetzlichen Auslieferungsverbote bei politischen Straftaten derogieren, soweit sie der Konvention entgegenstehen, ohne daß das nationale Gesetz ausdrücklich geändert zu werden brauchte²⁴). Insoweit hat Art. 2 der Konvention die Funktion, die Staaten gegenüber ihren eigenen Auslieferungsvorschriften in die Lage zu versetzen, auch bei politisch zu definierenden Delikten außerhalb des Katalogs in Art. 1 auszuliefern²⁵).

Dort allerdings, wo das Verbot der Auslieferung bei politischen Straftaten in die Verfassung aufgenommen worden ist, wie im Falle Italiens (Art. 10 Abs. 4 der Verfassung vom 1. Januar 1948), scheidet die Derogation, weil die ratifizierte Konvention im Range hinter der Verfassung zurückbleibt²⁶). Hier wird sich die innerstaatliche Anwendbarkeit der Terrorismus-Konvention nur über eine Verfassungsänderung erreichen lassen, ein Weg, den Italien auch beim Inkraftsetzen der Genozid-Konvention beschritten hat²⁷). Bis dahin ermöglicht ein Vorbehalt gemäß Art. 13 Abs. 1 der Terrorismus-Konvention, dem verfassungsrechtlichen Verbot der Auslieferung politischer Straftäter Vorrang vor der Verpflichtung aus Art. 1 der Konvention zu verschaffen. Sollten die Staaten sich aber schon durch die Existenz

²⁴) Möglich wäre auch, das einfachgesetzliche Auslieferungsverbot bei politischen Straftaten im Zustimmungsgesetz für insoweit unanwendbar zu erklären, wie es in § 4 des deutschen Zustimmungsgesetzes zur Genozid-Konvention geschehen ist (BGBl. 1954 II, S. 729).

²⁵) Vgl. auch Ziff. 40 des Explanatory Report, wo es zu Art. 2 heißt: "This possibility derogates from the traditional principles according to which the refusal to extradite is obligatory in political matters", was sich richtigerweise nur auf das nationale Recht beziehen kann, weil es ein entsprechendes Prinzip des allgemeinen Völkerrechts nicht gibt.

²⁶) Zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der italienischen Verfassung vgl. Oellers-Frahm, ZaöRV 34 (1974), S. 330 ff.

²⁷) Nachdem zunächst erwogen worden war, ob Völkermord als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« nicht *per definitionem* als unpolitisch oder überpolitisch angesehen werden könne, wurde dann mit Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 21. 6. 1967 festgestellt, daß Art. 10 Abs. 4 der Verfassung auf Völkermorddelikte nicht anwendbar sei. Vgl. Pisani, Die Verweigerung der Auslieferung wegen politischer Straftaten, Politisches Delikt und Asylrecht (Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen, H. 7) (1971), S. 17 ff. (S. 37 ff., insbesondere S. 41).

eines nur einfachgesetzlichen Auslieferungsverbot es gebunden oder nur veranlaßt erachten, gegenüber der Verpflichtung aus Art. 1 den Vorbehalt zu erklären und in jedem Falle auch entsprechend zu handeln sowie die Option des Art. 2 in keinem Falle in Betracht zu ziehen, eine Konsequenz, zu der der Explanatory Report geradezu einlädt²⁸⁾, dann bliebe die Konvention insgesamt wirkungslos.

Letztlich kann Art. 2 der Konvention auch zur wünschenswerten Klarstellung dessen herangezogen werden, daß der (zu) enge Katalog des Art. 1 nicht etwa als abschließende Eingrenzung des politischen Delikts im völkerrechtlichen Auslieferungsrecht angesehen werden kann.

Art. 5 der Konvention ermöglicht es den Staaten, im Einzelfall und ohne das Erfordernis eines entsprechenden Vorbehalts, die Auslieferung zu verweigern, wenn sie hinreichende Gründe für die Annahme haben, daß das Auslieferungsersuchen aus diskriminierenden und zu mißbilligenden politischen Gründen gestellt wurde oder der Verfolgte aus solchen Gründen Nachteile zu gewärtigen hätte. Diese Vorschrift, die sich bereits in Art. 3 Abs. 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens findet, deckt sich mit der Definition der politischen Verfolgung in Art. 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention und macht deutlich, daß das Recht der Staaten auf Gewährung politischen Asyls von einer — durch die Terrorismus-Konvention ausgeweiteten — Auslieferungsverpflichtung nicht berührt wird²⁹⁾.

Es mag auf den ersten Blick so erscheinen, als sei hier im Ergebnis, wenn auch auf einem anderem Wege, die traditionelle Freiheit des um Auslieferung ersuchten Staates wiederhergestellt, einseitig über die politischen Implikationen und damit die Rechtfertigung der Auslieferungsverweigerung zu entscheiden. Dies ist jedoch nicht der Fall, die Vorschrift des Art. 5 ist in ihrer Wirkung enger. Während beim Auslieferungshindernis des politischen Delikts die Straftat und ihre Umstände Anknüpfungspunkt sind, bezieht sich Art. 5 auf die Motive des

²⁸⁾ Dort heißt es in Ziff. 23 und 72: “. . . the Convention recognizes, that a contracting State might be impeded, e. g. for legal or constitutional reasons, from fully accepting the obligations arising from Art. 1. For this reason Art. 13 . . . allows . . . reservations” (Hervorhebung vom Verf.).

²⁹⁾ Ziff. 49 des Explanatory Report. Die in der Replik von Golsong in *Le Monde* vom 2. 12. 1976, S. 37, leider nicht korrigierte Behauptung in *Le Monde* vom 2. 11. 1976, S. 1 und 17 und vom 18. 11. 1976, S. 48, die Konvention bedeute eine Ausnahme vom Recht auf politisches Asyl, ist falsch, weil das politische Asyl anknüpft an die politischen Motive der Verfolgung, nicht an die der Straftat.

Auslieferungsersuchens; ist die Entscheidung, eine Straftat als politische einzustufen und deshalb nicht auszuliefern, gegenüber dem um die Auslieferung ersuchenden Staat noch weitgehend frei von jeder Wertung, so enthält die Berufung auf Art. 5 der Konvention den Vorwurf, der ersuchende Staat betreibe in Wahrheit politische Verfolgung und schütze ein Delikt im Sinne der Art. 1 und 2 der Konvention nur vor, oder aber er sei jedenfalls nicht im Stande, terroristischen Straftätern ein faires Verfahren zu garantieren, frei von politischen Einflußnahmen. Diesen Vorwurf gegenüber einem Europaratstaat und Unterzeichner der Europäischen Menschenrechtskonvention zu erheben, hieße eine diplomatische und psychologische Schwelle zu überschreiten, deren hemmende Wirkung nicht gering eingeschätzt werden sollte und die es wenigstens ausschließen dürfte, daß Art. 5 zum Vorwand genommen wird, um eine aus sonstigen Motiven der Staatsraison getroffene Entscheidung zu rechtfertigen. Darüber hinaus ist zu beachten, daß ein Staat wirkliche und erhebliche Gründe (*substantial grounds*) für die Annahme einer politischen Verfolgung im ersuchten Staat haben und auch offenlegen muß³⁰⁾, Gründe deren Stichhaltigkeit gegebenenfalls einer schiedsgerichtlichen Klärung unterzogen werden können (Art. 10 der Konvention); über die Bewertung einer Straftat als »politische« entscheiden die Staaten dagegen allein und ohne Kontrolle.

Art. 6 und 7 der Konvention verpflichten die Vertragsstaaten, Straftaten im Sinne des Art. 1 der Konvention (nicht auch des Art. 2) in ihrem Hoheitsbereich abzuurteilen, wenn sich die Täter dort befinden und eine beantragte Auslieferung abgelehnt wurde. Diese Verpflichtung zur Strafverfolgung ist in zweifacher Hinsicht eingeschränkt: Zum einen verpflichten sich die Staaten gegenüber ihren Vertragspartnern nur zur stellvertretenden Strafrechtspflege dann, wenn sie ein Auslieferungsersuchen ablehnen, nicht dagegen zur Strafverfolgung terroristischer Gewalttäter schlechthin³¹⁾. Verzichtet demnach ein dazu berechtigter Staat aus welchen Erwägungen auch immer auf ein Auslieferungsersuchen, so kann der Urheber einer Straftat aus dem Katalog des Art. 1 der Konvention straffrei bleiben, wenn sein Aufenthaltsstaat die Strafhoheit für diese Tat nicht beansprucht oder das Le-

³⁰⁾ Siehe Ziff. 51 des Explanatory Report.

³¹⁾ Die entsprechende Verpflichtung in Art. 7 des Übereinkommens vom 16. 12. 1970 zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (BGBl. 1972 II, S. 1505) ist ihrem Wortlaut nach weiter, weil sie allein auf die Tatsache der Nichtauslieferung abstellt, nicht auf die Ablehnung eines solchen Ersuchens.

galitätsprinzip nicht gilt bzw. Ausnahmen zuläßt³²⁾. Zum anderen ist die Verpflichtung zur stellvertretenden Strafrechtspflege davon abhängig, daß das (abgelehnte) Auslieferungersuchen auf einer Jurisdiktionsnorm (Zuständigkeit zur Strafverfolgung) beruhte, die eine Parallele in der Rechtsordnung des ersuchten Staates hat. Diese Vorschrift, in der das im Auslieferungsrecht bekannte Erfordernis der beiderseitigen Verfolgbarkeit zum Ausdruck kommt, betrifft in erster Linie den Fall, daß ein Staat seine Strafgewalt auf solche Taten begrenzt hat, die auf seinem Territorium begangen werden³³⁾. Darüber hinaus kann und soll sie wohl verhindern, daß Staaten, die eine besonders ausgedehnte Strafhoheit in Anspruch nehmen, damit über Art. 6 und 7 der Terrorismus-Konvention den Maßstab auch für alle anderen Unterzeichnerstaaten setzen, die ohne diese Einschränkung immer selbst die Strafverfolgung einleiten müßten, wenn sie nicht ausliefern. Verhindert diese Vorschrift auf der einen Seite, daß sich ein Land zum »Europarat-Staatsanwalt« aufschwingt, so ermöglicht sie auf der anderen Seite aber auch, daß Staaten mit sehr restriktiv gefaßter Strafhoheit sich auch der Verpflichtung zur stellvertretenden Strafrechtspflege in einigen Fällen entziehen können, zumal die Terrorismus-Konvention den Staaten weder auferlegt, ihre Strafgewalt in einem bestimmten Maße auszudehnen, noch verhindert, daß diese möglicherweise im Umfang zurückgenommen wird. Hier wäre durchaus daran zu denken gewesen, die Unterzeichnerstaaten nach dem Vorbild des jeweiligen Art. 5 der Konventionen zum Schutz der Zivilluftfahrt³⁴⁾ zur Ausdehnung ihrer Strafhoheit auf die Straftaten aus Art. 1 der Konvention für den Fall zu verpflichten, daß die Tat in einem der Unterzeichnerstaaten begangen wurde, der Täter sich im Inland aufhält und die Auslieferung verweigert wird.

Obwohl sich die Terrorismus-Konvention in ihren auslieferungsrechtlichen Bestimmungen lediglich mit dem Auslieferungshindernis des »politischen Delikts« befaßt, ist ihren Art. 6 und 7 nicht zu entnehmen, daß die Verpflichtung zur stellvertretenden Strafrechtspflege nur dann eingreifen soll, wenn die Auslieferung wegen der politischen Implikationen — sei es gemäß Art. 5, sei es auf der Basis eines Vorbehalts nach Art. 13 Abs. 1 — verweigert wird. Es entspricht vielmehr dem

³²⁾ Als entsprechende Ausnahme vgl. § 153 d Strafprozeßordnung.

³³⁾ Vgl. Ziff. 55 des Explanatory Report.

³⁴⁾ Siehe Anm. 31 und das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 23. 9. 1971 (Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3982).

Ziel der Konvention (der effektiven Bekämpfung des Terrorismus), die Pflicht zur stellvertretenden Strafrechtspflege auch dann wirksam werden zu lassen, wenn die Auslieferung an einem anderen Hindernis scheitert, das die Konvention nicht erwähnt, mit der einzigen ausdrücklich normierten Ausnahme des Erfordernisses der beiderseitigen Verfolgbarkeit. Im gleichen Sinne wird man die Frage beantworten können, ob zwischen zwei Unterzeichnerstaaten der Konvention, die keinerlei Auslieferungsbeziehungen haben, nicht wenigstens die Pflicht zur stellvertretenden Strafrechtspflege im festgelegten Umfang entsteht, wenn die Auslieferung — völkerrechtlich zulässig — allein mit Hinweis auf die fehlende vertragliche Grundlage abgelehnt wird. Dies deshalb, weil nach dem erkennbaren Willen der Vertragsstaaten zwar in erster Linie die Auslieferung, jedenfalls aber die Bestrafung terroristischer Gewalttäter gewollt ist und die Verpflichtung zur Strafverfolgung nicht an ein bestimmtes Auslieferungshindernis anknüpft; würde man anders entscheiden, so hätte die Konvention zwischen einigen der Unterzeichnerstaaten überhaupt keine rechtliche Wirkung.

Art. 8 der Konvention verpflichtet die Staaten zur weitesten gegenseitigen Unterstützung bei der Strafverfolgung terroristischer Akte, sofern sich eine solche Pflicht nicht schon aus bestehenden Rechtshilfeabkommen ergibt. In keinem Falle soll der mögliche politische Charakter der Tat die Verweigerung der Hilfe rechtfertigen können. Auf dieser niedrigsten Stufe der Bindung staatlicher Souveränität, auf der es lediglich um den Austausch von Information, die Überlassung oder Zustellung von Urkunden oder die Vernehmung von Zeugen geht, kann der Verpflichtung die weiteste Definition des terroristischen Gewaltaktes zugrunde gelegt werden, sie entsteht nicht nur bei Delikten der in Art. 1 bezeichneten Art, wie dies bei der Pflicht zur Auslieferung oder zur stellvertretenden Strafrechtspflege der Fall ist, sondern bei allen schweren Gewalttaten gegen das Leben, die Unversehrtheit oder Freiheit einer Person (Art. 2 Abs. 1) oder auch gegen das Eigentum, wenn dadurch Personen gefährdet werden (Art. 2 Abs. 2). Diese weite Definition erfaßt auch Straftaten, die nicht notwendig terroristischen Charakter haben müssen, wenn man als besonderes Merkmal der terroristischen Gewalttat ihre Staatsgerichtetheit ansieht. Dies kommt bei Art. 2 selbst noch nicht zum Tragen, weil sich die dortige Regelung auf den möglichen politischen Charakter solcher Straftaten beschränkt, Art. 8 dagegen enthält seinem Wortlaut nach eine eigenständige Verpflichtung zur Rechts- und Amtshilfe bei Kapitalverbrechen überhaupt. Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, Art. 8 der Terrorismus-Konvention

wolle — aus dem Gesamtzusammenhang ersichtlich — eine Rechts- und Amtshilfepflicht nur bei der Verfolgung terroristischer Straftaten begründen und die Vorschrift insoweit einschränkend auslegen. Dabei wäre aber zu bedenken, daß eine solche Auslegung die Verpflichtung aus Art. 8 zum Teil an den Begriff der »terroristischen Gewalttat« knüpfen würde, die ähnlich dem der »politischen Straftat« nur sehr schwer in allgemein anerkannter Weise definiert werden könnte.

Art. 13 Abs. 1 der Konvention eröffnet den Staaten die schon mehrfach angesprochene Möglichkeit, sich durch einen Vorbehalt das Recht zu erhalten, die Auslieferung wegen des politischen Charakters der zugrunde liegenden Straftat in Abweichung von Art. 1 zu verweigern, sofern sie bei einer entsprechenden Entscheidung in jedem Einzelfall die besonders schwerwiegenden Umstände der Tat gebührend berücksichtigen; letzteres wird die Entscheidungsfreiheit der Staaten kaum wesentlich einschränken können. Italien und Norwegen haben diesen Vorbehalt schon bei Unterzeichnung der Konvention erklärt und ihn über den Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 (der nur die Verweigerung der Auslieferung nennt) auch auf die Pflicht zur Gewährung von Rechts- und Amtshilfe aus Art. 8 ausgedehnt³⁵⁾. Diese Ausdehnung des Vorbehalts wäre nach Art. 13 Abs. 4 des ursprünglichen Konventionentwurfs eindeutig ausgeschlossen gewesen, der jeden Vorbehalt über Art. 13 Abs. 1 hinaus für unzulässig erklärte³⁶⁾. Dieser Absatz ist später ersatzlos gestrichen worden, es erscheint aber ungeachtet dessen zweifelhaft, ob Vorbehalte zu anderen Artikeln oder überhaupt anderen Inhalts angesichts der Tatsache wirksam sein können, daß Vorbehalte nicht generell zugelassen sind (wofür es durchaus Vorbilder gegeben hätte³⁷⁾), sondern ausdrücklich nur gegenüber der Verpflichtung, bei

³⁵⁾ Die entsprechende Passage im italienischen Vorbehalt lautet: "Italy declares that it reserves the right to refuse extradition and mutual assistance in criminal matters in respect to any offence mentioned in Art. 1 which it considers to be a political offence . . .", und in der norwegischen Erklärung heißt es: "The Kingdom of Norway does not consider itself bound by the provisions of Art. 8 and reserves the right to refuse requests for assistance in criminal matters in which the offence is regarded by Norwegian authorities to be a political offence . . .".

³⁶⁾ Art. 13 Abs. 4 des Entwurfs lautete: «Aucune autre réserve n'est admise».

³⁷⁾ So heißt es beispielsweise in Art. 26 Abs. 1 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens: »Jede Vertragspartei kann . . . zu einer oder mehreren genau bezeichneten Bestimmungen des Übereinkommens einen Vorbehalt machen«. Gleichlautend ist auch Art. 23 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. 4. 1959 (BGBl. 1964 II, S. 1369).

den in Art. 1 genannten Straftaten ihren möglichen politischen Charakter nicht als Auslieferungshindernis geltend zu machen. So besehen hätte der weggefallene Art. 13 Abs. 4 des Konventionsentwurfes keinen konstitutiven, sondern lediglich verdeutlichenden Inhalt gehabt, und seine Streichung hätte die Rechtslage nicht verändern sollen und können. Die Unwirksamkeit der über den Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 hinausgehenden Vorbehalte ließe sich wohl auch an Hand von Art. 19 *lit. b* bzw. *lit. c* der Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1968³⁸⁾ begründen; jedenfalls sollten die Vertragsstaaten in Anwendung der dort und in Art. 20 dieser Konvention niedergelegten Grundsätze innerhalb bestimmter Fristen solchen Vorbehalten widersprechen können³⁹⁾.

Portugal hat sich bei der Unterzeichnung der Konvention vorbehalten, die Auslieferung zu verweigern, wenn die Straftat, deren Verfolgung sie dienen soll, im ersuchenden Staat mit der Todesstrafe bedroht ist. Dies gilt gemäß Art. 11 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens, der von der Terrorismus-Konvention nicht berührt wird, ohnehin; Portugal ist dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen allerdings nicht beigetreten⁴⁰⁾, so daß seine Auslieferungsbeziehungen zu den anderen Vertragsstaaten der Terrorismus-Konvention allein durch zweiseitige Verträge geregelt werden. Sollten solche Verträge mit Europarstaaten, die die Todesstrafe noch verhängen, bestehen und keine Ausnahme von der Auslieferungspflicht bei drohender Todesstrafe vorsehen⁴¹⁾, so wird dieser zur Terrorismus-Konvention gemachte Vorbehalt

³⁸⁾ Text in ZaöRV 29 (1969), S. 711 ff. Die Konvention ist noch nicht in Kraft getreten, wird aber weithin als Kodifikation der schon nach allgemeinem Völkerrecht geltenden Regeln angesehen. Die Auslegung, die Bartsch, NJW 1977, S. 1985 (1987) in diesem Zusammenhang gibt, scheint nicht richtig. Wie hier auch Mok, Nederlandse Juristenblad 1977, S. 665 (670).

³⁹⁾ Art. 20 Abs. 5 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) (= innerhalb von 12 Monaten oder bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde). Ob angesichts des klaren Wortlautes von Art. 13 Abs. 1 der Terrorismus-Konvention die Vertragsmaterialien zur Begründung des gegenteiligen Ergebnisses überhaupt herangezogen werden könnten, erscheint angesichts Art. 32 WVRK zweifelhaft.

⁴⁰⁾ Portugal hat sich bei diesem Vorbehalt jedoch ausdrücklich auf Art. 11 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens berufen.

⁴¹⁾ Art. 11 des deutsch-portugiesischen Auslieferungsvertrages vom 15. 6. 1964 (BGBl. 1967 II, S. 2345) sieht beispielsweise für einen solchen Fall nicht die Verweigerung der Auslieferung, sondern die zwingende Ersetzung der Todesstrafe durch die im ersuchten Staat für ein entsprechendes Delikt geltende Strafe vor. Diese Vorschrift kann wegen Art. 102 GG für deutsche Auslieferungsersuchen nicht praktisch werden.

Portugals seine aus anderen Verträgen entstehenden Verpflichtungen kaum einschränken können, denn Art. 3 der Konvention (Modifizierung bestehender Verträge) bezieht sich nur auf den Text der Konvention, nicht auch auf die dazu erklärten Vorbehalte. Portugal hat die Konvention im übrigen insgesamt unter dem Vorbehalt unterzeichnet, daß die Bestimmung der portugiesischen Verfassung, der zufolge eine Auslieferung aus politischen Motiven unzulässig ist, unberührt bleibt⁴²⁾. Dieser Vorbehalt schränkt die von Portugal übernommenen Verpflichtungen jedoch nicht ein, denn er beschreibt nur das, was Art. 5 der Terrorismus-Konvention ohnehin bestimmt. Die portugiesischen Vorbehalte werden vom Wortlaut des Art. 13 Abs. 1 der Konvention ebenfalls nicht gedeckt, sind aber nicht unvereinbar mit Ziel und Inhalt der Konvention⁴³⁾.

Frankreich hat anlässlich der Unterzeichnung die Abgabe von Vorbehaltserklärungen für den Zeitpunkt der Ratifikation angekündigt und darüber hinaus erklärt, daß es die Terrorismus-Konvention nicht ratifizieren wird, bevor nicht auch der Text eines Übereinkommens zwischen den EG-Staaten über die gerichtliche Verfolgung oder Auslieferung von Geiseln vorliegt, um dessen Ausarbeitung der Europäische Rat auf seiner Sitzung vom 12./13. Juli 1976 die Justizminister der Gemeinschaftsländer ersucht hatte⁴⁴⁾. Ob und wann die EG-Staaten über den Inhalt eines solchen Abkommens Einigkeit erzielen werden, ist nicht erkennbar, so daß Frankreich — wenn es bei dieser Haltung bleibt — die Terrorismus-Konvention in absehbarer Zeit nicht ratifizieren wird.

III

Die Terrorismus-Konvention des Europarates bedeutet nicht das Ende des »politischen Delikts« — dieser Begriff ist letztlich unberührt geblieben⁴⁵⁾ —, sie wird in der Praxis wohl nicht einmal den Anfang

⁴²⁾ Art. 23 Abs. 2 der portugiesischen Verfassung von 1976 («Não é admitida a extradição por motivos políticos»).

⁴³⁾ Vgl. Art. 19 *lit. c* WVRK.

⁴⁴⁾ Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 7/8 — 1976, Ziff. 2504 Nr. 6. Die EG-Kommission hatte dagegen in ihrer Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 592/76 des Abgeordneten Dondelinger zu erkennen gegeben, daß sie eine Anti-Terrorismus-Konvention mit Beschränkung auf die EG-Staaten für überflüssig hält (Amtsblatt C 23 vom 31. 1. 1977, S. 22).

⁴⁵⁾ So auch De Schutter, a. a. O. (Anm. 4), S. 221. Anders dagegen Somers, Rechtskundig Weekblad 40 (1976/77), Sp. 2318.

einer Entwicklung markieren können, die jeder politisch verbrämten Gewaltkriminalität in konsequenten Schritten die juristische Anerkennung entzieht, weil sie es den Vertragspartnern ermöglicht, sich sogar von der Verpflichtung zur Ausgrenzung der wenigen in Art. 1 genannten Straftaten aus dem Begriff des politischen Delikts zu dispensieren.

Das Europa der Neunzehn besäße nicht nur die moralische Rechtfertigung, sondern in der gemeinsamen Abwehr jeglichen Angriffs auf seine demokratischen Institutionen auch Anlaß, jeden Versuch der politischen Veränderung mit Mitteln der Gewaltkriminalität als nicht legitimierbar zurückzuweisen, eine Zurückweisung, die kaum deutlicher als durch die ersatzlose Streichung des »politischen Delikts« erfolgen könnte. Die mehrfach in Bezug genommene Harmonie zwischen den Europaratstaaten⁴⁶⁾ läßt die Anerkennung der politischen Umstände einer Straftat in einer Europarats-Konvention als anachronistisch erscheinen, für den gebotenen Schutz der Menschenrechte ist es ausreichend, politische Umstände der Strafverfolgung als Hindernis der Zusammenarbeit zu berücksichtigen, wie es in Art. 5 der Terrorismus-Konvention geschehen ist.

Das gegenseitige Vertrauen in Europa ist offenbar noch nicht groß genug, um diesen Schritt zu vollziehen und das »politische Delikt« aufzugeben⁴⁷⁾, und selbst dort, wo der Hinweis auf dieses Vertrauen die zaghaften ersten Schritte durch die Terrorismus-Konvention rechtfertigen soll, klingt dieser Hinweis eher entschuldigend. Wie sehr die Staaten der Meinung waren, mit der Terrorismus-Konvention an den Grenzen des Machbaren angelangt zu sein, wird auch aus der Möglichkeit einer jederzeitigen und sofort wirksamen Kündigung (Art. 14) deutlich⁴⁸⁾.

Man wird den Terrorismus durch eine Auslieferungsverpflichtung ohne die Einschränkung durch das »politische Delikt« nicht völlig beseitigen, aber doch wirksamer bekämpfen können. Die Terrorismus-Konvention des Europarates wird auf Grund der möglichen, schon gemachten und noch zu erwartenden Vorbehalte kaum in diesem Sinne effektiv werden können, aber sie ist immerhin ein erster Schritt in die

⁴⁶⁾ Ziff. 12 und 29 des Explanatory Report.

⁴⁷⁾ Soulier fragt in *Le Monde* vom 12. 11. 1976, S. 17, wer denn wohl auf diese Weise der Bundesrepublik Deutschland helfen wolle, ihre Gefängnisse zu füllen.

⁴⁸⁾ Eine Kündigung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens würde dagegen erst nach sechs Monaten wirksam (Art. 31).

richtige⁴⁹⁾ Richtung. Es bleibt abzuwarten, ob ein entsprechendes Übereinkommen der EG-Staaten⁵⁰⁾ auf diesem eingeschlagenen Wege weiter vorankommt.

Summary

The European Convention on the Suppression of Terrorism

The European Convention on the Suppression of Terrorism has been signed by all member States of the Council of Europe but two: Ireland and Malta. It may be doubted, whether the reason for abstaining given by the Irish Government, claiming that non-extradition of political offenders is a generally recognized principle of international law, is correct. In our opinion, shared by other authors, the States are free under international law either to limit the scope of the political-offence-concept or to abolish this concept entirely.

Though dealing primarily with extradition, the European Convention on the Suppression of Terrorism is not an extradition treaty as such, but modifies existing extradition agreements by eliminating the possibility of invoking the political nature of some offences in order to refuse extradition requests, and by establishing the obligation of the contracting States to prosecute the offenders by their own authorities, if they refuse extradition. Commenting on the most important provisions of the Convention, this article intends to show, that the restrictions imposed upon the political-offence-concept as well as the obligation to prosecute can, however, not be considered being sufficient. Though it is already claimed by various sides, that the Convention would abolish the political-offence-concept and even restrict the established right of political asylum, the named concept in fact remains basically unchanged and the right of asylum is guaranteed by art. 5 of the Convention.

⁴⁹⁾ Kein *faux pas*, wie De Schutter, a. a. O. (Anm. 4), andeutet. Ermutigend ist immerhin, daß Österreich die Konvention am 11. 8. 1977 vorbehaltlos ratifiziert hat. Schweden hat bei seiner Ratifikation am 15. 9. 1977 den Vorbehalt gemäß Art. 13 gemacht.

⁵⁰⁾ Siehe oben bei Anm. 44.

The European Convention on the Suppression of Terrorism will hardly prove to be an effective instrument in the fight against international terrorism. The obligations contained therein, limited as they are, are subject to substantial reservations and, already while signing the Convention, some contracting States have made reservations even exceeding those expressly admitted by art. 13 para. 1; these might however be considered as invalid or be at least subject to objections by other contracting States. Even if the Convention will not be effective, it has to be approved as the first step of a development which might lead the European States to recognize that no attempt to paralyze or even overthrow their democratic institutions by terrorist acts can be justified and should therefore not be privileged by accepting any political motive whatsoever. It can be asserted, that in a community of States with free and democratic political systems, which before long will all have ratified the European Convention on Human Rights, privileging political offenders has become obsolete. In this respect, the European Convention on the Suppression of Terrorism is disappointing. It remains to be seen, if the member States of the European Communities, presently drafting a convention dealing with similar matters, will be able to make the decisive step and — while maintaining the right of asylum — abolish the privilege of “political” offenders in the law of extradition and mutual assistance in criminal matters.

Torsten Stein

Anhang

European Convention on the Suppression of Terrorism*)

The member States of the Council of Europe, signatory hereto.

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its Members:

Aware of the growing concern caused by the increase in acts of terrorism;

Wishing to take effective measures to ensure that the perpetrators of such acts do not escape prosecution and punishment;

Convinced that extradition is a particularly effective measure for achieving this result.

Have agreed as follows:

*) Council of Europe, European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg, Provisional Edition.

Article 1

For the purposes of extradition between Contracting States, none of the following offences shall be regarded as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives:

- a.* an offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970;
- b.* an offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971;
- c.* a serious offence involving an attack against the life, physical integrity or liberty of internationally protected persons, including diplomatic agents;
- d.* an offence involving kidnapping, the taking of a hostage or serious unlawful detention;
- e.* an offence involving the use of a bomb, grenade, rocket, automatic firearm or letter or parcel bomb if this use endangers persons;
- f.* an attempt to commit any of the foregoing offences or participation as an accomplice of a person who commits or attempts to commit such an offence.

Article 2

1. For the purposes of extradition between Contracting States, a Contracting State may decide not to regard as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives a serious offence involving an act of violence, other than one covered by Article 1, against the life, physical integrity or liberty of a person.

2. The same shall apply to a serious offence involving an act against property, other than one covered by Article 1, if the act created a collective danger for persons.

3. The same shall apply to an attempt to commit any of the foregoing offences or participation as an accomplice of a person who commits or attempts to commit such an offence.

Article 3

The provisions of all extradition treaties and arrangements applicable between Contracting States, including the European Convention on Extradition, are modified as between Contracting States to the extent that they are incompatible with this Convention.

Article 4

For the purposes of this Convention and to the extent that any offence mentioned in Article 1 or 2 is not listed as an extraditable offence in any extradition convention or treaty existing between Contracting States, it shall be deemed to be included as such therein.

Article 5

Nothing in this Convention shall be interpreted as imposing an obligation to extradite if the requested State has substantial grounds for believing that the request for extradition for an offence mentioned in Article 1 or 2 has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons.

Article 6

1. Each Contracting State shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over an offence mentioned in Article 1 in the case where the suspected offender is present in its territory and it does not extradite him after receiving a request for extradition from a Contracting State whose jurisdiction is based on a rule of jurisdiction existing equally in the law of the requested State.

2. This Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law.

Article 7

A Contracting State in whose territory a person suspected to have committed an offence mentioned in Article 1 is found and which has received a request for extradition under the conditions mentioned in Article 6, paragraph 1, shall, if it does not extradite that person, submit the case, without exception whatsoever and without undue delay, to its competent authorities for the purpose of prosecution. Those authorities shall take their decision in the same manner as in the case of any offence of a serious nature under the law of that State.

Article 8

1. Contracting States shall afford one another the widest measure of mutual assistance in criminal matters in connection with proceedings brought in respect of the offences mentioned in Article 1 or 2. The law of the requested State concerning mutual assistance in criminal matters shall apply in all cases. Nevertheless this assistance may not be refused on the sole ground that it

concerns a political offence or an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives.

2. Nothing in this Convention shall be interpreted as imposing an obligation to afford mutual assistance if the requested State has substantial grounds for believing that the request for mutual assistance in respect of an offence mentioned in Article 1 or 2 has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons.

3. The provisions of all treaties and arrangements concerning mutual assistance in criminal matters applicable between Contracting States, including the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, are modified as between Contracting States to the extent that they are incompatible with this Convention.

Article 9

1. The European Committee on Crime Problems of the Council of Europe shall be kept informed regarding the application of this Convention.

2. It shall do whatever is needful to facilitate a friendly settlement of any difficulty which may arise out of its execution.

Article 10

1. Any dispute between Contracting States concerning the interpretation or application of this Convention, which has not been settled in the framework of Article 9, paragraph 2, shall, at the request of any Party to the dispute, be referred to arbitration. Each Party shall nominate an arbitrator and the two arbitrators shall nominate a referee. If any Party has not nominated its arbitrator within the three months following the request for arbitration, he shall be nominated at the request of the other Party by the President of the European Court of Human Rights. If the latter should be a national of one of the Parties to the dispute, this duty shall be carried out by the Vice-President of the Court or, if the Vice-President is a national of one of the Parties to the dispute, by the most senior judge of the Court not being a national of one of the Parties to the dispute. The same procedure shall be observed if the arbitrators cannot agree on the choice of referee.

2. The arbitration tribunal shall lay down its own procedure. Its decisions shall be taken by majority vote. Its award shall be final.

Article 11

1. This Convention shall be open to signature by the member States of the Council of Europe. It shall be subject to ratification, acceptance or approval.

Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. The Convention shall enter into force three months after the date of the deposit of the third instrument of ratification, acceptance or approval.

3. In respect of a signatory State ratifying, accepting or approving subsequently, the Convention shall come into force three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 12

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2. Any State may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval or at any later date, by declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend this Convention to any other territory or territories specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings.

3. Any declaration made in pursuance of the preceding paragraph may, in respect of any territory mentioned in such declaration, be withdrawn by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. Such withdrawal shall take effect immediately or at such later date as may be specified in the notification.

Article 13

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, declare that it reserves the right to refuse extradition in respect of any offence mentioned in Article 1 which it considers to be a political offence, an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives, provided that it undertakes to take into due consideration, when evaluating the character of the offence, any particularly serious aspects of the offence, including:

a. that it created a collective danger to the life, physical integrity or liberty of persons; or

b. that it affected persons foreign to the motives behind it; or

c. that cruel or vicious means have been used in the commission of the offence.

2. Any State may wholly or partly withdraw a reservation it has made in accordance with the foregoing paragraph by means of a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe which shall become effective as from the date of its receipt.

3. A State which has made a reservation in accordance with paragraph 1 of its article may not claim the application of Article 1 by any other State; it may, however, if its reservation is partial or conditional, claim the application of that article in so far as it has itself accepted it.

Article 14

Any Contracting State may denounce this Convention by means of a written notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. Any such denunciation shall take effect immediately or at such later date as may be specified in the notification.

Article 15

This Convention ceases to have effect in respect of any Contracting State which withdraws from or ceases to be a Member of the Council of Europe.

Article 16

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of:

- a.* any signature;
- b.* any deposit of an instrument of ratification, acceptance or approval;
- c.* any date of entry into force of this Convention in accordance with Article 11 thereof;
- d.* any declaration or notification received in pursuance of the provisions of Article 12;
- e.* any reservation made in pursuance of the provisions of Article 13, paragraph 1;
- f.* the withdrawal of any reservation effected in pursuance of the provisions of Article 13, paragraph 2;
- g.* any notification received in pursuance of Article 14 and the date on which denunciation takes effect;
- h.* any cessation of the effects of the Convention pursuant to Article 15.

In witness whereof, the undersigned being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, this 27th day of January, 1977, in English and in French, both texts being equally authoritative, in a single copy which shall remain deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each of the signatory and acceding Parties.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Strasbourg, le 27 janvier 1977, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacune des Parties signataires et adhérentes.