

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Terrorismusstrafrechts

I.

Zwei Männer, eine Frau unternahmen am 28. Dezember 2015 in Wolfsburg den Versuch, einen »Geldtransporter« auszurauben. Es wurde zwar geschossen, doch dem Unternehmen blieb der Erfolg versagt. Dieser Tat – und zweier vergleichbarer – verdächtig sind drei Personen, die der »dritten Generation« der »Roten Armee Fraktion« (RAF) zugerechnet werden und gegen die Haftbefehle u.a. wegen Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung bestehen. Am Tatort in Wolfsburg gesicherte DNA-Spuren entsprechen nämlich solchen, die am Tatort in Darmstadt-Weiterstadt nach dem Sprengstoffanschlag auf die neue JVA gefunden wurden. Die wegen des Geschehens in Wolfsburg ermittelnde Staatsanwaltschaft Braunschweig geht – trotz der Bewaffnung der Täter mit Schnellfeuergewehr und Panzerfaust – nicht von »terroristischen Motiven«¹ aus, da anzunehmen sei, dass es sich um den Versuch einer Geldbeschaffung für das Leben im Untergrund gehandelt habe. Der Generalbundesanwalt hat das Verfahren nicht an sich gezogen.

Warum diese Einführung, was besagt sie? ‚Alte RAF-Terroristen‘, nach denen weiterhin gefahndet wird, werden im Bemühen ihr Leben im Untergrund mit schwersten Straftaten zu finanzieren, wieder wie ‚normale‘ Täter behandelt. Dabei wäre ohne die RAF die nunmehr 40-jährige Entwicklung der Terrorismusgesetzgebung (so) nicht in Gang gekommen. Ich erinnere daran, dass im Jahre 1975 die Entführung von Peter Lorentz mit der Freipressung für fünf RAF-Angehörige, die Geiselnahme von Stockholm mit mehreren Todesopfern die Welt in Atem hielten, der berühmte ‚Stammheim-Prozess‘ gegen die Angeklagten der sog. »ersten Generation« der RAF begann.

1 Gemeinsame Presseerklärung der StA Braunschweig und der Polizei Wolfsburg vom 20.01.2016.

Entsprechend war die politische Stimmung im Lande, die Politik sah sich in der Pflicht energisch zu reagieren. Das ‚Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes‘ vom 18. August 1976² – zurückgehend auf Entwürfe des Bundesrates und der Bundesregierung³ – führte in der Überschrift von § 129a StGB den Begriff der »terroristischen Vereinigung« in das Gesetz ein. Ziele waren u.a. die »bessere Bekämpfung terroristischer Vereinigungen« und ein »Beitrag zur Beseitigung des Ermittlungsnotstandes«. ⁴ Eine im Entwurf vorgeschlagene Kronzeugenregelung fand allerdings ebenso wenig eine Mehrheit ⁵ wie auch die Forderung der oppositionellen Christdemokraten, § 129a StGB als Verbrechen auszugestalten. Dagegen bestand Einigkeit, die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts auf die Verfolgung von Verstößen gegen § 129a StGB zu erweitern. ⁶ Damit einhergingen flankierende Regelungen in Verfahrensrecht.

Über die Rechtsanwendung werden andere Referenten sprechen, es sei hier nur so viel gesagt, dass auch die »Wehrsportgruppe Hoffmann« als terroristische Vereinigung eingestuft wurde. Die nach dem Verbot im Libanon aufhältliche »Wehrsportgruppe Ausland« konnte aber – so der BGH in einer Haftbeschwerdeentscheidung – nicht nach §§ 129, 129a StGB belangt werden, da es an »einer im räumlichen Geltungsbereich des Grundgesetzes bestehenden Vereinigung« fehle. ⁷

Es dauerte zehn Jahre bis das ‚Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus‘ vom 19. Dezember 1986 die »Bildung terroristischer Vereinigungen« zum Verbrechen erhob, mit einem Strafrahmen von einem bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe. ⁸ Zudem wurden die Strafbarkeit der »Anleitung zu Straftaten« mit § 130a StGB erneut kriminalisiert und die Evokationsmöglichkeiten des Generalbundesanwalts erheblich ausgeweitet. Eine von der CDU/FDP-Regierung vorgeschlagene Kronzeugenregelung ⁹ in einem befristet wirksamen Stammgesetz »Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten« kassierten Innen- und Rechtsausschuss des Bundestages wiederum ein; dem folgte das Plenum. Die Verschärfung des Tatbestandes des § 129a StGB und die begleitenden

2 BGBl. I 2181.

3 BT-Drucks. 7/4005.

4 BT-Drucks. 7/4005 S. 8.

5 BT-Drucks. 7/5041 S. 6.

6 Art. 3 des Gesetzes vom 18.08.1976 – BGBl. I 2181.

7 BGHSt 30, 326; NJW 1982, 530.

8 BGBl. I 2566.

9 BT-Drucks. 10/6286.

Regelungen waren Reaktionen der Politik auf die Taten der »dritten Generation« der RAF – u.a. Ermordungen von Ernst Zimmermann, Karl Heinz Beckurts, Gerold von Braunmühl, Alfred Herrhausen, Detlev Karsten Rohwedder – aber auch auf das »neue Phänomen der militanten Autonomen und der Terroristen aus dem Umfeld der Anti-Atom-Bewegung«. |¹⁰

Eine immer wieder geforderte auf §§ 129, 129a StGB zugeschnittene Kronzeugenregelung fand am 9. Juni 1989 den Weg ins Bundesgesetzblatt |¹¹, allerdings mit einer zeitlichen Befristung bis zum Jahresende 1992. Zweimal hat der Gesetzgeber die Anwendbarkeit der Kronzeugenregelung verlängert, zunächst bis zum Ende des Jahres 1995, |¹² sodann ein letztes Mal bis zum 31. Dezember 1999. |¹³ Mit parlamentarischen Mitteln versuchte die Fraktion der Grünen im 11. Deutschen Bundestag die »Verrechtlichung der Entrechting« |¹⁴ durch Aufhebung der §§ 129, 129a, 130a StGB zu beseitigen, was aber nicht erfolgreich war.

Dass der gesetzgeberische Eifer nachgelassen hatte, mag die Tatsache verdeutlichen, dass die Christdemokraten 1999 mit dem Vorschlag scheiterten, die Anwendbarkeit des Kronzeugengesetzes ein weiteres Mal für drei Jahre zu verlängern. |¹⁵ Wie sich die Justizpraxis mit der Rechtslage eingerichtet hat und was die Wissenschaft davon hielt, werden Andere vortragen. Von mir ist allerdings zu bemerken, dass die sogenannte »Sympathiewerbung« in § 129a Abs. 3 StGB eine sprudelnde Quelle für Zwist zwischen den Christdemokraten und den anderen Parteien war.

Daher nur ein kleines Zwischenresümee: Den Weg, durch die Kriminalisierung der Bildung, Zugehörigkeit und Unterstützung von Vereinigungen die Strafbarkeit »vorne« anzusiedeln, ist der Gesetzgeber konsequent gegangen. Dass er dabei durchaus auch »präventive« Überlegungen angestellt haben dürfte, legt die Begründung zum Regierungsentwurf des ‚Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus‘ vom 19. Dezember 1986 nahe, wenn sie davon spricht, der bei dieser Art von Kriminalität bestehende »Ermittlungsnotstand« |¹⁶ solle verringert werden. Und in den Vorblättern zu den Geszentwürfen hieß es regelmäßig – wie so oft im Übrigen – »Alternativen keine«.

10 *Backhaus*, Der gesetzliche Richter im Staatsschutzstrafrecht: Zur Verfassungsmäßigkeit von § 120 Abs. 2 GVG, S. 62.

11 BGBl. I 1059.

12 BGBl. I 1993, 238.

13 BGBl. I 1996, 58.

14 BT-Drucks. 11/7139.

15 BT-Drucks. 14/1107.

16 BT-Drucks. 7/4005 S.89.

II.

Nach meinen persönlichen Erfahrungen und Recherchen in früherer Zeit hat der Politikbetrieb in Bonn sodann in Berlin die Regelungen – oft in Eile – erarbeitet, so etwas wie offene Kommissionen mit Vertretern aus vielen Bereichen – wie unlängst die Gremien zum Strafverfahren oder zu den Tötungsdelikten – hat es nicht gegeben.

Dann kam der 11. September 2001! Dass internationaler Terrorismus in Gestalt »Al Quaida« die Vereinigten Staaten mitten ins Herz traf, erzeugte unübersehbare politische Konsequenzen, die in die deutsche Gesetzgebung hineinreichten und -reichen. Ich erinnere daran, dass Bundeskanzler Schröder den USA »uneingeschränkte Solidarität« versicherte.

Bereits am 20. September 2001 – also neun Tage nach den Attentaten – nahm die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung eines § 129b StGB in Angriff.¹⁷ Ich zitiere den vollständigen Wortlaut der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelung von § 129b StGB:

»Die §§ 129 und 129a gelten auch für Vereinigungen im Ausland.«

Hatte man nach der BGH-Entscheidung Strafflosigkeit der »Wehrsportgruppe Ausland« in Deutschland noch hingegenommen, bestand nun höchster politischer Druck,

»weil deutlich geworden sei, welche Gefahr von außereuropäischen kriminellen und terroristischen Vereinigungen droht.«¹⁸

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren erhielt § 129b StGB dann die wesentlichen Konturen seiner Ausgestaltung. Nach Anhörung von Sachverständigen, wozu auch Herr Senatsvorsitzender Breidling gehörte, einigten sich SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP auf die heutige Fassung.¹⁹ Für Vereinigungen in anderen Mitgliedstaaten der EU gilt nichts anderes als für deutsche. Die Strafbarkeit ausländischer terroristischer Vereinigungen jedoch wurde territorial begrenzt. Tatbestandliche Voraussetzung ist, dass der Tatort in Deutschland liegt, das »Opfer Deutscher ist oder sich im Inland befindet« (Abs. 1 Satz 2).

17 BR-Drucks. 725/01.

18 BT-Drucks. 14/7025 S. 6.

19 Durch Art. 220 der Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 7. September 2015 – BGBl. I 1474 – wurde in Abs. 1 Satz 3 lediglich »und für Verbraucherschutz« eingefügt.

Doch damit nicht genug, auch das Legalitätsprinzip erfuhr Einschränkungen; zur Verfolgung außereuropäischer Vereinigungen bedarf es einer Verfolgungsermächtigung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Abs. 1 Satz 3). Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages, der diese Variante in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hatte, hielt sie für erforderlich um die Verfolgung unbedeutender Sachverhalte oder mit unverhältnismäßigen Nachteilen verbundene Ermittlungen zu vermeiden.^{| 20}

In Absatz 1 Satz 5 der Vorschrift macht der Gesetzgeber dem Justizministerium Vorgaben zur Ermessensausübung bei Verfolgungsermächtigungen. Die Forderung, die Beachtung dieser gesetzlichen Vorgaben durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gerichtlich nachprüfen zu lassen, wird bei erteilten Ermächtigungen von der Verteidigung im Strafverfahren immer wieder erhoben. Da der Regierungsentwurf eine Verfolgungsermächtigung nicht vorsah,^{| 21} kann die Begründung keine Hinweise liefern. Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages teilte in Beschlussempfehlung und Bericht vom 24. April 2002 insoweit mit:

»Die Entscheidung über die Erteilung oder Verweigerung der Ermächtigung ist gerichtlicher Nachprüfung entzogen.«^{| 22}

In zweiter und dritter Beratung des Entwurfs bekräftigte der Parlamentarische Staatssekretär Prof. Dr. Pick für die Bundesregierung, dass lediglich »Hinweise zur Ausübung des Ermessens« gegeben werden.^{| 23} Dem widersprach für den Koalitionspartner der Abgeordnete Volker Beck und sah die gerichtliche Prüfung Einhaltung der Kriterien gewährleistet.^{| 24}

Streit gab es um eine von der Ausschussmehrheit vorgeschlagene Änderung von §§ 129 Abs.1 und 129a Abs. 3 StGB^{| 25}, wonach die »Sympathiewerbung« ersetzt werden sollte durch Werbung »um Mitglieder oder Unterstützer«. Mit ihrem Anliegen, an der sehr problematischen Regelung festzuhalten, riefen die Christdemokraten gar den Vermittlungsausschuss an,^{| 26} was aber letztlich ohne Erfolg blieb, wie die aktuelle Gesetzesfassung zeigt.

20 BT-Drucks. 14/8893, S. 9.

21 BR-Drucks. 725/01.

22 BT-Drucks. 14/8893 S. 9.

23 Plenarprotokoll vom 26. April 2002 S. 23331.

24 Plenarprotokoll vom 26. April 2002 S. 23334.

25 BT-Drucks. 14/8893.

26 BT-Drucks. 14/9336.

III.

In dem »Schnellschussentwurf« vom 20. September 2001 führte die Bundesregierung zur Notwendigkeit der Gesetzgebung auch die Verpflichtung aus der ‚Gemeinsamen Maßnahme der EU vom 21. Dezember 1998 betreffend die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der EU‘ an.²⁷ Völkerrechtliche Vorgaben lieferten fortan regelmäßig die Impulse für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Terrorismusstrafrechts. Denn nicht nur hier in Deutschland herrschte Ratlosigkeit, wie auf die nicht gekannten neuen Erscheinungsformen des islamistischen Terrorismus reagiert werden sollte. Die Bestimmungen der Vereinigungskriminalität müssen als Instrument im Vorfeld von Attentaten versagen, wenn es um radikalisierte Einzeltäter oder nicht strukturierte Zusammenschlüsse weniger Personen geht. Das Mittel, außerhalb des Staatsgebietes als gefährlich eingestufte Personen zu Präventivzwecken einzusperrn, wollten Andere nicht gehen. Einen anderen Weg als mit dem Strafrecht – salopp gesagt – noch weiter nach vorn, sahen die politisch Verantwortlichen in Deutschland nicht.

Unterstützung leisteten der Europarat – er hat in Artikel 7 Abs. 2 seines ‚Übereinkommens zur Verhütung des Terrorismus‘ vom 16. Mai 2005²⁸ die Strafbarkeit von Ausbildung für terroristische Zwecke gefordert – und die EU mit dem Rahmenbeschluss vom 28. November 2008 zur Terrorismusbekämpfung.²⁹

Der Bundesrat lieferte Anfang 2008 einen Gesetzentwurf ‚zur Bekämpfung des Aufenthalts in terroristischen Ausbildungslagern‘,³⁰ wonach die Wahrnehmung von Ausbildungsangeboten terroristischer Vereinigungen bei § 129a StGB eingestellt werden sollte. Der Vorschlag fand keine Mehrheit im Parlament.

Im Jahre 2009 brachten die Angehörigen der Koalitionsfraktionen und die Bundesregierung gleichlautende Entwürfe eines ‚Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten‘³¹ (GVVG) ein. Die Entwurfsverfasser forderten ein »möglichst frühzeitiges Eingreifen auch des Strafrechts«,³² da insbesondere bei »so genannten Selbstmordattentaten [...] die Phase zwischen Vorbereitung, Versuch und Vollendung außerordentlich

27 BT-Drucks. 14/7025;

28 CETS Nr. 196; BGBl. 2011 II S. 300.

29 RB 2008/919/JI, ABl L 330, 21.

30 BT-Drucks. 16/7958.

31 BT-Drucks. 16/11735; 16/12428.

32 BT-Drucks. 16/12428 S. 1.

kurz«³³ sei. In den neuen Paragraphen 89a, 89b und 91 sollte Abhilfe geschaffen werden. Wie der zuvor skizzierte Bundesratsentwurf verdeutlicht, ging es politisch insbesondere um Training in den »Terrorcamps«.

Die »Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat« stellt § 89a StGB unter Strafe. Als Tathandlungen nennt die Vorschrift die aktive und passive Unterweisung mit Waffen, Sprengstoffen und dergleichen, deren Herstellung oder Beschaffung, sowie die Sammlung und Überlassung von »nicht unerheblichen Vermögenswerten«. Für nichteuropäische Auslandstaaten bedarf es auch einer Verfolgungsermächtigung, für minder schwere Fälle gilt eine mildere Strafandrohung, tätige Reue wird honoriert.

Im Schrifttum wurden erhebliche Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit geltend gemacht.³⁴ Im Hinblick auf die erwarteten Ausführungen anderer Referenten will ich mich auf den Hinweis beschränken, dass der Staatsschutzsenat des BGH in einem ausführlichen Urteil eine verfassungskonforme Anwendung der Vorschrift für möglich hält.³⁵

Bereits die Kontaktaufnahme zu einer terroristischen Vereinigung in der Absicht sich unterweisen zu lassen, stellt § 89b StGB unter Strafe. Der Tatbestand entfällt, wenn in Ausübung rechtmäßiger beruflicher Pflichten gehandelt wird, was etwa für recherchierende Journalisten gilt. Der neue § 91 StGB schließlich kriminalisiert die Anleitung zur Begehung solcher Taten. Auch hier hat der Gesetzgeber die »Sozialadäquanzklausel«³⁶ des 86 Abs. 3 StGB verwendet und den Tatbestand entfallen lassen bei rechtmäßiger Ausübung beruflicher Pflichten.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass auf Betreiben der FDP in den Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode aufgenommen wurde, dass – unter der Überschrift »Terrorcamps«³⁷ – die Wirksamkeit der §§ 89a, 89b StGB zur Mitte der Legislaturperiode evaluiert werden sollte. Die Bundesregierung hat am 2. Juli 2012 berichtet,³⁸ die kriminologische Zentralstelle ein Gutachten erstellt.³⁹

33 BT-Drucks. 16/12428 S. 1.

34 AnwK-StGB/*Gazeas* § 89a m.w.N.

35 Urteil vom 8. Mai 2014, 3 StR 243/13.,

36 BT-Drucks. 16/12428 S. 18.

37 Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode S. 100.

38 BT-Drucks. 17/10214.

39 *Dessecker/Feltes*, 2012, Evaluation des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten.

Verschiedene internationale Verpflichtungen haben die jüngste Änderung des GVVG auf den Weg gebracht. |⁴⁰ Die Resolution des UN-Sicherheitsrates vom 24. September 2014 |⁴¹ verpflichtet, Reisetätigkeiten mit terroristischen Zielsetzungen unter Strafe zu stellen. Die Reaktion des Bundesgesetzgebers erfolgte mit der Einfügung des Absatzes 2a in § 89a StGB, wonach eine schwere staatsgefährdende Gewalttat auch vorbereitet, wer es unternimmt, zur Begehung einer solchen Tat oder zum Zwecke einer Unterweisung oder Beschaffung in einen Staat mit Terrorcamps ausreist. |⁴²

Veranlasst durch das Internationale Übereinkommen der VN vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus |⁴³ und Empfehlungen der ‚Financial Action Task Force‘ |⁴⁴ wurde durch GVVG-Änderungsgesetz eine Stammnorm § 89c StGB »Terrorismusfinanzierung« in das Strafgesetzbuch eingefügt. Auch hier setzt die Kritik wieder da an, dass ein vielfach sozialadäquates Verhalten – Sammeln, Entgegennehmen oder Zurverfügungstellen von Vermögenswerten – die objektive Tathandlung darstellt. |⁴⁵

Und wie geht es weiter? Der Europarat hat am 19. Mai 2015 ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus beschlossen. |⁴⁶ Ausweitungen der Strafbarkeit schwerpunktmäßig im Zusammenhang mit Reisetätigkeiten werden von den Mitgliedstaaten erwartet. Im Rat der Europäischen Union laufen Verhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung. |⁴⁷ Strafnormen sind geplant für die öffentliche Aufforderung zu terroristischen Straftaten, Anwerbung, Ausbildung, Reisetätigkeiten, Finanzierung, sogar Diebstahl mit terroristischem Ziel. Sanktionen gegen natürlich wie juristische Personen werden erörtert.

Nicht zuletzt die schrecklichen Attentate jüngerer Zeit in Europa – namentlich in Paris – haben ersichtlich auf internationalen Ebenen die Bekämpfung des Terrorismus in den Focus gerückt. Gilt dort auch: Mehr Strafrecht bringt mehr Sicherheit, oder zumindest die Illusion für den verängstigten Bürger?

40 BT-Drucks. 18/4087.

41 UN-Resolution 2178 (2014).

42 Gesetz vom 12. Juni 2015 BGBl. I 926.

43 BGBl. 2003II S. 1923.

44 FATF Recommendations International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, February 2012, updated October 2015.

45 Sieber/Vogel, Terrorismusfinanzierung, Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Band S 150, S. 132 ff.

46 CM(2015)61 final.

47 Interinstitutionelles Dossier: 2015/0281 (COD)