

der terrorist als motor der strafgesetzgebung

Dem deutschen Gesetzgeber fehlt auch 25 Jahre nach den ikonischen Anschlägen vom 11. September 2001 ein klares Konzept für den Einsatz des Strafrechts bei der Bewältigung des Terrorismus. Stattdessen lässt er sich durch schlecht verhandelte internationale Vorgaben und den Druck einzelner Vorfälle immer wieder zu unüberlegten Lösungen hinreißen.

Von Prof. Dr. Mark Zöller

Wollte man die Entwicklung der deutschen Strafgesetzgebung bei der Verfolgung terroristisch motivierter Kriminalität in einem Buchtitel zusammenfassen, so ist dies Heribert Prantl bereits im Jahr 2008 nahezu perfekt gelungen. Damals veröffentlichte er den Band »Der Terrorist als Gesetzgeber« mit dem vielsagenden Untertitel »Wie man mit Angst Politik macht«. Genauer, aber auch trauriger kann man die Realität kaum zusammenfassen. Blickt man auf die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung der vergangenen Jahrzehnte bis zurück in die »Hochphase« der Rote Armee Fraktion (RAF) in den 1970er Jahren, so stellt man fest, dass gesetzgeberische Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung meist spontan auf aktuelle Geschehnisse und Bedrohungslagen reagieren. Dabei wurde auf Konzepte zurückgegriffen, bei denen der Verdacht nicht ganz von der Hand zu weisen war, dass diese schon länger in einer ministeriellen Schublade vor sich

hin dümmerten, bis dato aber politisch nicht mehrheitsfähig waren. Das ist auch der Hybris mancher Ministerien geschuldet, die sich anstelle der demokratisch gewählten Abgeordneten häufig ganz offen als »wahre oder eigentliche Gesetzgeber« verstehen. Die Einschaltung externen Sachverständs wird deshalb nicht nur als überflüssig, sondern teilweise auch als Bedrohung der eigenen Existenz verstanden.

Neue Gesetzgebungsvorschläge sind damit so gut wie nie das Resultat einer sorgfältigen Auswertung des aktuellen Stands einer internationalen Terrorismusforschung. Entscheidend ist vielmehr, was das federführende Ministerium und die mit der Terrorabwehr befassten Sicherheitsbehörden für nützlich halten. Ob das alles etwas bringt oder nicht, ist zweitrangig. Wichtig ist das Symbol auf politischer und medialer Bühne, dass man im Einzelfall entschlossen und direkt gehandelt und auf das subjektive

Unsicherheitsempfinden in der Bevölkerung reagiert hat. Dass der Einzelfall schlechte Gesetze macht, ist nicht nur eine juristische Binsenweisheit, sondern ergibt sich auch unmittelbar aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 unseres Grundgesetzes. Dessen ungeachtet werden aber im Sog terroristischer Anschläge häufig Mittel und Befugnisse plötzlich salonfähig, die man noch unmittelbar vor solchen Anschlägen als rechtsstaatlich vollkommen inakzeptabel eingestuft hat.

Dazu nur einige Beispiele mit Bezug zur Strafverteidigungspraxis:

- die Beschränkung der Höchstzahl der Verteidiger (§ 137 StPO) und das Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146 StPO),
- die Einführung weitgehender Möglichkeiten zum Verteidigerausschluss (§§ 138a ff. StPO),
- die Befugnis zur Fortsetzung der Hauptverhandlung ohne den Angeklagten bei selbstverschuldeter Verhandlungsunfähigkeit (§ 231a StPO) und ordnungswidrigem Benehmen (§ 231b StPO),
- die Verschärfung der Bestimmungen über die Ordnungsgewalt in der Hauptverhandlung (§§ 177, 178 GVG),
- die Herabsetzung der Voraussetzungen für die Verhängung von Untersuchungshaft (§ 112 Abs. 3 StPO) beim Verdacht der Beteiligung an terroristischen Vereinigungen nach §§ 129a, 129b StGB,
- die Möglichkeit der vollständigen Unterbrechung des Kontaktes zwischen inhaftierten Terroristen und der Außenwelt nach den §§ 31 ff. EGGVG (sog. Kontaktsperre),
- die Verpflichtung, beim mündlichen Verteidigergespräch in Verfahren nach den §§ 129 f. StGB Trennscheiben vorzusehen (§ 148 Abs. 2 A. 3 StPO) oder
- die Einführung bzw. Ausweitung zahlreicher strafprozessualer Überwachungsbefugnisse (z.B. in den §§ 100a, 100b, 100c, 100i, 100j, 100k, 103 ff., 111, 163b f., 163f, 163g StPO)

Alle diese Maßnahmen sind im Laufe der Jahre und Jahrzehnte entweder primär oder zumindest auch als Reaktion auf die jeweilige terroristische Bedrohungslage in das deutsche Strafverfahrensrecht aufgenommen worden. Terroristen sind somit historisch betrachtet Motoren der Gesetzgebung. Sie treiben mit ihrer Grausamkeit auch das Arsenal der Ermittlungsbefugnisse des Staates auf die nächste Eskalationsstufe, indem sie auf staatlicher Seite typische Abwehrreflexe bedienen: neue Befugnisse für die Strafverfolgungsbehörden auf der einen und die Beschneidung von Beschuldigten- und Verteidigungsrechten auf der anderen Seite. Dabei wird übersehen, dass Terroristen unsere Gesellschaft damit Stück für Stück genau in das Zerrbild eines Rechtsstaats verwandeln, das diese schon bislang von ihr zeichnen. Für die Illusion von kollektiver Sicherheit wird immer mehr an individueller Freiheit geopfert.

wie terrorismus funktioniert

Warum wir diesen Mechanismen so leicht auf den Leim gehen, versteht man nur, wenn man sich bewusst macht, was Terrorismus eigentlich ist und wie er funktioniert. Terroristen greifen für uns alle erkennbar zum Mittel der Gewalt und legen damit typischerweise Verhaltensweisen an den Tag, die innerhalb des deutschen Rechtssystems als Straftaten eingestuft sind. Sie töten, verletzen, beschädigen und zerstören. Kurz: Sie verbreiten Angst und Schrecken. Damit alleine wird das Phänomen Terrorismus aber nur unvollständig beschrieben. Die Verbreitung von Angst und Schrecken ist in der terroristischen Logik nur Mittel zum Zweck. Sie stellt lediglich ein notwendiges Zwischenziel auf dem Weg zum eigentlich angestrebten Ziel der Verwirklichung eines Gesellschaftszustands nach den eigenen politischen, religiösen oder sonstigen ideologischen Vorstellungen dar. Was den Terroristen vom gewöhnlichen Straftäter unterscheidet, ist seine besondere Motivation. Diese aber wird von den Straftatbeständen des deutschen Strafgesetzbuchs gerade nicht abgebildet, sieht man einmal von Ausnahmen wie den niedrigen Beweggründen beim Mord ab. Warum ein Mensch eine konkrete Straftat begeht, interessiert die deutschen Strafgerichte frühestens auf der Ebene der Strafzumessung (vgl. § 46 StGB). Für die strafrechtliche Erfassung von Terrorismus ist das wenig hilfreich. Ein gewöhnlicher Messerstecher wird aber gerade deshalb zum terroristischen Attentäter, weil er mit seiner Bluttat zugleich eine nonverbale Botschaft sendet, um seinem Ziel, beispielsweise einer rassistisch, antisemitisch, nationalistisch, islamistisch oder ausländerfeindlich geprägten Gesellschaftsordnung, näher zu kommen.

Im nationalen wie internationalen Kampf gegen den Terrorismus wird immer wieder ausgeblendet, dass all dies Teil einer Kommunikationsstrategie ist. Selbstverständlich sind einzelne terroristische Gewalttaten, jüngst etwa die tödliche Messerattacke auf den Polizisten Rouven L. in Mannheim oder der Anschlag auf dem Stadtfest in Solingen, in besonderem Maße grausam und furchterregend. Mit Blick auf das Staatsganze sind sie aber objektiv betrachtet – so mitleidslos das auch klingen mag – allenfalls als »Nadelstiche« einzustufen. Militärisch-taktisch gesprochen bringen sie ein Staatsgebilde wie die Bundesrepublik Deutschland nicht ins Wanken. Dafür sind sie insgesamt betrachtet zu unbedeutend. Das wissen auch Terroristen. Über die Rechtsgutsverletzung oder -gefährdung

hinaus senden terroristisch motivierte Straftäter mit ihrer Bluttat aber immer auch eine zentrale Botschaft. Diese Botschaft an uns alle lautet: »Du bist nicht sicher!« Sie signalisieren, dass sie oder die Organisation, der sie angehören, zu jeder Zeit, an jedem Ort und gegenüber jedermann zuschlagen kann. Auf diese Weise sollen die bestehenden Machtstrukturen untergraben werden. Terroristen hoffen darauf, dass die bestehenden staatlichen Sicherheitskräfte irgendwann ihren Rückhalt in der Bevölkerung verlieren, wenn sich die Überzeugung durchsetzt, dass der Staat seine Bürgerinnen und Bürger nicht wirksam zu schützen vermag. Dann ist der Zeitpunkt für eine Machtübernahme gekommen.

Diese brutale Logik kennzeichnet die Perfidität des modernen Terrorismus. Die terroristischen Kommandos der RAF beispielsweise hatten ihre Opfer meist gezielt und sorgfältig ausgewählt. Die Entführung von Arbeitgeberpräsident Hanns-Martin Schleyer oder die Tötung des Vorstandssprechers der Deutschen Bank Alfred Herrhausen sind typische Beispiele dafür, dass besonders einflussreiche Repräsentanten des bekämpften politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems gleichermaßen stellvertretend »ausgeschaltet« wurden. Akteure des modernen Terrorismus im 21. Jahrhundert, allen voran islamistische oder rechtsextremistische Täter, haben diese Kommunikation des Schreckens demgegenüber noch auf ein deutlich höheres Maß gesteigert. Nach ihrem strategischen Konzept werden bewusst Unschuldige, d.h. an den von ihnen bekämpften, vermeintlichen Missständen unbeteiligte Personen, zu Opfern gemacht. Damit wird die Botschaft gesendet, dass niemand sicher ist und jeder Mann dem Terror zum Opfer fallen kann. Moderner Terrorismus zeichnet sich somit durch eine Verschiebung seines Bedeutungsgehalts weg von der Individualität des Opfers und hin zu einer überindividuellen Tatsymbolik aus. Nur wenn man sich das bewusst macht, wird deutlich, dass ein Terrorist, der durch Gewalt gegen Unschuldige Angst und Schrecken verbreitet, jenseits aller Strafverfolgungsbemühungen sein kommunikatives Ziel längst erreicht hat. Dann aber stellt sich letztlich auch die Frage nach dem Sinn und Zweck der Verhängung von Kriminalstrafe gegenüber terroristisch motivierten Tätern.



Kleine Lage, große Liege - Sitzecke im Bonner Kanzler-Bungalow. Ullstein Bild

falsche einschätzung der bedrohungslage

Schließlich appellieren wenige Geschehnisse so sehr an unsere menschlichen Instinkte wie terroristische Anschläge. Deshalb schätzen wir die Bedrohungslage und damit auch den gesetzgebenden Handlungsbedarf häufig falsch ein. Statistisch gesehen geht die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines terroristischen Anschlags zu werden, gegen null. Nach der vom Statistischen Bundesamt geführten Todesursachenstatistik sind im Jahr 2023 von insgesamt 1.028.206 registrierten Todesfällen insgesamt lediglich 338 Menschen durch einen tätlichen Angriff zu Tode gekommen. Das entspricht einem Anteil von lediglich 0,03 Prozent, der noch dazu ganz überwiegend von »gewöhnlichen« Tötungsdelikten bestritten sein dürfte. Nach einer Studie der Lebensversicherungsgesellschaft Canada Life aus dem Jahr 2015 liegt das Risiko, Opfer eines terroristischen Anschlags zu werden, bei nur 1:27,3 Millionen (0,0000037 Prozent). Statistisch gesehen sterben die

meisten Menschen demgegenüber traditionell an Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs oder Krankheiten des Atmungssystems.

Trotz dieser eindeutigen Fakten leben rund drei Viertel der Menschen in Angst vor Terroristen. Das liegt daran, dass unser Gehirn uns hier einen Streich spielt. Die Kognitionspsychologie spricht hier von typischen Beurteilungsfehlern. Die Masse an Informationen, die uns insgesamt für Entscheidungsfindungen zur Verfügung steht, würde das Gehirn meist überfordern bzw. den Entscheidungsprozess verlangsamen. Der Alltag erfordert aber schnelle Entscheidungen. Deshalb müssen wir Strategien finden, um die Anzahl an relevanten Informationen zu reduzieren. Diese evolutionsbiologisch entwickelten Heuristiken sichern grundsätzlich unser Überleben, auch wenn wir damit im Einzelfall Fehler nicht verhindern können. Nach der Verfügbarkeitsheuristik (availability bias) hängt die geschätzte Häufigkeit oder die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmtes Ereignis eintritt, von der Zugänglichkeit relevanter Erinnerungen ab. Gerade bei terroristischen Anschlägen wirkt

daher die Medienberichterstattung als Katalysator für die beschriebene Kommunikationsstrategie von Terroristen. Spektakuläre und besonders grausame Terroranschläge, wie z.B. diejenigen vom 11. September 2001 oder vom Berliner Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016, sind im Zeitalter von Internet und Social Media omnipräsent und werden durch neue Anschläge immer wieder zurück in unser Gedächtnis geholt. Die Folge ist, dass wir als Menschen die Wahrscheinlichkeit eines neuen Anschlags viel zu hoch einschätzen. Im Übrigen tendieren wir dazu, aus der täglichen Informationsflut vor allem solche Informationen für uns herauszufiltern, die mit unserer bereits vorgefertigten Meinung zu einer bestimmten Thematik übereinstimmen (confirmation bias). Wenn man also ohnehin irrig davon ausgeht, dass ein Terroranschlag wahrscheinlich ist, interpretiert man frühere Anschläge im Sinne eines erhöhten Risikos für neue terroristische Anschläge und ignoriert die Vielzahl von Terroranschlägen, die durch die Arbeit der Sicherheitsbehörden vereitelt werden. Infolgedessen wird zwischen

objektiv betrachtet unabhängigen Ereignissen subjektiv eine vermeintliche Verbindung gesehen (illusory correlation). Wir müssen uns also darüber im Klaren sein, dass auch unsere Entscheidungen im Zusammenhang mit gesetzgeberischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in einem extrem fehleranfälligen Umfeld getroffen werden. Nur wenn man die damit verbundenen Wahrnehmungsverzerrungen und die tatsächlichen Risiken kennt, lassen sich angstfrei und unvoreingenommen sachgerechte Entscheidungen treffen.

tücken irrationaler rechtspolitik • ein beispiel

Wie wenig sachgerecht stattdessen Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Terrorismusstrafrechts ablaufen können, ließ sich etwa am 23. September 2024 im Saal 2.600 des Berliner Paul-Löbe-Hauses beobachten. Dort kam es im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages – von der Öffentlichkeit wegen des parallel im Innenausschuss verhandelten »Sicherheitspakets« weitgehend unbemerkt – zu einer teilweise bizarr anmutenden Sachverständigenanhörung. Diskutiert werden sollte eigentlich der Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/11848). Zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens waren die terrorismusbezogenen Straftatbestände (§§ 89a ff., 129a f. StGB) zeitnah an die Vorgaben der EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie anzupassen. Offensichtlich hatte aber die SPD-Bundestagsfraktion andere Prioritäten. Deren Berichterstatter, der ehemalige Vorsitzende des Bundes deutscher Kriminalbeamter (BdK) Sebastian Fiedler, hatte für seine Fraktion mit seinem Nachfolger im Amt Dirk Peglow sowie Alexander Poitz als stellvertretendem Bundesvorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei (GdP) gleich zwei Gewerkschaftskollegen als angebliche Experten benannt. Diese wussten zum eigentlichen Anlass der Anhörung zwar herzlich wenig beizutragen. Gefüttert durch erkennbar zu diesem Zweck vorbereitete Fragen waren sie aber umso meinungsstärker bei den Versäumnissen der Bundesregierung, der Polizei die aus

ihrer Sicht dringend benötigten Überwachungs- und Übermittlungsbefugnisse einzuräumen. Innerhalb weniger Minuten wurde somit das Thema von der Reform des materiell-rechtlichen Terrorismusstrafrechts zu der Forderung nach einer Bundesfinanzpolizei beim Zoll und der Einführung der Vorratsdatenspeicherung gewechselt, obwohl gerade Letztere bei hoch professionell agierenden Terroristen, die staatlich überwachbare Kommunikationskanäle meiden, erfahrungsgemäß kaum ermittlungstaktischen Ertrag verspricht. Dass Polizeigewerkschaftler sich auch in Gesetzgebungsverfahren weniger mit rechtlichen Details aufhalten, sondern sich stattdessen mit einer Verbesserung der Arbeitssituation für ihre Mitglieder beschäftigen, ist zwar nichts Neues. Aber die Kaperung eines gesetzgebenden Ausschusses für sachfremde Zwecke macht auch deutlich, in welchem irrationalen rechtspolitischen Umfeld sich Gesetzgebung im Bereich der sog. Terrorismusbekämpfung teilweise bewegt.

strafrecht als taugliches instrument?

Im Rahmen solcher gesetzgeberischer Entscheidungssituationen ist dann auch selbstkritisch die Frage zu stellen, ob und inwieweit zusätzliche Neuerungen im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts überhaupt taugliches Mittel sein können, um den Herausforderungen durch das Phänomen Terrorismus zu begegnen. Aus strafrechtlicher Sicht gilt nämlich folgender Grundsatz: Je gefährlicher die terroristisch motivierten Verhaltensweisen sind, desto weniger Schwierigkeiten bereitet ihre juristische Aufarbeitung. Wird ein terroristischer Anschlag tatsächlich ausgeführt, steht den Strafverfolgungsbehörden das gesamte materiell-strafrechtliche Instrumentarium zur Verfügung: Tötungs- (§§ 211 ff. StGB), Körperverletzungs- (§§ 223 ff. StGB), Freiheits- (§§ 239 ff. StGB), Sachbeschädigungs- (§ 303 ff. StGB), Waffen- oder Sprengstoffdelikte. Und nach § 46 Absatz 2 StGB kann eine terroristische Gesinnung im Rahme der Strafzumessungsentscheidung strafscharfend berücksichtigt werden, wenn nicht – wie beim Mord (vgl. § 211 Abs. 1 StGB) – ohnehin zwingend eine lebenslange Freiheitsstrafe droht. Strafrecht ist aber vom Grundsatz her repressiv ausgerichtet. Es ermöglicht die Reaktion auf bereits

begangene, d.h. in der Vergangenheit liegende Rechtsgutsverletzungen. Auf terroristisch motivierte Täter, denen es tatsächlich gelingt, Menschen zu töten, zu verletzen, als Geiseln zu nehmen, Sachwerte zu vernichten oder zumindest unmittelbar zu derartigen Rechtsgutsverletzungen anzusetzen, ist jedenfalls das materielle Strafrecht bestens vorbereitet.

In den vergangenen Jahrzehnten verfolgt der deutsche Gesetzgeber jedoch zunehmend ein anderes Schutzkonzept. Dieses entspringt dem (durchaus nachvollziehbaren) Bestreben, es gar nicht erst zur Ausführung terroristisch motivierter Anschläge kommen zu lassen. Stattdessen sollen Terroristen nach Möglichkeiten bereits im Vorbereitungsstadium späterer Gewalttaten, zeitlich weit bevor sie ihr tödliches Werk in Gang setzen können, strafrechtlich erfasst, d.h. notfalls durch Untersuchungs- und Straftat von ihrem Vorhaben abgehalten werden. Mit Vorschriften wie den §§ 89a ff., 129 ff. StGB werden Verhaltensweisen aus dem in Deutschland grundsätzlich straflosen Vorbereitungsstadium zunehmend eigenständig unter Strafe gestellt. Dann können sich auch strafprozessuale Ermittlungen bereits vor dem typischerweise den Beginn der Strafbarkeit markierenden Versuchsstadium (vgl. § 22 StGB) von terroristischen Anschlägen auf einen eigenständig strafbaren Sachverhalt beziehen.

Die Schaffung solcher Vorfeldtatbestände ist insoweit nicht von vornherein als unzulässig einzustufen, auch wenn sie insgesamt betrachtet zu verschwimmenden Grenzen gegenüber dem Gefahrenabwehrrecht führt. Sie setzt aber neben einer hinreichend bestimmten Ausgestaltung der Tatbestandsmerkmale stets voraus, dass es sich um typische Vorbereitungshandlungen terroristischer Aktivitäten handelt, die, ließe man sie von Seiten des Staates tatenlos geschehen, zwangsläufig in die Verletzung von Rechtsgütern von Bürgerinnen und Bürgern münden. Wo lediglich die bloße Möglichkeit von späteren Tötungen, Verletzungen, Freiheitsentziehungen oder Sachbeschädigungen im Raum steht, verlässt der Gesetzgeber bei der Kriminalisierung solcher Verhaltensweisen den Boden des Verhältnismäßigen. Oder anders formuliert: je weiter die Strafbarkeit in das Vorfeld der eigentlichen Tatbegehung verlagert wird, umso größer ist das Risiko einer Verfassungswidrigkeit der Strafnorm.



Große Lage, kleiner Tisch - Kanzler-Schreibtisch mit Rauchwarenkästchen. Ullstein Bild

Dies hat letztlich zur Konsequenz, dass der Gesetzgeber sorgfältig prüfen muss, ob gerade das materielle Strafrecht, das zwangsläufig auch Bezugspunkt eingriffsintensiver strafrechtlicher Ermittlungsmaßnahmen (z.B. Telekommunikations- und Wohnraumüberwachung oder Online-Durchsuchung) ist, den richtigen »Hebel« im Kontext der Terrorismusbekämpfung darstellt. Als Alternative zur Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen kommt häufig viel eher das präventiv ausgerichtete Polizei- und Nachrichtendienstrecht in Betracht. Wirksame Terrorismusbekämpfung setzt somit immer ein stimmiges Gesamtkonzept voraus, für das das repressiv ausgerichtete Strafrecht nur einen Teilbaustein liefern kann. Auch mit noch so extensiven Vorfeldtatbeständen allein ist das Problem des Terrorismus nicht zu lösen.

Dies verkennet nicht zuletzt die in Deutschland nach wie vor im Umsetzungsprozess befindliche EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie von 15. März 2017. Sie wird dazu führen, dass auch noch die

letzten Winkel von Vorbereitungshandlung zur Vorbereitung terroristischer Straftaten durch extreme Vorfeldtatbestände strafrechtlich erfasst werden. Dass es dadurch zu massiven Brüchen mit der deutschen Strafrechtsdogmatik kommt, interessiert in Brüssel niemanden. Aus deutscher Sicht wurden hier seinerzeit massive Fehler im Zuge des Aushandlungsprozesses für den Richtlinienentwurf gemacht. Allerdings beschleicht einen bisweilen der ketzerische Gedanke, dass diese »Fehler« nicht ganz unbeabsichtigt erfolgt sind. Für Befürworter einer allumfassenden Überwachungsarchitektur sind solche flächendeckenden Pönalisierungsvorgaben, die angesichts des Anwendungsvorgangs des Unionsrechts nun zwingend auch im deutschen Strafrecht umzusetzen sind, ein Geschenk des Himmels. Man kann nun scheinheilig mit dem Finger nach Brüssel zeigen und innerlich jubelnd vortragen, dass man sich ja nur an die Vorgaben des supranationalen Rechts hält. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt!

pflicht zur gesetzgeberischen nachsorge

Abschließend sei noch auf einen letzten Gesichtspunkt hingewiesen. Dem Bundesgesetzgeber kommt bei der Einführung neuer Befugnisse grundsätzlich eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit neuer Strafgesetze zu. Schließlich soll er auf dem Boden gegenwärtiger Erkenntnisse und Prognosen Verhältnisse der Zukunft rechtlich regeln. Gerade weil sich das Phänomen Terrorismus in seiner mehr als 2000-jährigen Geschichte in einem ständigen Wandel befindet, kann ein solcher Beurteilungsspielraum aber immer nur zeitgebunden sein. Stellt sich seine Beurteilung später als falsch heraus, können Gesetze nachträglich verfassungswidrig sein und müssen für die weitere Zukunft korrigiert werden. Auch einstmals verfassungskonforme Gesetze können also später unverhältnismäßig werden und unterfallen dann einer legislativen Nachsorgepflicht. Dieser Nachsorgepflicht ist der Gesetzgeber bis heute nicht einmal ansatzweise nachgekommen.

Was über Jahrzehnte hinweg zur Terrorismusbekämpfung Eingang in das deutsche Rechtssystem gefunden hat, ist bislang auch dort verblieben. Beispiele sind etwa faktisch nicht oder kaum genutzte Ermittlungsbefugnisse wie die Errichtung von Kontrollstellen an öffentlich zugänglichen Orten (§ 111 StPO), die Ausschreibung zur Beobachtung bei polizeilichen Kontrollen §§ 163e StPO oder die Online-durchsuchung (§ 100b StPO). Aber auch bei Straftatbeständen wie § 89b StGB, Trennscheibenerfordernissen (§ 148 StPO oder und Kontaktsperren (§§ 31 ff. EGGVG) kann man die berechtigte Frage nach deren Sinnhaftigkeit zur Bekämpfung des modernen Terrorismus im 21. Jahrhundert stellen.

und alle fragen offen?

Das deutsche Terrorismusstrafrecht ist somit von einem stimmigen und evidenzbasierten Gesamtkonzept weit entfernt. Es stellt stattdessen das Resultat jahrzehntelanger anlassbezogener Einzelfallgesetzgebung dar, die Forschungsergebnisse der interdisziplinären Terrorismusforschung allenfalls ansatzweise einbezieht. Faktisch ist zur Terrorismusbekämpfung immer das erforderlich, was das zuständige Ministerium, regelmäßig also das BMJ, für erforderlich hält. Im materiellen Strafrecht geht der Trend, gestützt durch europäische Vorgaben, zu einer immer ausufernden Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen terroristischer Straftaten. Das Strafprozessrecht ist demgegenüber von einer beständigen Ausweitung von Ermittlungsbefugnissen geprägt, deren spezieller Nutzen für die Verfolgung terroristisch motivierter Kriminalität häufig nicht empirisch belegt ist. Ein Umdenken ist daher dringend erforderlich. Es wäre schon viel gewonnen, wenn ein paar Grundkenntnisse über die Mechanismen des Phänomens Terrorismus beherzigt würden: dass Terrorismus als Kommunikationsstrategie gerade Angst und Panik verbreiten soll, dass hektische Forderungen nach neuen Befugnissen für die Sicherheitsbehörden damit Terroristen nur in die Karten spielen, dass nicht nur alte Konzepte aus ministeriellen Schubladen recycelt werden, dass man sich der Fehleranfälligkeit von Entscheidungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung bewusst ist und dass man objektiv Kosten und Nutzen neuer Befugnisse abwägen sollte, bevor man für die Chimäre kollektiver Sicherheit rechtsstaatlich Unverfügbares opfert. Dann wären wieder die hierfür demokratisch gewählten Abgeordneten und nicht die Terroristen die Motoren der Gesetzgebung.

Gesetzreformen mit Bezug zur »Terrorismusbekämpfung« (unvollständige Liste)

GESETZ V. 9.12.1974

- Streichung des erst 1964 zur Stärkung der Verteidigung eingeführten § 257a StPO: Einschränkung des Rechts der Verteidigung, jederzeit während der Hauptverhandlung prozesserhebliche Erklärungen abzugeben;
- §§ 329, 412 StPO: mit dem die Möglichkeit der Gerichte erweitert worden ist, Einspruch und Berufung des unentschuldigst ausgebliebenen Angeklagten zu verwerfen;
- §§ 169b, 169c StPO: mit dem das Recht der Verteidigung gestrichen wurde, sich vor Erhebung der Anklage zum Tatvorwurf zu äußern;
- § 163a Abs. 3 StPO: mit dem ein Beschuldigter verpflichtet worden ist, vor der Staatsanwaltschaft zur Aussage zu erscheinen;
- § 161a StPO: mit dem die Staatsanwaltschaft die bislang nur Richtern zustehende Befugnis erhielt, während des Ermittlungsverfahrens Zeugen und Sachverständige auszuwählen und notfalls zur Aussage zu zwingen;
- § 110 StPO: neben Richtern erhielt auch die Staatsanwaltschaft das Recht, Unterlagen eines von einer Durchsuchung Betroffenen zu lesen und beschlagnahmte Briefe zu öffnen;
- §§ 153a, 153b StPO: Recht der Staatsanwaltschaft, sogenannte Bagatelldelikte ohne jede richterliche Kontrolle abschließend zu ahnden;
- § 100a StPO: Erweiterung d. Rechts zur Telefonüberwachung.

GESETZ V. 20.12.1974

- § 137 Abs. 1 StPO: Beschränkung der Zahl der Wahlverteidiger;
- § 146 StPO: Mehrfachverteidigungsverbot, Verbot der gemeinschaftlichen Vertretung mehrerer Beschuldigter durch einen Verteidiger;
- §§ 231a, 231b StPO: Einschränkung des Rechts Angeklagter auf Anwesenheit in der gegen ihn durchgeführten Hauptverhandlung;
- §§ 138a, 138b StPO: Verteidigerausschluss.

GESETZ V. 18.8.1976

- § 129a StGB: Tatbestand der »terroristischen Vereinigung«;
- § 112 Abs. 3 StPO: Anordnung der Untersuchungshaft ohne Haftgrund bei Verdacht einer Straftat gem. § 129a StGB;
- §§ 148 Abs. 2, 148a StPO: Überwachung des Schriftverkehrs zwischen einem wegen des Verdachts einer Straftat nach § 129a StGB Inhaftierten und seinem Verteidiger;
- § 138a Abs. 4, § 138c Abs. 5 StPO: Erweiterung der Möglichkeiten des Verteidigerausschlusses;
- §§ 120, 142a GVG: primäre Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und die erstinstanzliche Zuständigkeit des (jeweiligen) OLG in Strafsachen nach § 129a StGB.

KONTAKTSPERREGESETZ V. 30.9.1977

- §§ 31 bis 38 EGGVG: vollständige Isolierung ausgewählter Gefangener von der Außenwelt und innerhalb der Anstalt auf Anordnung einer Landes- oder der Bundesregierung.

GESETZ V. 14.4.1978

- §§ 138a, 138c StPO: weitere Vereinfachung des Verteidigerausschlusses in Verfahren nach § 129a StGB;
- § 148 Abs. 2 StPO; § 29 Abs. 1 StVollzG: Trennscheibe für Besprechungen zwischen Verteidigung und Inhaftierten, die wegen des Verdachts einer Straftat nach § 129a StGB in U-Haft gehalten oder wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind;
- §§ 103, 105, 108 StPO: Erweiterung polizeilicher und staatsanwaltschaftlicher Befugnisse bei Durchsuchungen und Beschlagnahmungen;
- §§ 111, 127, 163b, 163c StPO: erweitertes Recht zur Identitätsfeststellung, Kontrollen (Razzien) in ganzen Stadtteilen und vorläufige Festnahmen über das bislang zulässige Maß.

GESETZ V. 5.10.1978

- § 29 Abs. 2 StPO: Einschränkung der Ablehnung eines als befangen besorgten Richters;
- §§ 154, 154a StPO: mit denen das Legalitätsprinzip dadurch ausgehöhlt wurde, dass es der Staatsanwaltschaft freisteht, bestimmte Handlungen zu verfolgen oder nicht;
- § 245 StPO: Beschneidung des Rechts der Verteidigung, präsenste Beweismittel in der Hauptverhandlung einzubringen;
- § 222a, b StPO: Besetzungsrüge nach Vernehmung des Angeklagten zur Sache präkludiert.

GESETZ ZUR BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS V. 12. DEZEMBER 1986

- § 305a StGB - Strafbarkeit der »Zerstörung wichtiger Arbeitsmittel«
- § 130a StGB - Anleitung zu Straftaten (Wiedereinführung und Erweiterung)
- § 129a StGB - Neuregelung: Erweiterung d. Katalogtaten, Erhöhung der Strafrahmen
- §§ 120 Abs. 2, 142a Abs. 1 GVG - primäre Ermittlungszuständigkeit des GBA

GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES STRASSENVERKEHRS-GESETZES V. 28.1.1987 (ZEVIS-GESETZ)

- Schleppnetzfahndung gem. § 163d StPO

GESETZ ZUR BEKÄMPFUNG DES ILLEGALEN RAUSCHGIFTHANDELS U. ANDERER ERSCHWENIGUNGSFORMEN DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT V. 15.7.1992

- Rasterfahndung gem. §§ 98a, 98b StPO

GESETZ ZUR ... EINFÜHRUNG DER KRONZEUGEN-REGELUNG BEI TERRORISTISCHEN STRAFTATEN V. 9.6.1989 (ARTIKELGESETZ)

- §§ 239a, 239b StGB - Erhöhung der Mindeststrafe von 3 auf 5 Jahre
- § 125a StPO - Erweiterung der U-Haft: Haftgrund der Wiederholungsgefahr (Verweisung aus § 112a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO)
- Einführung der Kronzeugenregelung (KronzG) (zeitlich begrenzt)
- §§ 17 Abs. 1, 27 Abs. 2 VersG - Verbot d. passiven Bewaffnung
- §§ 17a Abs. 2, 27 Abs. 2 VersG - Vermummungsverbot

GESETZ ZUR BEKÄMPFUNG DES INTERNATIONALEN TERRORISMUS V. 9.1.2002

Kompetenzerweiterungen der Geheimdienste:

- § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG - Ausdehnung des Beobachtungsauftrags
- § 8 BVerfSchG - Erweiterung d. Befugnisse zur Informationsgewinnung bei Finanzdienstleistern (§ 8 Abs. 6 BVerfSchG), Postdienstleistern (§ 8 Abs. 6 BVerfSchG), Luftverkehrsunternehmen (§ 8 Abs. 7 BVerfSchG), Telekommunikationsanbieter (§ 8 Abs. 8 BVerfSchG)
- § 9 Abs. 2 BVerfSchG - Einsatz verdeckter technischer Mittel zur Eigensicherung v. beim Einsatz in privaten Wohnungen tätigen Personen
- § 9 Abs. 4 BVerfSchG - IMSI-Catcher
- Beschaffung und Verwertung personenbezogener Daten:
 - § 4 Abs. 3 u. 4 PassG / - § 1 Abs. 4 u. 5 PAuswG (bzw. § 5 Abs. 4, 5 Abs. 6, 39 Abs. 1 AuslG) - Aufnahme biometrischer Merkmale in Ausweispapiere
 - § 1 Abs. 4 u. 5 SÜG - erweiterte Sicherheitsüberprüfung
- Verschärfungen im Ausländerrecht:
 - § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG - Ausweitung d. Gründe für d. zwingende Versagung des Asylantrags
 - § 46 Nr. 1 AuslG - Ermessensausweisung
 - § 47 Abs. 2 AuslG - Regelausweisung
 - § 51 Abs. 3 S. 2 AuslG - Einschränkung d. Flüchtlings-schutzes

34. STRAFRECHTSÄNDERUNGSGESETZ § 129B STGB V. 22.8.2002

- § 129b StGB - Ausweitung der §§ 129, 129a StGB auf Vereinigungen im Ausland

GESETZ ZUR UMSETZUNG D. RAHMENBESCHLUSSES D. RATES ... ZUR TERRORISMUSBKÄMPFUNG V. 22.12.2003

- § 261 StGB - Ausdehnung d. Geldwäscheparagraphen auf § 129a StGB

43. STÄG V. 29.7.2009

- § 46b StGB - Einführung der Kronzeugenregelung in Verfahren mit terroristischem Bezug

GESETZ ZUR ABWEHR VON GEFAHREN DES INTERNATIONALEN TERRORISMUS DURCH DAS BKA (BKA-GESETZ) V. 25.12.2008

- § 20 1 u. m BKAG - Ausweitung der Telekommunikationsüberwachung gem. §§ 100a ff. StPO
- § 20n BKAG - Verwendung von IMSI-Catchern
- § 20h BKAG - akustische und visuelle Überwachung von Wohnungen
- § 20k BKAG - Onlinedurchsuchungen

GESETZ ZUR VERFOLGUNG DER VORBEREITUNG SCHWERER STAATSGEFÄHRDENDER GEWALT TATEN V. 29.7.2009

- § 89a StGB - Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat
- § 89b StGB - Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat.