Augsburger Studien zum Internationalen Recht

Band 9

Rechtsstaatliche Terrorismusbekämpfung durch Straf- und Strafprozessrecht

Michael Kraus

PETER LANG Internationaler Verlag der Wissenschaften

A. Einleitung

Herr, die Noth ist groß,
Die ich rief, die Geister,
Werd ich nun nicht los.[1]

Die Anschläge des 11. September 2001 stellen eine historische Zeitenwende dar. Nach der Zeit der Entspannung und des Friedens seit dem Wegfall der globalen Bipolarität des Kalten Krieges stehen die brennenden Türme des World Trade Center als Sinnbild und Definition der globalen Herausforderung des Terrorismus und damit auch stellvertretend für die Probleme und Folgen des im Zuge der Globalisierung deutlich sichtbar gewordenen Aufeinanderprallens unterschiedlicher Mentalitäten, Religionen und Kulturen.[2] Die Anschläge des 11. September 2001 und alle weiteren ihnen folgenden terroristischen Anschläge überall auf der Welt[3] veränderten diese nicht nur unter geostrategischen und geopolitischen Gesichtspunkten, sie hatten natürlich auch Auswirkungen auf nationales Handeln[4] – und klassischen terroristischen Zielen folgend – auf die Bevölkerungen auch und vor allem der westlichen Staaten.

Gleichzeitig demonstrieren die Anschläge des 11. September 2001 auch eine grundlegende Veränderung des Terrorismus selbst. Nach der Globalisierung der Wirtschaft sowie auch Teilen der Wirtschafts- und Organisierten Kriminalität hat sich auch der Terrorismus vom eher lokalen, politisch motivierten Phänomen zur globalen, vornehmlich religiös-fanatisch motivierten Bedrohung gewandelt.

Hieraus ergeben sich zahlreiche, in einer Arbeit nicht zu bewältigende Fragen. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit ausgewählten Konfliktfeldern und Problemstellungen. Im Fokus steht dabei die Frage nach der Bewältigung der terroristischen Bedrohung durch strafrechtliche und strafprozessuale Mittel.

Die erste Fragestellung, mit der sich diese Arbeit befasst, ist die nach der Definition des Terrorismus. Die Globalisierung des Terrorismus hat wie angesprochen auch den Terrorismus selbst verändert. Bei dem mittels strafrechtlicher Regelungen zu begegnenden Problem handelt es sich nicht mehr um die klassischen Formen des Terrorismus wie sie in Europa und auch in Deutschland vor allem in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts vorkamen. Um eine

1 Aus Johann Wolfgang von Goethe, Der Zauberlehrling.
2 Huntington, Kampf der Kulturen, Hamburg 2006.
3 Eine Aufstellung terroristischer Anschläge des Al-Quaida Netzwerks seit 2001 findet sich bei: Schneckener, Transnationaler Terrorismus, Frankfurt am Main 2006, S. 252.
4 Drastisch sieht dies: Prantl, Der Terrorist als Gesetzgeber, München 2008.

Vorstellung davon zu bekommen, gegen wen und gegen was mittels Strafrecht vorgegangen werden soll, bedarf es zumindest einer groben Konturierung des Terrorismus (B.).

Dem Staat als hoheitlicher Ordnungsmacht obliegt die Aufgabe, Freiheit und Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten. Die beiden Teile dieser in den Diskussionen über den Umgang mit terroristischer Bedrohung oft anführten Dichotomie sollen in einem weiteren Schritt in Ansehung staatsphilosophischer Ansätze der Aufklärung in Verhältnis zueinander gesetzt werden. Hierbei geht es um die Frage, welchem Teil die größere Bedeutung zukommt und welchem Teil bei schwierigen Fragen der Auslegung problematischer Regelungen der Vorrang einzuräumen ist (C.).

Daran anschließend soll untersucht werden, welche Rolle das Strafrecht bei der Aufgabe des Staates, die Sicherheit und die Freiheit seiner Bürger sicherzustellen, einzunehmen bestimmt und in der Lage ist. Insbesondere vor dem Hintergrund großer nicht hinnehmbarer Schäden, die durch Terroranschläge drohen, spielt dabei vor allem die Verhinderung von Anschlägen eine große Rolle. Diese im Bereich des Terrorismus vorherrschende präventive Zielrichtung ist prägend für alle strafrechtlichen Maßnahmen und ist Grund der dogmatischen Probleme bei der Legitimation präventiver Strafnormen. Die zwingende Vorgabe, im Angesicht terroristischer Anschläge präventiv tätig zu werden, birgt ein hohes Risiko bei der Implementierung von solchen Regelungen in das klassischerweise auf repressive Reaktion aufgebaute deutsche Strafrecht, die dieser präventiven Ausrichtung folgen. Die Vorverlagerung von Strafbarkeit, die Schaffung von Vorfelddelikten und ihre Verknüpfung mit weitreichenden strafprozessualen Eingriffsbefugnissen entbehren nicht einer gewissen Sprengkraft für klassische strafrechtsdogmatische Strukturen. Insoweit ist mit *Hetzer* zu konstatieren, dass „[d]ie Vielzahl der durch Terroristen vernichteten Menschenleben, der hohe Sachschaden und die sozialpsychologischen, politischen und wirtschaftlichen Folgen besonders zerstörerischer Anschläge [...] rechtsstaatlich verfasste Staaten an die Grenzen ihrer justizförmigen Leistungsfähigkeit geführt [haben].“[5] Gegenstand der Untersuchung ist daher, inwieweit Strafrecht schon zuvor präventive Aufgaben erfüllt hat (D. II.), welche Konsequenzen sich aus der neuartigen präventiven Ausrichtung ergeben und ob diese mit dem Strafrecht vereinbar sind (D. III.).

Dabei richtet sich der Blick auf die schon zu Zeiten des linksextremistischen RAF-Terrors im StGB implementierten Normen, aber auch auf erst später nach dem 11. September 2001 eingeführte Normen wie den § 129b StGB (E. II.) sowie die neuesten Regelungen des GVVG (E. III.).

5 Hetzer, StraFo 2007, S. 397, 403.

Darüber hinaus soll aufgezeigt werden, dass die Grenzen zwischen Straf- und Gefahrenabwehrrecht sowie zwischen Strafverfolgung und nachrichtendienstlicher Ermittlung zunehmend verwischen und einem ganzheitlichen Ansatz weichen (G.).

Im Zuge der Diskussionen über den Umgang mit terroristischer Bedrohung sind alternative Konzepte entwickelt worden, die Überlegungen über das klassische Strafrecht hinaus anstellen. Diese sollen erläutert und bewertet werden. Insbesondere liegt hier der Fokus auf den strafrechtserweiternden Konzepten, die in erster Linie dem Mantra einer effektiven Gefahrenabwehr folgen (H.). Das wohl prominenteste Konzept ist dabei das von *Günther Jakobs* entwickelte Feindstrafrecht (H. I.), als dessen reale Inkarnation das Gefangenenlager von Guantánamo angesehen wird. Letzteres soll vor allem hinsichtlich des Rechts der Insassen, Zugang zu einem ordentlichen Strafverfahren zu erhalten, beleuchtet werden und das Wechselspiel zwischen der Bush-Administration und dem US Supreme Court nachzeichnen (H. IV.). Darüber hinaus befasst sich die Arbeit mit dem Konzept *Pawliks,* der Überlegungen zu einem kriegsrechtsäquivalentem Recht sui generis angestellt hat (H. III.).

In einem letzten Schritt stellt die Arbeit Überlegungen dahingehend an, welche strafrechtsbegrenzenden Faktoren zur Freiheitssicherung existieren und als Gegenpol zur effektivitätsorientierten Kriminalpolitik wirken (I.). Dabei wird insbesondere auf die strafbarkeitsbegrenzende Wirkungsmöglichkeit der Gerichte eingegangen. Zuletzt soll die Internationalisierung der Terrorabwehr insbesondere im europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erörtert werden. Auch wenn die strafrechtlichen Regelungen nationales Recht sind, gehen gerade die Normen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf europäische Richtlinien und Rahmenbeschlüsse zurück.[6] Darüber hinaus existieren jedoch auch europa- und völkerrechtliche Regelungen, die erhebliche Eingriffe in die Freiheit der Bürger vorsehen. Am Beispiel der sog. Terrorlisten der EU und der Vereinten Nationen sollen die internationalen repressiven Maßnahmen zur Terrorabwehr und die Reaktion der europäischen Gerichte auf die mangelnden Rechtsschutzmöglichkeiten erläutert werden (I. IV.).

6 Zum dadurch bestehenden Demokratiedefizit siehe: Rosenau, ZIS 2008, S. 9, 18.