

Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit – historische Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen

Veranstalter: Martin Heger / Anneke Petzsche, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Europäisches Strafrecht und Neuere Rechtsgeschichte, Humboldt-Universität zu Berlin; Gabriele Metzler, Lehrstuhl für die Geschichte Westeuropas und der transatlantischen Beziehungen, Humboldt-Universität zu Berlin

Datum, Ort: 11.07.2018–13.07.2018, Berlin

Bericht von: Kevin Lenk, Institut für Geschichtswissenschaften, Lehrstuhl für Geschichte Westeuropas und der transatlantischen Beziehungen, Humboldt-Universität zu Berlin

Die Konferenz stellte die inhaltliche Fortführung des 2015 veranstalteten „Dialogue on Terrorism – 11/3 and 7/7 ten years on“ dar und hatte die Zielsetzung, unter einer kritischen interdisziplinären (Rechtswissenschaftler und Historiker) wie vergleichenden Perspektive historische Hintergründe und aktuelle Entwicklungen der europäischen Terrorismusbekämpfung auszuloten. Dabei kristallisierten sich schnell kritische Perspektiven auf Überdehnungen und Vorverlagerungen des Terrorismusstrafrechts, die Performativität der (juristischen) Terrorismusbekämpfung und die Problematik deren rechtsstaatlicher Einhegung als rote Fäden der Beiträge und Diskussionen der Tagung heraus.

Ein von ANNEKE PETZSCHE (Berlin) und KEVIN LENK (Berlin) moderierter Nachwuchsworkshop machte den Anfang der Veranstaltung. In ihm diskutierten junge Historiker und Juristen am Beispiel von Siegfried Buback als Opfer terroristischer Gewalt über Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Perspektiven in der Terrorismusforschung. Im Zentrum der Diskussion stand dabei die Frage, ob und inwiefern man in einem interdisziplinär ausgerichteten Forschungsprojekt jeder Disziplin gleichermaßen gerecht werden könne und müsse.

Am Abend luden die Veranstalter dann zur feierlichen Eröffnung der Konferenz, bei der HANS-CHRISTIAN STRÖBELE (Berlin) als

Anwalt und Rechtspolitiker seine Perspektive als Zeitzeuge von 50 Jahren Terrorismusbekämpfung beisteuerte. Als ehemaliges Mitglied des Bundestages und historischer RAF-Strafverteidiger plädierte er vor allem dafür, statt meist symbolpolitisch motivierter Ausweitung von rechtlichen und insbesondere geheimdienstlichen Kompetenzen deren effektive Koordination und automatisierte Mechanismen des Informationsaustausches zwischen Geheimdiensten und Strafverfolgungsbehörden ins Zentrum staatlichen Handelns zu stellen.

GABRIELE METZLER (Berlin) eröffnete den zweiten Kongress mit einem Vortrag zum historischen Ort des westdeutschen Linksterrorismus. Dieser sei dreierlei: Erstens war die harte Terrorismusbekämpfung der 1970er-Jahre die Spitze eines seit Ende der 1950er-Jahre schwelenden Konflikts um Art und Ausmaß der Liberalisierung der Bundesrepublik. Dabei habe die staatliche Terrorismusbekämpfung eine ‚Kontraktion‘ der ab 1969 intensiv betriebenen strafrechtlichen Liberalisierungsbemühungen dargestellt. Zweitens sei der Terrorismus der 1970er-Jahre ein hochgradig spektakuläres Medienereignis gewesen. Drittens sei die staatliche Terrorismusbekämpfung unter performanztheoretischen Gesichtspunkten als eine Aufführung staatlicher Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund zeitgenössischer Krisen- und Unregierbarkeitsdiskurse zu verstehen.

An diese Thesen knüpfte MARTIN HEGGER (Berlin) in seinem Vortrag an, in dem er durch die jahrzehntelange Entwicklung des deutschen Terrorismusstrafrechts führte. Zwar habe es mit der Gründung des Kaiserreichs schon Rechtsnormen gegeben, mit denen terroristisches Handeln hätte geahndet werden können (etwa Mord), ein eigenständiges Terrorismusstrafrecht gebe es in Deutschland aber erst seit der Einführung von § 129a StGB im Jahr 1976. Diese erste Reaktion des Gesetzgebers auf die terroristische Gewalt der 1970er-Jahre im materiellen Strafrecht sei zusammen mit der Überarbeitung der Strafprozessordnung das Ende der strafrechtlichen Liberalisierungstendenzen der Vorjahre gewesen. Gleichzeitig hätten sich Verschärfungen des Terrorismusstrafrechts, etwa in den Jahren 1986, 2002 und 2009, als probate symbol-

politische Akte in Wahlkampfzeiten etabliert, um staatliche Handlungsfähigkeit darzustellen. Dies ändere jedoch nichts an dem Problem, dass Terrorismus im Strafrecht bis heute definitorisch unterdeterminiert bleibe.

Diese Perspektive ergänzte EROL POHL-REICH (Freiburg) im Anschluss um verfassungsrechtliche Aspekte des Verfahrens- und Vollzugsrechts. Deren juristische Überprüfung erfolgt durch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Dieses stehe dabei oftmals vor dem Dilemma sich einerseits als Gericht und andererseits als politischer Akteur zu verstehen. Im Falle der Terrorismusbekämpfung neige das Bundesverfassungsgericht bisweilen dazu, letzteres Selbstverständnis zu privilegieren, etwa in seiner Entscheidung und öffentlichen Kommunikation zum Nicht-Austausch Hanns Martin Schleyers oder der absichtlich verzögerten Bekanntgabe seines Urteils zum Kontaktsperregesetz.

Daraufhin gab SEBASTIAN MARTÍN (Sevilla) eine kritische Übersicht über die Terrorismusgesetzgebung Spaniens von der Restitution der bourbonischen Monarchie 1874 bis zur demokratischen Transition nach dem Ende des franquistischen Regimes 1975. Die prinzipielle Trägerschicht des spanischen Staates in dieser Zeit sei eine, diesen äußerst exklusiv und restriktiv definierende, liberal-katholische Elite gewesen, die einem äußerst heterogenen ‚antagonistischen Kollektiv‘ aus Kommunisten, Feministen, Atheisten, Separatisten und Anarchisten gegenübergestanden habe. Im Untersuchungszeitraum haben substantielle Ausweitungen und Verlagerungen die Entwicklungen des spanischen Terrorismusstrafrechts geprägt. Wenn das Terrorismusstrafrecht in den Diktaturen Miguel Primo de Riveras und Francisco Francos auch besonders exzessiv ausgedehnt und zur Unterdrückung von jeglicher Dissidenz angewandt worden sei, ergäben sich dennoch für den gesamten Untersuchungszeitraum einige Kontinuitäten: Dies sei einerseits die Tendenz der liberal-katholischen Elite des vor-demokratischen Spaniens, Dissidenz ihrer politischen Gegner mit Terrorismus gleichzusetzen. Andererseits, die Zuständigkeit für diesen vermeintlichen und immer weiter definierten Terrorismus der Militärgerichtsbarkeit zu überlassen und letztlich mit diesen

Maßnahmen vor allem auf politische Gegner aus dem genannten ‚antagonistischen Kollektiv‘ abzielen.

In dem folgenden Vortrag wandte sich EMMANUEL DROIT (Strasbourg) der Geschichte des Terrorismus in Frankreich in den 1970er- und 1980er-Jahren zu. In seinem Vortrag zeigte er auf, dass der aktuelle Höhepunkt der Konfrontation Frankreichs mit einer terroristischen Bedrohung nicht der erste sei, sondern, dass es bereits in den 1980er-Jahren einen solchen gegeben hatte. Während die französische Sicherheitsarchitektur und insbesondere die französische Linke bis 1982 ein gewisses Desinteresse am internationalen Terrorismus zeigte, vor allem, da man ihn als innerarabisches Problem verstand, das sich mit der gaullistischen Neutralitätspolitik im Nahen Osten weitgehend umschiffen ließ, änderte sich dies spätestens mit dem Anschlag in der Rue de Copernic sowie einer Reihe von Attentaten im Libanon. Hatte die französische Regierung vor dem Hintergrund der abschreckenden Erfahrungen des Algerienkrieges und des bundesrepublikanischen Linksterrorismus noch direkte Verhandlungen mit klandestinen Organisationen privilegiert statt diese zu kriminalisieren, gerierte sich François Mitterand ab August 1982 als oberster Kriegsherr eines französischen Krieges gegen den Terror, um so seine politische Handlungsfähigkeit zur Schau zu stellen. Die öffentliche französische Antiterrorpolitik wurde präsidentialisiert und auf die Person Mitterands zugeschnitten. In realiter wurde die Situation jedoch vor allem durch geheimdiplomatische Verhandlungen und das Ende der französischen Involvierung im Libanon entschärft, während sich gesellschaftliche Bedrohungswahrnehmungen zunehmend vom internationalen Terrorismus auf die sozialen Probleme in den Banlieues verschoben.

YOAN VILAIN (Berlin) wandte sich den aktuellen verfassungsrechtlichen Fragen der französischen Terrorismusbekämpfung, insbesondere dem Ausnahmezustands- und Notstandsrecht, zu. Da diese mit potenziell gravierenden Grundrechtseinschränkungen einhergehen, gelte es zu prüfen, ob sie mit rechtsstaatlichen Prinzipien kompatibel seien, gerade deshalb, weil die Notstandsge-

setze seit den Anschlägen vom 13. November 2015 mit zunehmender Häufigkeit angewandt würden. Nach einer ausführlichen Erörterung kam der Vortragende zu einem alles in allem ernüchternden Fazit: Beide Rechtskonstruktionen, insbesondere aber das Notstandsrecht von 1955, seien hoch bedenklich, da präsidentielle Entscheidungsbefugnisse kaum durch konstitutionelle Kontrollmechanismen anderer Gewalten eingehegt seien. Trotz der Tatsache, dass das Notstandsrecht von 1955 wohl keiner eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten würde, wird es vom französischen Gesetzgeber sukzessive ins Normalrecht überführt. Insgesamt gelte es auch zu bedenken, dass die Verfassung der V. Republik selbst eine krisengeborene Notstandsverfassung sei und daher ein rechtsstaatlich einwandfrei eingehegtes Ausnahmezustands- und Notstandsrecht wohl nur im Rahmen einer neuen Verfassung möglich sei.

NOELIA CORRAL MARAVER (Málaga) knüpfte mit einem Bericht über den Einfluss von EU- und UN-Vorgaben zum Terrorismus auf das spanische Recht an die aktuelle juristische Perspektive an. Dabei kritisierte sie die Reaktivität und Performativität der spanischen Terrorismusgesetzgebung der letzten Jahre. Europäische und internationale Richtlinien würden oftmals als performative Zurschaustellung staatlicher Handlungsmöglichkeiten ohne angemessene legislative Beratungen in spanisches Recht überführt, so etwa geschehen im Rahmen zweier Organgesetze in den Jahren 2010 und 2015, wodurch es in den letzten Jahren zu weitgreifenden strafrechtlichen Vorverlagerungen und Definitionserweiterungen im spanischen Terrorismusstrafrecht gekommen sei. Das Ergebnis der Umsetzung von europäischen Vorgaben in Spanien sei eine Gesetzeslage von äußerst niedriger Qualität und mit einem extrem weiten Terrorismusbegriff, die potenziell sehr viele Verhaltensweisen pönalisiert, sofern diese in einem vermeintlichen terroristischen Kontext erfolgen. Sie definiere darüber hinaus die (moralische) Terrorismusunterstützung und Terrorismusfinanzierung überaus weit und kenne sogar Terrorismusfinanzierung durch grobe Fahrlässigkeit.

ANNEKE PETZSCHE (Berlin) lieferte dar-

aufhin den deutschen Komplementärfall und fragte nach dem strafrechtlichen Umsetzungsbedarf der EU-Richtlinie 2017/541 im deutschen Strafrecht. Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausweitung des deutschen Terrorismusstrafrechts aufgrund internationaler und europäischer Vorgaben kam sie zu dem Ergebnis, dass es einer Umsetzung nicht bedürfe: Zu den Artikeln 8 und 11 der Richtlinie gäbe es keinerlei Umsetzungsbedarf, da diese bereits im deutschen Strafrecht durch die Paragraphen 89a und 89c StGB hinreichend verankert seien. Artikel 9 der Richtlinie („Reisen für terroristische Zwecke“) sei – obwohl bereits teilweise in Paragraph 89a Abs. 2a StGB geregelt – jedoch unter dem Gesichtspunkt einer Pönalisierungslücke im deutschen Strafrecht ebenso wie die „Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“ nach Artikel 5 noch einmal näher zu betrachten. Bei letzterer kam die Vortragende zu dem Ergebnis, dass der deutsche Gesetzgeber sie zwar recht restriktiv umgesetzt habe, was jedoch unter rechtsstaatlicher Perspektive zu begrüßen sei. Zum Artikel 9 seien noch gewisse Umsetzungslücken zu konstatieren, jedoch seien diese hinzunehmen, da eine vollständige Umsetzung der Richtlinie verfassungsrechtlich bedenklich sei und sich eine Begrenzung der Umsetzungspflicht auch europarechtlich herleiten lasse.

MANUEL CANCIO MELIÁ (Madrid) nahm zum Beginn des dritten Konferenztages wieder den spanischen Fall auf. In Folge der exzessiven Ausweitung der spanischen Terrorismusdefinition bei der Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses von 2002 und der weiteren Eskalation terroristischer Gewalt sei es zu der definitorischen Problematik von Terrorismus zu drei Lösungsvorschlägen gekommen, die der Vortragende für falsch hält: 1. Die stillschweigende Hoffnung auf eine restriktive Gesetzesauslegung durch die Gerichte, auf die man nicht dauerhaft vertrauen solle. 2. Die vollständige Negation einer juristischen Definierbarkeit von Terrorismus, die der aktuellen Lage nicht angemessen sei und durch ersatzweise polizeirechtliche Regelungen und Definitionen über Gefährlichkeit letztendlich in ‚Schutzhaft‘-Konstruktionen münden würde. 3. Die Forderung nach einer kriegerischen

und somit kriegsrechtlichen Konzeption von Terrorismus, die jedoch vor den terroristischen Akteuren schlichtweg kapitulieren und diese in den Zustand einer legitimen Kriegspartei erheben würde. Die einzig praktikable Lösung sei jedoch eine äußerst restriktive und durch Und-Verbindungen qualifizierte Terrorismusdefinition, die drei Elemente zu beinhalten habe: Das Vorliegen kollektiver, politischer Gewalt, deren Vermittlung durch auf Einschüchterung abzielende Kommunikationsweisen und letztens, deren Motivation durch ein politisch-strategisches Projekt. Eine solche restriktive Terrorismusdefinition würde eine Einigung auf internationaler Ebene, etwa mit Staaten wie China oder der Türkei, letztlich unmöglich machen, sie sei jedoch ohnehin nur unter äquivalenten, demokratischen Systemen überhaupt erstrebenswert.

Einen nicht weniger kritischen Beitrag zur aktuellen Terrorismusgesetzgebung steuerte BETTINA WEIßER (Köln) im Hinblick auf die transnationalen Aspekte der Terrorismusfinanzierung bei. In Zeiten des globalen Terrorismus und seiner globalen Bekämpfung etwa durch UN-Resolutionen zur Terrorismusfinanzierung haben nationale Gesetzgeber kaum noch Handlungsspielraum. Als Beispiel nannte die Vortragende die FATF, eine nicht demokratisch legitimierte Vereinigung von Finanzaufsichtsbehörden, die die Umsetzung der UN-Resolutionen zur Terrorismusfinanzierung überwacht und die Länder nach mehrmaliger Prüfung und Feststellung der Nicht-Umsetzung sogar ausschließen kann, was den internationalen Zahlungsverkehr für das ausgeschlossene Land erheblich erschwert. Deutschland habe die aktuelle und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten hoch bedenkliche UN-Resolution nicht vollständig umgesetzt und befinde sich gerade wiederum in einem Prüfungsverfahren durch die FATF. In Zukunft gelte es für ein gesteigertes Problembewusstsein für die Entstehung internationaler Abkommen zu sorgen, früher zu reagieren, um informellen und nicht demokratisch legitimierten Organisationen wie der FATF nicht eine solche Machtfülle zukommen zu lassen sowie eine größere Sensibilität für freiheitliche Rechtsordnungen einzufordern.

MARK ZÖLLER (Trier) wandte sich den dogmatischen Problemen der strafrechtlichen Verfolgung von IS-Rückkehrern zu. Insbesondere solche, die in den Kriegsgebieten in Syrien und im Irak nicht direkt an Kämpfen teilgenommen haben, würden die Bundesanwaltschaft vor erhebliche Probleme stellen. Diese plane nun, sich in solchen Fällen der Beihilfedogmatik, wie sie etwa in der Verurteilung des SS-Mannes Oskar Gröning angewandt wurde, zu bedienen. In dieser Anwendung werde die Shoah oder etwaige Operationen wie die sogenannte „Ungarnaktion“ als Haupttat der leitenden Mitglieder des NS-Regimes gewertet, die Mitarbeit etwaiger SS-Männer als Beihilfe dazu. Analog würden die Verbrechen des IS in dieser Konstruktion als die Haupttaten ihrer Führung gewertet werden, zu denen die Angeklagten, etwa durch das Fahren von Krankenwagen oder anderweitigen Transportaufträgen, Beihilfe geleistet hätten. Trotz einiger Vorteile dieser Konstruktion sei eine Übertragung auf terroristische Sachverhalte alles in allem kritisch zu sehen und habe wohl geringe Erfolgsaussichten: Zum einen seien die Morde des IS nicht in einem vergleichbaren Maße industrialisiert wie die des nationalsozialistischen Regimes. Zum anderen ergäbe sich bei den Taten des IS eine andere Zweck-Mittel-Relation. Während die Nationalsozialisten die Ermordung etwa der jüdischen Bevölkerung Europas zum Ziel hatten, so sei die Gewalt des IS ein Mittel in einem islamistischen Staatsbildungsprozess. Ferner sei die durch die Anwendung der Auschwitzdogmatik folgende Beweiserleichterung für die Bundesanwaltschaft im Falle der IS-Rückkehrer unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich.

STEFAN HARRENDORF (Greifswald) gab im Anschluss einen ersten Einblick in die Zwischenergebnisse des kriminologischen Teilprojektes III des BMBF-geförderten Verbundprojektes „Radikalisierung im Digitalen Zeitalter“. Das Teilprojekt untersucht vergleichend kommunikative Radikalisierungsprozesse in rechtsextremen und jihadistischen Internetforen unterschiedlicher Radikalitäts- und Exklusivitätsstufen. In der noch laufenden qualitativen Auswertung würden sich dabei neben den Spezifika der beiden Szenen und ihrer Kommuni-

kationsprozesse auch klare Schnittmengen herauskristallisieren. Als Beispiel seien etwa Tendenzen zur Selbstviktimsierung und ein glühender Antisemitismus zu nennen.

WOLFGANG SCHILD (Bielefeld) bestritt den Abschlussvortrag der Konferenz und unterzog das Theaterstück „Terror“ des ausgebildeten Strafrechtlers Ferdinand von Schirach einer kritischen Prüfung. Dabei zeigte sich, dass der, sich auch in der Öffentlichkeit als Strafrechtler gerierende, Autor die politisch-moralischen Intentionen seines Stückes nur durch teils haarsträubende strafrechtliche Fehlkonstruktionen und Vereinfachungen im Format des Theaters unterzubringen vermöge.

Konferenzübersicht:

Anneke Petzsche / Kevin Lenk (beide Berlin): Workshop für Nachwuchswissenschaftler: Fall-Studien Opfer von Terrorismus aus rechtswissenschaftlicher/ geschichtswissenschaftlicher Sicht – Vorzüge eines interdisziplinären Zugangs

Hans Christian Ströbele (ehem. MdB, Berlin): Ein Zeitzeuge zu einem halben Jahrhundert Antiterrorgesetzgebung – Sinn, Unsinn und Alternativen

Gabriele Metzler (Berlin): Der historische Ort der Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik der 1970er-Jahre

Martin Heger (Berlin): Eine Ende der Entkriminalisierung – die Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus seit Ende der 70er-Jahre

Erol Pohlreich (Berlin) Terrorismusbekämpfung und Verfassung – erste Äußerungen aus Karlsruhe

Sebastian Martín (Sevilla): Die strafrechtliche Repression von Anarchisten, Kommunisten und Separatisten in Spanien (1894-1975)

Emmanuel Droit (Strasbourg): Frankreich und die Verwandlungen des internationalen Terrorismus seit den 1970er-Jahren

Yoan Vilain (Berlin): Die Terrorismusbekämpfung im französischen Verfassungsrecht: Herausforderungen und Lösungswege

Noelia Corral Maraver (Málaga): Der europäische und internationale Einfluss auf das spa-

nische Terrorismusstrafrecht, insb. eine Untersuchung der LO 2/2015 und der EU-Richtlinie 2017/541

Anneke Petzsche (Berlin): Erneute Ausweitung des deutschen Terrorismusstrafrechts dank Europa? Zum Umsetzungsbedarf der EU-Richtlinie 2017/541

Manuel Cancio Meliá (Madrid): Terrorismusbegriff und Terrorismusdelikte

Bettina Weißer (Köln): Terrorismusfinanzierung – nationale Strafgesetzgebung und Global Governance

Mark Zöller (Trier): Von Auschwitz zum Islamischen Staat – Die Beihilfedogmatik als Mittel zur Verfolgung terroristisch motivierter Straftaten?

Stefan Harrendorf (Greifswald): Rechtsextreme und salafistisch-jihadistische Kommunikationsprozesse im Internet: Erste Ergebnisse aus Teilvorhaben III des Verbundprojekts 'Radikalisierung im digitalen Zeitalter'

Wolfgang Schild (Bielefeld): 'Terror' (v. Schirach) zwischen Theater und Rechtskunde

Tagungsbericht *Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit – historische Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen*. 11.07.2018–13.07.2018, Berlin, in: H-Soz-Kult 11.09.2018.