

## **Erfahrungen mit der Anti-Terror- Gesetzgebung und Rechtsprechung in der BRD aus menschenrechtlicher Sicht**

(Beitrag für das internationale JuristInnenkolloquium in Brüssel am 27.02.04)

ACHTUNG, WEITERE VERÖFFENTLICHUNG NUR NACH RÜCKSPRACHE!

Beginnen möchte ich mit meinen Erfahrungen als Verteidiger in sogenannten Terroristenprozessen vor den Oberlandesgerichten, insbesondere dem „größten Terroristenprozeß“ in der Geschichte der BRD, dem sogenannten großen PKK – Prozeß. Er begann 1987 endete und nach 4 ½ Jahren Hauptverhandlung für zwei Angeklagte mit einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe, mein Mandant wurde nach fast 6 Jahren Untersuchungshaft zu 6 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Der Bundesgerichtshof verwarf die umfangreich begründete Revision mit einem einzigen Satz (Offensichtlich unbegründet). Die Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen, erst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strasbourg zwang die Bundesregierung zu einer Reihe von fragenden Stellungnahmen zu nehmen. Im Jahre 2000 wurde die BRD wegen Verletzung von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verurteilt – allerdings nur wegen der unangemessen langen Dauer der Untersuchungshaft, während die andere Rügen (vor allem unzulässige Beschränkung der Verteidigung, teilweise Isolationshaftbedingungen, u. a.) nach Ansicht des EGMR nicht begründet waren.

Hinzu kommen Erfahrungen in weiteren Terroristenverfahren gegen PKK – Anhänger - so gegen den Europaspreecher der ERNK, Kani Yilmaz, der circa 4 Jahre in London in Auslieferungshaft saß, (auch dies ein zweifelhafter Rekord!) und gegen Anhänger anderer ausländischer militanter Organisationen, wie der DHKPC aus der Türkei in den 90er Jahren. Zu berichten ist auch von Asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren, von der Schwierigkeit für Anhänger ausländischer Befreiungsorganisationen, in der BRD Schutz vor Verfolgung und einen sicheren Aufenthaltsstatus zu erlangen, die wir seit Mitte der 80er Jahre vor den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten bis vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten haben.

Diese persönliche Vorbemerkung zeigt, dass in der BRD schon lange vor den Anschlägen vom 11.09.2001 damit begonnen wurde, die Terroristenverfolgung mit den Mitteln des Strafrechts und administrativer Maßnahmen durchzuführen. Die politische Justiz bei uns hat also durchaus eine Art Vorreiterrolle. In den letzten anderthalb Jahrzehnten war schon vorher

ein ausgefeiltes juristisches Instrumentarium auf Kosten der Menschenrechte entwickelt worden. Dies war zum Teil auf scharfe Kritik in der Öffentlichkeit bis hin in den parlamentarischen Raum gestoßen, was zu einigen positiven Korrekturen geführt hat.

Meine These: Das vorhandene Instrumentarium wird nach den Anschlägen vom 11.09.01 erneut verschärft und ausgebaut und dabei werden wesentliche Grund- und Menschenrechte nicht nur für die von der Strafverfolgung unmittelbar Betroffenen zu bloßen Floskeln verkümmern, sondern für alle, die dem jeweiligen Feindbild zugeschlagen werden - zunächst die fundamentalen Islamisten und ihre Organisationen, später militante GlobalisierungskritikerInnen, AntikriegsaktivistInnen, KämpferInnen gegen den Sozialabbau usw.

Wegen dieser historischen und politischen Besonderheiten möchte ich mit der Entwicklung des zentralen Straftatbestandes, dem § 129a Strafgesetzbuch (StGB), der Mitgliedschaft in einer sogenannten terroristischen Vereinigung beginnen.

### **1. § 129a StGB und das strafprozessuale Sondersystem**

Im Rahmen einer großen Zahl von Gesetzesverschärfungen im Zuge der Verfolgung der RAF („Rote Armee Fraktion“, einer linksradikalen „Fraktion“ der außerparlamentarischen StudentInnen- und Jugendrevolte Ende der 60er Jahre) wurde 1976 durch das „Anti-Terrorismus-Gesetz“ der neu geschaffene § 129 a StGB eingeführt – ein neuer Straftatbestand gegenüber der bisher schon strafbaren „kriminellen Vereinigung“. Die bloße Bildung einer Vereinigung mit dem Ziel, bestimmte schwere Straftaten zu begehen (sogenannte Katalogstraftaten) wird unter Strafe gestellt und vor allem wird das gesamte Verfahren zentralisiert und das Verfahrensrecht entscheidend verändert. Der § 129a wurde zum Schlüsselatbestand für ein ganzes Sonderrechtssystem und eine Art „Leitstern“ für eine vielfältige Taktik der inneren Feindbekämpfung, in Stichworten:

- im Verfahrensrecht wurden die Voraussetzungen für die Untersuchungshaft entscheidend erleichtert: Allein der Verdacht, „sich nach § 129a schuldig gemacht zu haben“, stellte einen absoluten Haftgrund dar (§ 112 StPO); als Normalvollzug wird strengste Einzelhaft im Hochsicherheitstrakt verordnet; jederzeit ist die Verhängung der Kontaktsperre möglich;

- in jedem Bundesland wurden am Oberlandesgericht spezielle Staatsschutzsenate eingerichtet, und die erstrangige Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft eingeführt, die Verfolgungen und Ermittlungen also auf höchster Ebene zentralisiert;
- die Verteidigungsrechte werden entscheidend eingeschränkt, die bis dahin mögliche gemeinsame Verteidigung abgeschafft (§146 StPO verbietet die sogenannte Mehrfachverteidigung), die Korrespondenz von 129a – Gefangenen und deren Anwälten unterliegt der Überwachung durch einen Amtsrichter des Bezirks (§148 StPO), bei Verteidigerbesuchen wird die Trennscheibe vorgeschrieben, wodurch ein direkter Kontakt mit dem Mandanten, der Austausch von Dokumenten und das gemeinsame Studieren von Dokumenten usw. unmöglich gemacht wird<sup>1</sup>.

Gleichzeitig wird die Rechtsprechung immer extensiver:

Die unter Strafe gestellte „Werbung“ und „Unterstützung“ soll auch dann erfüllt sein, wenn die Handlung ohne Erfolg geblieben ist, so wurden seinerzeit unter anderem angeklagt und verurteilt: Sprühaktionen, Flugblattverteilen, öffentliche Diskussionen, Plakatieren und Tragen von Transparenten auf Demonstrationen, der Abdruck von Hungerstreikerklärungen, das Verbreiten oder Auslegen solcher Schriften in Buchläden, das bloße Veröffentlichen der Haftbedingungen usw. (selbst engste Angehörige der Gefangenen, die sich lediglich für eine Humanisierung der Haftbedingungen aussprachen, oder z. B. Jugendliche, die an Autobahnbrücken Sätze schmierten wie „Solidarität mit den Hungerstreikenden“ oder „Schluß mit der Isolationshaft“ wurden von Staatsschutzsenaten der Oberlandesgerichte zu Freiheitsstrafen verurteilt.)

Wissenschaftliche Untersuchungen belegen zweierlei:

- Statistisch gesehen geht die weit überwiegende Zahl der Verfahren nicht über das Ermittlungsstadium hinaus, es kommt also nie zu einer wirklichen Anklage und Verurteilung<sup>2</sup>.
- Die vom Generalbundesanwalt (GBA) eingeleiteten Verfahren richten sich fast ausschließlich gegen mutmaßliche Angehörige linker Organisationen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. im Einzelnen Schultz „Von Stammheim nach Düsseldorf“; Kiel 1989, 74 ff. und Schultz „10 Jahre grenzüberschreitende Kurdenverfolgung“ S. 14 ff.

<sup>2</sup> Auf eine kleine Anfrage der PDS im Bundestag im Frühjahr 2000 teilte die Bundesregierung mit, daß von den Ermittlungsverfahren, die während der 90er Jahre nach §129a eingeleitet wurden, lediglich 3 % mit einem gerichtlichen Urteil endeten – gegenüber 40 % bei anderen Delikten. Vgl. Von Gahlen 2002 in „Schilys Terrorismusbekämpfungsgesetz: Der falsche Weg“; Stellungnahme von Bürgerrechtsorganisationen bei Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 30.11.2001

<sup>3</sup> Vgl. Rolf Gössner „Das Anti-Terror-System“ ISBN 3-87975-576-0

Da zu dem 129a – Sonderechtssystem auch die Möglichkeit der extensiven Telefonüberwachung der Beschuldigten und ihrer Kontaktpersonen gehört, ist der Zweck der zahllosen eingeleiteten Ermittlungsverfahren ohne Anklage klar: Hier soll die linksradikale Opposition flächendeckend überwacht, ausspioniert und gegebenenfalls mit Agenten durchsetzt werden.

Rechtzeitig zu Beginn des eingangs erwähnten großen PKK – Verfahrens am 01.01.1987 trat ein weiteres „Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus“ in Kraft, das auf massive Kritik aus der Wissenschaft, der Anwaltschaft und auch der Justiz stieß. (Es war zwar damals gelungen, die Kronzeugenregelung zu Fall zu bringen, sie wurde aber kurze Zeit später so rechtzeitig eingeführt, dass der erste offizielle Kronzeuge in der Geschichte der BRD, ein früherer kurdischer Funktionär der PKK, für seine umfassenden Belastungen gegenüber den Angeklagten im Düsseldorfer PKK – Prozeß fürstlich honoriert werden konnte: Statt der sonst zwangsläufigen lebenslangen Haftstrafe erhielt er für einen von ihm angeordneten Mord eine so kurze Freiheitsstrafe, dass er im Düsseldorfer PKK – Prozeß schon als freier Mann seine Zeugenrolle erfüllen konnte, während die Angeklagten noch in Untersuchungshaft saßen...)

So hat ein Strafrechtsprofessor die ungeheure Ausweitung durch den § 129a an Beispielen dargelegt:

„ Wie weit der Vorwurf geht mag folgende Erwägung zeigen: Durch die Verweisungskette ... wird die Gewerkschaft ÖTV spätestens nach ihrem Beschluß, Elektrizitätswerke zu bestreiken, zur terroristischen Vereinigung, ihr Vorstand gemäß § 129a Abs. 2 mit Freiheitsstrafen von 3 bis 15 Jahren bestraft“<sup>4</sup>

Anzumerken bleibt: Bisher ist kein Fall eines derartigen Strafverfahrens bekannt geworden, was ja aber auch an der fehlenden Militanz oder dem Einschüchterungscharakter liegen könnte...

Zurück zur Verfolgung der PKK: Alle Versuche, diese kurdische Organisation in anderen westeuropäischen Ländern zu kriminalisieren, nachdem sie 1984 in der Türkei den Guerillakampf wieder aufgenommen hatte, sind gescheitert, insbesondere in Schweden,

---

<sup>4</sup> zitiert nach Schultz, 1989, S.77

Frankreich und in der Schweiz. So ist es kein Zufall, daß die BRD mit ihrem speziellen dafür entwickelten Instrumentarium hier die Vorreiterrolle übernehmen konnte.

Zwar wurde rechtzeitig vor dem Beginn der Hauptverhandlung in Düsseldorf die PKK zum „Hauptfeind der inneren Sicherheit“ erklärt, sie konnte jedoch seinerzeit noch nicht als Organisation insgesamt angeklagt werden, sondern nur eine Teilvereinigung innerhalb der BRD (hier allerdings die wesentliche Führungsstruktur bis hinunter zum Regionalverantwortlichen) – weil die vom GBA abgelehnte Ausdehnung der Strafbarkeit auf ausländische terroristische Vereinigungen damals noch Allgemeingut war: Es sei unmöglich im Einzelfall zu entscheiden, ob es sich um eine terroristische Organisation oder um eine legitime nationale Befreiungsbewegung handele.<sup>5</sup> Trotzdem wurde schon damals versucht, die Kriminalisierung ausländischer Vereinigungen als „Terroristen“ dadurch zu erreichen, daß man einen der Hauptangeklagten wegen eines Mordes an einem Kurden im Libanon angeklagt hat. In diesem Punkt konnte die Verteidigung allerdings später einen Freispruch erkämpfen, ebenso wie die Fortdauer der Isolationshaftbedingungen und die diskriminierenden räumlichen Bedingungen im Sitzungssaal (Unterbringung der Angeklagten in sogenannten „Kurdenkäfigen“; einem Glasbunker innerhalb des Hochsicherheitsverhandlungsgebäudes) abgewehrt werden konnten.

Einige Jahre später wurden diese §129a – Strafverfahren gegen kurdische Organisationen flankiert durch flächendeckende Vereinsverbote, die bundesweit von der Polizei durchgesetzt wurden (die insoweit undemokratischen Gesetze in der BRD ermöglichen nur eine anschließende Überprüfung durch die Gerichte, die für die zentralen Vereinigungen negativ ausgingen. Die Vereine wurden geschlossen, das Vermögen beschlagnahmt). Auf der Grundlage des Vereinsverbots war die Betätigung für solche Vereine verboten, in den Folgejahren wurden tausende von Ermittlungsverfahren wegen verbotener Betätigung für die PKK, ERNK und andere kurdische Organisationen (ähnlich bei der türkischen linksradikalen DHKP-C und anderen) durchgeführt, die meisten endeten mit geringen Freiheitsstrafen auf Bewährung oder Geldstrafen, wenn es überhaupt zu einer Verurteilung kam; auch hier war

---

<sup>5</sup> GBA Rebmann in NStZ 1986, 291:

„Deutsche Gerichte müßten ohne zureichende Ermittlungsmöglichkeiten vor Ort tragfähige Feststellungen über die jeweilige Struktur der ausländischen Organisation, deren Zielsetzung und personelle Zusammensetzung treffen. Ferner müßte jeweils eine Entscheidung darüber herbeigeführt werden, ob ein berechtigter Widerstand, namentlich gegen ein ausländisches Unrechtssystem, einer ausländischen Organisation die Qualifikation einer terroristischen Vereinigung nimmt. Diese Prüfung würde zur unlösbaren Aufgabe, wenn eine ausländische Vereinigung durch Gewaltakte gar die Regierungsarbeit übernehmen würde und dadurch ihr früheres Verhalten legalisieren könnte.“

der Überwachungs- und Abschreckungscharakter wohl der Hauptzweck. Ausserdem wurden jahrelang Demonstrationen und Veranstaltungen wegen behaupteter PKK – Betätigung verboten (es reichte nach den Entscheidungen verschiedener Verwaltungsgerichte schon „die Gefahr des Zeigens von Symbolen verbotener Vereinigungen“) und dieses Verbot mit polizeilicher Brachialgewalt durchgesetzt.

Diese juristischen Verfolgungsmaßnahmen, waren begleitet von politischen Kampagnen gegen kurdische, türkische und andere Auslandsorganisationen, die den Charakter einer massiven öffentlichen Vorverurteilung annahmen, weil sie von den Mainstream – Massenmedien verbreitet und noch weiter aufgebauscht wurden. Die ausländischen Organisationen wehrten sich hiergegen, ebenso wie Teile der kritischen Öffentlichkeit, der GRÜNEN, der PDS und einzelne andere Parlamentarier. So konnten auch einige wichtige Erfolge erzielt werden:

- Es kam nur selten zu den vom GBA angestrebten Höchststrafen, (zunehmend wurden die Verfahren aufgrund einer Verständigung zwischen den Verfahrensbeteiligten abgekürzt und führten zu akzeptablen Einheitsstrafen, in der Regel gegen teilweise Geständnisse);
- die Isolationshaftbedingungen wurden mit dem Übergang der Zuständigkeit auf die Oberlandesgerichte, die die Hauptverhandlung durchführten, gelockert;
- aufgrund der massiven öffentlichen Kritik konnte sogar die Kronzeugenregelung später wieder aufgehoben werden
- der viel zu allgemeine und von der Rechtsprechung auf die sogenannte Sympathiewerbung ausgedehnte Tatbestand der „Werbens für eine terroristische Vereinigung“ wurde (mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22.08.02) auf das „Werben um Mitglieder und Unterstützer“ reduziert.

Im Herbst 1997 erklärte der GBA öffentlich, er könne keine „terroristische Vereinigung“ innerhalb der Führungsstruktur der PKK feststellen, parallel dazu wurde das öffentliche Auftreten der nach wie vor verbotenen PKK im bestimmten Rahmen geduldet, Demonstrationen und Veranstaltungen wurden wieder ohne generelle Verbote möglich.

Allerdings wurden diese Erfolge auch von erheblichen Zugeständnissen der PKK – Führung (auf die ich hier nicht näher eingehen will) erreicht und betrafen nur Randbereiche. Das

wesentliche Ziel der „Terroristenverfolgung“ mit dem ausgedehnten Sonderrechtssystem war zunächst erreicht:

**Die Möglichkeit auch ausländische Organisationen, ihre Anhänger und Funktionäre, als „Terroristen“ zu verfolgen, zu kriminalisieren und zu diskriminieren, auch wenn ihnen selbst keinerlei Beteiligung an Gewalttaten vorgeworfen werden konnte, verbunden mit einem ausgefeilten Sonderrechtssystem und einer flächendeckenden Überwachung, Durchleuchtung und Kontrolle und dem vereinsrechtlichen Verbot und seiner Durchsetzung.**

Mit Dux läßt sich die Terrorismusverfolgung vor den Anschlägen vom 11.09.01 so zusammenfassen:

„Seit fast 25 Jahren findet in Deutschland ein systematischer Zersetzungsprozeß verfassungsrechtlich garantierter Freiheitsrechte statt, gegen die die Notstandsgesetze am Ende der 60er Jahre als harmlos angesehen werden müssen: Beschleunigte Strafverfahren, um nicht zu sagen, Schnellverfahren am Fließband, weniger strenge Voraussetzungen für den Erlass eines Haftbefehls, Vorbeugehaft Kronzeugenregelung, Kontaktsperregesetz, die Zulässigkeit des Einsatzes verdeckter Ermittler und deren Verwertung im Strafprozeß ohne Zeugenaussagen, Beobachtende Fahndung, Rasterfahndung, Schleierfahndung, Anzeigepflicht der Banken über Kontenvorgänge, kleine und große Lauschangriffe und Telefonüberwachungen, Überwachung von Auslandsgesprächen, Dateien von Personen, die aufgrund ihrer „Persönlichkeit“ in Zukunft Straftaten begehen könnten, Ausweisung von Ausländern auf Verdacht hin, Isolationshaft. Hier handelt es sich nur um herausragende Instrumente, die es schon vor dem 11.09.2001 gab. Über diese Maßnahmen gibt es keinerlei Erfolgskontrolle vor dem Hintergrund ihrer behaupteten Effektivität. Bekannt ist, daß Deutschland mit 1,4 Millionen überwachten Telefongesprächen per anno (das heißt: 2001, d. Verf.) an der Spitze aller „demokratischen Staaten“ steht.“<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Heinz Dux „Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten“, ZRP 2003, S. 189 ff, 190

## **2. Die „Terrorismusverfolgung“ in der BRD nach dem 11.09.01**

### **2.1. Die „Antiterrorgesetze“ vom Jahr 2001**

Die weltweite Debatte über den „Terrorismus“ als Hauptgefahr für die Menschheit, die Notwendigkeit der „internationalen Allianz gegen den Terrorismus“ beizutreten und der Bush – Administration „bedingungslose Solidarität“ zu versprechen schlug bald auch auf die Gesetzgebung und Rechtsprechung der BRD durch.

Die von der rot-grünen Regierung ausgehandelten Gesetzesvorhaben aufgrund von Otto Schilys „Anti – Terror - Paketen“ (die Ende 2001, verabschiedet wurden und zum 1. Januar 2002 in Kraft traten) wurden von den Bürgerrechts- und Datenschutzorganisationen zu recht als „Katastrophe“ abgelehnt. 17 der wichtigsten Bürgerrechtsorganisationen sprachen von einer „Demontage des Rechtsstaats“. Selbst der Bund deutscher Kriminalbeamter stellt fest: „Mit dem von Schily vorgesehenen Maßnahmen [wären] die Anschläge vom 11.09. niemals verhindert worden.“

Die Aufgaben und Befugnisse der verschiedenen Geheimdienste wurden wesentlich erweitert. Die Ausdehnung soll die Möglichkeit der Informationsbeschaffung von Daten über jeden in Deutschland lebenden erheblich verbessern: So haben die Geheimdienste nunmehr das Recht, bei Bank- und Geldinstituten, Luftverkehrsunternehmen, Post- und Telekommunikationsbetrieben sich jede gewünschte Information über jeden zu beschaffen. Das Recht zur Beschaffung unterliegt keinerlei Voraussetzungen, das heißt es muß nicht etwa irgendein Anfangsverdacht im Hinblick auf eine Straftat gegeben sein. Die Geheimdienste müssen keine Gründe für ihre Aktionen benennen. Eine juristische Kontrolle ist nicht möglich, die Betroffenen erfahren von den gegen sie eingeleiteten Maßnahmen nichts (Art. 1 bis 6 Antiterrorismusgesetz)<sup>7</sup>. Im Hinblick auf die historischen Erfahrungen mit der GeStaPo im faschistischen NS – Staat wollte das Grundgesetz eine strikte Trennung von Nachrichtendiensten ohne Exekutivbefugnisse und polizeilichen Apparaten einführen, diese Trennung ist obsolet. Der neu eingefügte § 3 Abs. 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes weitet das Operationsgebiet dieses Geheimdienstes zudem wesentlich aus, auf Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art.

---

<sup>7</sup> Vgl. Düx, aaO.

9 Abs. II GG), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.

Damit bestimmt in Zukunft also der Verfassungsschutz die Grenzlinie zwischen Freiheitskämpfern und Terroristen.<sup>8</sup>

Der zweite Hauptkomplex der Antiterrorismusgesetzes betrifft die vertikale und horizontale Ausdehnung der **Datenerfassung, Verortung und Vermessung der Bevölkerung** insgesamt. Durch die Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes werden nunmehr alle Personen, die in sicherheitsrelevanten und lebensnotwendigen Einrichtungen arbeiten, überprüft. Das reicht vom Journalisten bei Funk und Fernsehen über den Chemiker in der Industrie über Monteure bei Telefongesellschaften bis zu Arbeitern bei Kleinfirmen, die für Elektrizitäts- oder Wasserwerke arbeiten (Z. B. Art. 5).

In Personalausweisen oder Pässen können in verschlüsselter Form biometrische Merkmale zu Fingern, Händen oder Gesicht eingegeben werden. Der sogenannte IMSI - Catcher (Erkennung des Standortes eines Handys) nebst Abhörmöglichkeit wird legalisiert. Das Bundeskriminalamt kann „Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte“ erfassen. Dazu Düx:

„Mit dieser weitreichenden, nichtssagenden Formulierung wird die Kompetenz des BKA auf Sachverhalte der verdachtsunabhängigen Ermittlungen ausgedehnt (sogenannter Vorverdacht).“<sup>9</sup>

Am rigidesten und auch zeitlich nicht befristet ist das Antiterrorismusgesetz im **Ausländerbereich**. Im Grunde tendieren nunmehr die Rechte von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland gefährlich gegen Null: Das gesamte Ausländergesetz und die Durchführungsverordnungen werden verschärft, die Möglichkeiten der Vereinsgründung für Ausländer beschränkt, das Ausweisungsrecht ausgedehnt, das Asylverfahrensrecht verschärft, das Ausländerzentralregistergesetz und die Ausländerdatenverordnung weiter ausgebaut (Dateien dürfen an ausländische Stellen weiter gegeben werden, die Sicherheitsorgane dürfen den gesamten Datenbestand über Ausländer jederzeit und ohne Grund in einem automatisierten Verfahren abrufen.) Nach Düx, der beklagt, daß in den bisherigen Analysen des ATE – Gesetzes dieser Teil weitgehend vernachlässigt worden sei, werden damit zwei Klassen von Menschen gebildet.

<sup>8</sup> So Düx, aaO, unter Bezugnahme auf Seiffert

<sup>9</sup> Düx aaO.

## **2.2. Der neue § 129 b StGB (terroristische Auslandsvereinigungen)**

Die Einführung des § 129 b StGB wurde am 26.04.2002 beschlossen. Mit ihm soll erstmals auch die „Bildung und Beteiligung an kriminellen und terroristischen Vereinigungen **im Ausland**“ bestraft werden, (während bisher zumindest eine selbständige Teilorganisation in der BRD festgestellt werden mußte, s.o.) wird jetzt unter Berufung auf „gemeinsamen Maßnahmen des EU – Rates“ vom 21.12.1998 (!) ein uferlose Ausdehnung beabsichtigt. Die Verfolgung ausländischer Organisationen setzt neue grenzüberschreitende Tatermittlungen voraus.

Mit eingeführt wurde ein gesetzliches Novum:

Die Ermittlungsbehörden dürfen überhaupt nur tätig werden, wenn zuvor das Bundesministerium der Justiz, das bei uns kein Strafverfolgungsorgan ist, zustimmt. Hier erhalten also politische Instanzen direkte Strafverfolgungsbefugnisse. Dies stellt einen manifesten Angriff auf die Gewaltenteilung dar.

Bisher sind noch keine Strafverfahren gegen ausländische Vereinigungen nach dem neu geschaffenen §129b StGB bekannt geworden, wie man hört wird beim GBA derzeit geprüft, welche hierunter fallen könnten.

## **2.3. Der Rahmenbeschluss des Rates der EU vom Juni 2002**

Der Rahmenbeschluss des Rates der EU vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze ist bei uns noch nicht in Gesetzesform umgesetzt worden. Man scheint keine besondere Eile zu haben, wohlwissend, daß die vorhandenen Instrumente sehr weitreichend sind.

Ein Gesetzentwurf der rot-grünen Koalition liegt seit April 2003 vor, ist aber selbst in Justizkreisen zum Teil heftig kritisiert worden. Vielleicht besteht ja auch deshalb keine besondere Eile, weil Gesetz und Rechtsprechung bei uns ja wie dargelegt die „Terrorismusverfolgung“ umgesetzt haben und in Teilbereichen sogar über die Richtlinie hinausgehen.

So kritisiert der Deutsche Anwaltsverein (DAV) in seiner Stellungnahme zunächst den Rahmenbeschluß als Reaktion des Strafgesetzgebers auf neue Formen des Terrorismus, weil sich Strafrecht generell kaum zur Steuerung gesellschaftlichen Verhalten eignet, und dies hier um so mehr gelte, als diese Normen und deren Legitimität gerade von denen in Frage gestellt werden, gegen die sich der verstärkte Strafrechtsschutz richten soll. Außerdem bestünden in europa- und verfassungsrechtlicher Hinsicht Zweifel, ob die Begründung „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen (können) einseitig durch die Mitgliedsstaaten nicht verwirklicht werden und (sind) auf Grund der erforderlichen Reziprozität auf Gemeinschaftsebene besser zu erreichen...“; also die geplante Maßnahme auf eine Strafrechtsharmonisierung hinauslaufe, die als solche nicht in der Kompetenz des Rates der EU stehe. Konkret wird vom DAV kritisiert, daß die Definition der „terroristischen Vereinigung“ (terroristische Straftaten objektiv nur solche, „die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können“) über die zulässigen Grenzen einer Tatbestandsbestimmung nach rechtsstaatlichen Anforderungen hinausgehe. Ähnlich genügen die subjektiven Elemente („Absicht die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern“) rechtsstaatlichen Anforderungen nicht, weil sie die entscheidende Grenzziehung zwischen dem Schutzbereich vor allem der in Erwägungsgrund 10 genannten „Grundrechte oder Grundfreiheiten“ einerseits und der Strafbarkeit nach 129 a StGB nicht selbst vornehmen sondern der Rechtsprechung überlassen, was nach Art. 102 Abs. 2 GG unzulässig sei.<sup>10</sup>

### **3. Die Terrorismusbekämpfung in Deutschland und die weltweite Erosion von Grund- und Menschenrechten**

Die wichtigsten Bürgerrechtsorganisationen und Anwaltsvereinigungen haben die eingeführten und geplanten gesetzlichen Maßnahmen zum Teil sehr scharf und grundsätzlich kritisiert. Auch darüber hinaus scheint in der seriösen Literatur Einigkeit darüber zu bestehen, daß keine Einzige der gesetzlichen Maßnahmen die Anschläge vom 11. 09. 2001 verhindert hätte<sup>11</sup>. Trotzdem dürfte derzeit keine realistische Chance bestehen, diese Maßnahmen rückgängig zu machen oder abzuschaffen, entsprechen sie doch dem jahrzehntelangen Trend auch schon vor den Anschlägen vom 11. 09. 2001, wie sich an der Entwicklung des § 129a

---

<sup>10</sup> Vgl. Stellungnahme des DAV durch den Strafrechtsausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze, Berlin 2003

<sup>11</sup> Düx aaO, S. 191 f.

StGB exemplarisch belegen läßt. So ist es kein Zufall, daß der für die Terrorismusverfolgung zuständige GBA ein Jahr nach den Anschlägen in einer Art nüchterner, pragmatischer Bestandsaufnahme den Unterschied des heutigen Terrorismus im Hinblick auf frühere Erfahrungen aus seiner Sicht analysiert und zu weitreichenden Schlußfolgerungen kommt:

Bei dem heutigen Terrorismus habe die physische Existenz des Täters offensichtlich vor dem Hintergrund kultureller Werte oder anderen Erfahrungen weniger oder gar keine Bedeutung, nachträgliche Strafverfolgung und Bestrafung nach der Tat liefen unter diesem Aspekt ins Leere. In erster Linie gehe es also um der Tat vorgelagerte Präventionspolitik, darum, terroristische Attacken bereits im Entstehen zu verhindern. Er plädiert für verstärkte internationale Zusammenarbeit der Dienste, bei der die herkömmliche Aufgabenteilung in Innen und Außen aufgehoben werden müsse. Zwar führt es aus daß an eine Vernetzung der einzelnen nationalen Dienste, wohl im Sinne eines **Weltgeheimdienstes**, nicht zu denken sei, damit ist aber diese Perspektive benannt – sozusagen als Internationalisierung der beschriebenen Rolle von Geheimdiensten. Neben den Aktionen „im Vorfeld der Gefahrenvorsorge“ bedauert Nehm, „wie sehr vermeintliche religiöse Toleranz und Fremdenfreundlichkeit sowie eine großzügige Duldungs- und Einbürgerungspraxis zu einer islamistisch – fundamentalistischen Subkultur in unserem Lande beigetragen haben.“<sup>12</sup>

Hier ersetzen also rassistische Vorurteile und bis heute unbewiesene Behauptungen über die Verantwortung für die Anschläge vom 11. 09.2002 und ihre angebliche Vorbereitung der „Atta-Terrorzelle in Hamburg“ die pragmatische Bestandsaufnahme. Noch weiter gehen Andere im Zuge der Debatte über eine „Neubestimmung von Sicherheit und Freiheit nach dem 11.09.2001“, wie der Bonner Rechtsprofessor Günter Jakobs: Er plädiert für zwei verschiedene Strafrechtssysteme, ein rechtsstaatliches, vermutlich für den deutschen Bürger geltendes „Bürgerstrafrecht“ und daneben ein eigenes ausdrücklich so genanntes **„Feindstrafrecht“** und fordert unter anderem:

„Die Gesellschaft wird also weiterhin Feinde haben, die – offen oder im Schafspelz – umherziehen..., deshalb besteht zu einem Feindstrafrecht keine heute ersichtliche Alternative, es geht um die Herstellung erträglicher Umweltbedingungen dadurch, daß alle diejenigen ... kaltgestellt werden, die nicht die kognitive Mindestgarantie bieten, die nötig ist, um sie praktisch aktuell als Person behandeln zu können... es handelt sich dabei um die rechtliche Regelung einer Exklusion: Feinde sind aktuell Unpersonen, auf den Begriff gebracht, **ist**

---

<sup>12</sup> Nehm NJW 2002, S. 2665

**Feindstrafrecht also Krieg, dessen ... Totalität (auch) davon abhängt, was vom Feind alles befürchtet wird.<sup>13</sup>“**

Jakobs bestreitet nicht, daß dies anstößig klinge und auch anstößig sei, dennoch sei es „Aufgabe der Wissenschaft die Regeln des Feindstrafrechts zu identifizieren und aus dem Bürgerstrafrecht auszusondern“<sup>14</sup>

Schon 1999 hatte sich die Professorin Ingeborg Puppe bei der Oktobertagung in der Akademie der Wissenschaft in Berlin-Brandenburg gewundert, welche freundliche Aufnahme das „Feindstrafrecht“ dort gefunden habe<sup>15</sup>. So ist es kein Wunder, daß der Gedanke des „Feindstrafrechts“ bei den Tagen der Rechtspolitik in Frankfurt am Main im Dezember 2002 weiterentwickelt und in einer Arbeitsgemeinschaft darüber diskutiert wurde, ob es nicht redlicher sei, das Feindstrafrecht zu normieren, als es unter der Hand zu praktizieren<sup>16</sup>. Natürlich werden solche offenen Planungen des „Feindstrafrechts“ auch im wissenschaftlichen Diskurs kritisiert, und darauf hin gewiesen, daß derartige Argumente schon einmal in einem Unrechtsstaat geendet haben.<sup>17</sup>

Deshalb ist es wichtiger, sich mit den Argumenten einer starken Strömung in der gegenwärtigen rechtspolitischen Debatte auseinander zu setzen. Sie spricht ebenfalls von einer „Notwendigkeit der Neujustierung von Sicherheit, Freiheit und Gleichheit“ und wie der Richter am Bundesverfassungsgericht, Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann – Riem, geht sie davon aus, daß die Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung zwangsläufig verletzt werden müssen:

„Soll die Rasterfahndung nun auch zum Auffinden von „Schläfern“ eingesetzt werden, so fehlen konkrete Anhaltspunkte der Gefährlichkeit, die Fahndung richtet sich gegen Personen, deren Existenz nur vermutet wird, es handelt sich um einen Verdachtsgewinnungseingriff weit im Vorfeld eines konkreten Verdachts... eine Diskriminierung einzelner Bevölkerungsteile – zur Zeit etwa arabischer Muslime – ist praktisch unvermeidlich. Der diffuse Anlaß und die diffusen Suchziele, geben den pauschal in Verdacht gekommenen

---

<sup>13</sup> Jakobs, „Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart“; in Eser/Hassemer u.a. „Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende“ 2000. S.47 ff, S.51

<sup>14</sup> Jakobs, aaO.

<sup>15</sup> Vgl. Düx aaO S. 194

<sup>16</sup> Düx aaO.

<sup>17</sup> Düx aaO. S. 194

wenig Chancen, sich erfolgreich zu wehren, also eine Verdächtigkeit trotz Verdachtlosigkeit abzuwehren. Damit droht auch die Brüderlichkeit im Verhältnis von Bürgern untereinander verloren zu gehen...! (d. Verf., soweit es sie überhaupt noch als Grundsatz des Verhaltens gibt...) Transnationale Risiken lassen sich nur – wenn überhaupt – im transnationalen Verbund lösen, trans- und internationale Polizeiarbeit ist dafür unentbehrlich und findet auch statt. Ihr rechtliches Regelwerk aber ist lückenhaft. Auch kann es sich nicht an den rechtsstaatlichen Standards deutschen Polizeirechts orientieren, nicht alle internationalen Akteure sind dem gleichen Konzept der Balancierung von Freiheit und Sicherheit verpflichtet... Die Imperative der Bekämpfung der neuen Risiken durch Vorfeld-Prävention sprengten (nach Denninger – d. Verf.) die rechtsstaatlichen Zäune. Dem ist nichts hinzuzufügen.“<sup>18</sup>

Anschließend entwickelt Hoffmann – Riem durchaus kritische Argumente unter dem Stichwort „unvermeidbare Restrisiken“ und vergleicht die Hinnahme von jährlich 7000 Verkehrstoten bei uns oder die Gefahr von Atomkraftwerken in Ballungsgebieten, als Beispiele für die „Relativierung“ des Sicherheitszweckes. Weiter:

„Es unterbleibt sogar die Frage wie es mit dem Erfolg älterer Maßnahmen steht, die im Laufe der letzten zwei bis drei Jahrzehnte neu eingeführt und dann immer von Kritikern als weiterer schritt zur Erosion des Rechtsstaates gebrandmarkt worden sind... Wo bleibt die Rechenschaft in Form aggregierter Daten, insbesondere eine differenzierte Analyse der Eignung dieser Maßnahmen und ihrer Angemessenheit auch angesichts der großen Zahl Betroffener? ... Kritische Beobachter meinen, Deutschland sei unter den westlichen Demokratien Weltmeister im Abhören. Und die Erfolgsstatistik – wo bleibt sie? In rechtsstaatlich und demokratisch nachvollziehbarer Weise?“<sup>19</sup>

Hoffman – Riem schließt mit den Worten:

„Die alte rechtsstaatliche Balance von Freiheit, Gleichheit und Sicherheit ist gestört. An einer neuen müssen wir noch arbeiten. Aber: Sind wir überhaupt bereit dazu?“

---

<sup>18</sup> Hoffmann – Riem „Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge“, ZRP 2002, S. 497 ff., S. 500

<sup>19</sup> Hoffmann – Riem aaO.

#### **4. Exkurs: Fallschilderung aus Asylverfahren mit „Terrorismuseinwand“**

Zum Schluß möchte ich noch auf eine brisante Fallkonstellation eingehen, den „Terrorismuseinwand im Asylrecht“. Was dieser sogenannte Terrorismuseinwand praktisch bedeutet, sei an einer Fallkonstellation aufgezeigt, die in den letzten Jahren wiederholt das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) und die Verwaltungsgerichte beschäftigt hat:

Welche Chancen habe frühere Teilnehmer an bewaffneten Auseinandersetzungen in Ländern Asiens, Afrikas oder Lateinamerikas, die diesen Kampf aufgegeben haben und geflüchtet sind, hier Asyl oder wenigstens Abschiebungsschutz zu erhalten? Dieser Fall soll am Schicksal ehemaliger Guerillakämpfer der PKK nachgegangen werden, denen es gelingt, aus den kurdischen Bergen vor den türkischen Sicherheitskräften einerseits und der PKK andererseits in die BRD zu flüchten. Bis zu den Anschlägen vom 11.09 schien klar zu sein: Wer den bewaffneten Kampf in der Heimat aufgegeben hat und hierher vor Verfolgung durch das türkische Militär geflüchtet ist, dem steht das Grundrecht auf Asyl offen, es sei denn, hier würden weitere (terroristische) Straftaten begangen. So hatten auch Dutzende ehemaliger PKK – Guerillakämpfer, die nach Beendigung des bewaffneten Kampfes im Sommer 1999 hierher geflüchtet waren, relativ problemlos ihre Anerkennung als Asylberechtigte nach Art. 16a GG und Abschiebungsschutz nach § 51 AuslG erhalten, einige auch in sogenannten Flughafenverfahren (das heißt, einem Asylverfahren, das noch im Transit – Bereich des Flughafens zunächst vom Bundesgrenzschutz durchgeführt wird, mit der Möglichkeit einer Anfechtung innerhalb von drei Tagen beim zuständigen Verwaltungsgericht).

Im Gegensatz zu den vorigen Entscheidungen besteht offensichtlich jetzt für sie keine Aussicht mehr: Der Antrag des 24-jährigen ehemaligen PKK – Guerilleros Mehmed C. wurde im November 2002 im sogenannten Flughafenverfahren als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, „weil nach landläufiger Meinung und auch zur Überzeugung des Bundesamtes feststeht, daß im Tatbestandsmerkmal der aktiven Teilnahme am bewaffneten Kampf für eine verbotene, illegale, terroristische Vereinigung Handlungen zu verstehen sind, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen“. Irgendeine weitere Begründung scheint überflüssig zu sein, das zuständige Verwaltungsgericht Düsseldorf hat den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz abgelehnt, erst auf massive Intervention zweier AnwältInnen und umfangreichen Vortrags mit neuen Beweismitteln konnte die drohende Abschiebung in letzte

Minute verhindert werden. Das neugeschaffene „Sicherheitsreferat“ beim Bundesamt, dem solche Fälle vorzulegen sind, sorgt offenbar für die konsequente Umsetzung der „Terrorismusbekämpfung“ auf Kosten der Flüchtlinge. (Obwohl die HKL-Leitsätze des Bundesamtes für die Türkei vom 01.07.2002 die Vorlage der Fälle beim Sicherheitsreferat nur für Personen vorsieht, die „gegen unbeteiligte Zivilisten im Sinne des Kriegsvölkerrechts“ vorgegangen sind.) Vor allem wird in dem Bescheid nicht einmal der Versuch unternommen, darzulegen, gegen welche Grundsätze und Ziele der Vereinten Nationen der Guerillakampf unter Führung der PKK in den kurdischen Siedlungsgebieten verstoßen haben soll - ein unglaublicher Vorgang, angesichts der Tatsache, daß zahlreiche bewaffnete Kämpfer unterdrückter Völker für nationale Befreiung von den Vereinten Nationen mehr oder weniger aktiv unterstützt wurden, wie etwa in Südafrika, Palästina, Eritrea, und Ost – Timor und deren politische und Guerilla - Organisationen, insbesondere der ANC und die PLO sogar offiziellen Beobachterstatus hatten. Zu der Frage, ob (politische) Aktivitäten den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, bisher soweit ersichtlich weder bei uns noch international Rechtsprechung vor, die renommierte Professorin Ulrike Daviy schreibt:

„Anders als die Gremien der UNO haben die Gerichte noch nicht erwogen, terroristische Aktivitäten dem Ausschlußgrund des Buchstaben c, (das heißt Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention) zu unterstellen“

Jedenfalls ist die Ansicht, der Guerillakampf der PKK verstoße generell gegen die Grundsätze und Ziele der Vereinten Nationen abwegig und völkerrechtlich nicht haltbar, jedenfalls nach dem bisher vorherrschenden Verständnis.

Die Fälle zeigen:

- mit der Umsetzung der „Terrorismusbekämpfung“ durch die Novellierung des Abschiebungsschutzes von § 51 Abs. 3 AuslG werden bisher selbstverständliche Grundsätze des Schutzes von Flüchtlingen unterlaufen;
- **Die Neuregelung des Terrorismuseinwandes wirft eine große Zahl ungelöster tatsächlicher und rechtlicher Probleme auf;**
- es droht die umstandslose Übernahme der Terrorismusdefinition des türkischen und anderer Militärregimes ohne die konkrete Beteiligung des Betroffenen an bewaffneten Aktionen gegen das Militär zu prüfen.

Daß die Grund- und Menschenrechte hierbei auf der Strecke bleiben versteht sich von selbst<sup>20</sup>.

## 5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich also: Auch im vorherrschenden Diskurs wird der rasante Abbau der klassischen Grund- und Menschenrechte durchaus eingeräumt, aber mit der Bedrohung durch die „neue Terrorismusgefahr“ weitgehend gerechtfertigt, allenfalls werden Erfolgsstatistiken angemahnt. Die klassischen rechtstaatlichen Schranken scheinen längst obsolet. Im Strafrecht wurde nicht nur das Tatstrafrecht in weiten Bereichen durch ein Gesinnungsstrafrecht ersetzt, sondern für Verfolgung und Verurteilung reichen schon die Absicht, bestimmte Vereinigungen zu gründen; im Polizeirecht wird nicht mehr mit einem Verdacht, sondern im „Vorfeld der Gefahr“ gearbeitet; im Bereich von Auslandsorganisationen, bzw. Vereinigungen von AusländerInnen in Deutschland bestimmen jetzt schon weitgehend Geheimdienste auch über strafrechtliche Ermittlungsverfahren und Verbote.

Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, daß selbst der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes in der öffentlichen Debatte wegen der Folterung eines Verdächtigen in einem Fall von Entführung und Geiselnahme, die vom Polizeipräsidenten in Frankfurt gedeckt worden war, spontan äußerte, es seien durchaus Extremfälle denkbar, in denen Folter zulässig sein könnte (auch wenn er diese Äußerung nach massiver Kritik zurücknehmen mußte). Ebenso gut paßt es in diese Entwicklung, daß der vorsitzende Richter des Staatsschutzsenats beim OLG Düsseldorf im direkten Zusammenhang mit der öffentlichen Urteilsverkündung in einem „Terroristenverfahren“ wegen der Planung von Selbstmordattentaten „arabisch - islamistischer Fundamentalisten“ den MedienvertreterInnen ins Protokolle diktierte, die abgeschaffte Kronzeugenregelung müsse unbedingt wieder eingeführt werden. Sogar der Einsatz US-amerikanischer Geheimdienstagenten in Hamburg und an anderen Orten der BRD ist inzwischen ungehindert und an der Tagesordnung – so jedenfalls ein offenes Geheimnis aus „gewöhnlich gut unterrichteten Kreisen“. Deshalb erscheint mir die momentane große Empörung über das Vorgehen der US- Administration gegenüber den Häftlingen von Guantanamo in der politischen und juristischen Debatte bei uns zum Teil heuchlerisch. Vor allem lenkt sie davon ab, daß in Europa Terrorismus-Verdächtige ähnlich behandelt werden

---

<sup>20</sup> vgl. im Einzelnen Schultz „Der `Terrorismusvorbehalt´ im Asylrecht“ im Grundrechtreport 2003, S. 124 ff.

dürften, wenn sie auch vielleicht nicht jahrelang in Incommunicado – Haft auf einer Insel wie Tiere gehalten werden. Mit den vielbeschworenen rechtsstaatlichen Garantien ist es aber nicht soweit her. Zeigt doch eine genauere Untersuchung, daß auch in der EU überhaupt nur 3 Grundrechte „notstandsfest“ sind und die öffentliche Debatte über die Zulässigkeit von Folter nicht nur bei uns immer wieder neu angefacht wird; außerdem haben sich die Geheimdienste und Sicherheitskräfte auch des „Alten Europa“ nicht gescheut, sich die Erkenntnisse US - Amerikanischer Geheimdienste in Guantanamo – Bay vor Ort von ihren US-amerikanischen Kollegen übermitteln zu lassen, wohl wissend, daß der größte Teil unter Folter zustande gekommen sein muß<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl. Schultz „Endstation Guantanamo“ Blätter für deutsche und internationale Politik Mai 2004