

Strafrecht per Ministererlass

Mit dem neuen § 129b wird das Politische Strafrecht auf die Spur getrieben

■ Rolf Gössner

Im Heft 1/2002 der Neuen Kriminalpolitik berichtete Jan Markus Schulte über die »Sicherheitspakete«, die der Bundesinnenminister anlässlich der Anschläge vom 11. September 2001 »geschnürt« hatte. Darin enthalten war die ohnehin von der EU geforderte Verfolgung des »internationalen Terrorismus« – gemeint sind Vereinigungen, die zwar in Deutschland residieren, aber im Ausland tätig sind – durch Einführung eines § 129b ins Strafgesetzbuch, der nun in Kraft tritt. Die verabschiedete Regelung ermöglicht dem Bundesjustizministerium weitreichende politische Einflussnahmen. So könnte auch legitimer politischer Protest schnell strafbar werden.

Der staatliche »Anti-Terror« nimmt kein Ende. Ende April 2002 hat der Bundestag die Erfindung eines neuen Terror-Delikts zur Strafnorm erhoben: den Paragraphen 129b.* Diese Bestimmung aus dem 1. »Anti-Terror«-Paket von Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) bedroht alle möglichen radikalen Ausländergruppierungen und politisch aktiven Migranten, die sich in Deutschland völlig legal verhalten. Viele vollkommen unverdächtige Menschen können so in staatliche »Anti-Terror«-Maßnahmen geraten. Mit dieser Strafnorm soll eine »Strafbarkeitslücke« geschlossen werden – entsprechende Gesetzesinitiativen hatte der Rat der Europäischen Union (EU) bereits 1998 angemahnt. Doch der rechtsstaatliche Preis für diesen Lückenfüller ist schwer zu kalkulieren, mit Sicherheit aber recht hoch.

»Ermächtigung« zur politischen Einflussnahme

Mit § 129b werden die Organisationsstrafnormen § 129 (Kriminelle Vereinigung) und § 129a StGB (Terroristische Vereinigung) auf Gruppierungen im Ausland ausgedehnt. Anders als bisher können damit mutmaßliche Mitglieder oder Unterstützer einer ausländischen »terroristi-

stischen« Organisation hierzulande auch dann strafrechtlich verfolgt werden, wenn die Vereinigung nur im Ausland agiert und wenn die Betroffenen selbst keine strafbaren Handlungen in der Bundesrepublik begangen haben. Ist die inkriminierte Vereinigung außerhalb der EU organisiert und tätig, so gelten besondere Einschränkungen: Die ihr zugerechnete Tat muss entweder durch eine auf bundesdeutschem Gebiet ausgeübte Tätigkeit begangen oder unterstützt worden sein oder aber der Täter oder das Opfer müssen Deutsche sein oder sich im Inland aufzuhalten. Noch eine weitere Verfolgungsvoraussetzung muss erfüllt sein – und das ist ein Novum in der bundesdeutschen Rechtsgeschichte: Die Tat wird nur »mit Ermächtigung des Bundesministeriums der Justiz verfolgt«. Diese Ermächtigung kann entweder für den Einzelfall oder allgemein für die »Verfolgung künftiger Taten« erteilt werden, die sich auf eine bestimmte Vereinigung außerhalb der EU beziehen – oder besser: die ihr zugetraut werden. Bei seiner Entscheidung zieht das Ministerium »in Betracht, ob die Bestrebungen der Vereinigung gegen die Grundwerte einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind und bei Abwägung aller Um-

stände als verwerflich erscheinen« – so der Gesetzeswortlaut.

Mit diesem Ermächtigungsvorbehalt erhält die Bundesregierung einen entscheidenden politischen Einfluss auf die Strafverfolgung und damit auf die Gerichtsbarkeit. Diese direkte Einflussnahme ist rechtsstaatlich höchst bedenklich – sowohl unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung als auch wegen des geltenden Legalitätsprinzips. Mit der exekutiven Verfolgungsermächtigung wird das Politische Strafrecht praktisch auf die Spitze getrieben, das Bundesjustizministerium zum Herren über politische Bewegungen und ihre strafrechtliche Verfolgung gemacht. Ein weiterer Schritt der Bundesrepublik auf ihrem Weg zum Welt-Hilfspolizisten ...

Die zitierten Abwägungskriterien für die Entscheidung über eine exekutive Strafverfolgungsermächtigung sind wenig präzise, um nicht zu sagen schwammig formuliert. Potentiell Betroffene können aus dem Gesetzestext kaum erkennen, welches Verhalten nun strafbar ist und welches nicht, gerade weil der Strafverfolgung eine exekutive Ermächtigung vorgeschaltet ist. Diese mangelnde Vorhersehbarkeit ist mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Normenklarheit nicht vereinbar. Was als Strafverfolgungshürde geplant war, wird so zum unkalkulierbaren Risiko.

Wer definiert, was Terror ist?

Künftig wird auf die deutschen Botschaften, den Bundesnachrichtendienst und die Bundesanwaltschaft allerhand Arbeit zukommen, um die zahlreichen verdächtigen Vereinigungen in aller Welt einzuschätzen: Handelt es sich um eine terroristische Vereinigung oder um legitime Formen des Widerstands gegen Diktaturen oder um eine Befreiungsbewegung? In letzter Instanz hat diese Entscheidung das Bundesjustizministerium zu treffen. Ein schwieriges Unterfangen, schließlich ist der Terrorist des einen der Freiheitskämpfer des anderen und umgekehrt – was sich im übrigen schnell ändern kann, wie die wechselnden Einschätzungen der kosovarischen UCK oder der Taliban-Gegner der Nordallianz in Afghanistan zeigen. Die Strafverfolgung hängt künftig also von (außen)poli-

tischen, militärischen und wirtschaftlichen Opportunitätsaspekten und Interessen ab. Und damit auch von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Bundesregierung.

Auf diese Weise können internationale Kontakte und politische Debatten mit ausländischen Vereinigungen, wie etwa der palästinensischen PLO leicht zum strafrechtlichen Risiko geraten. Historisches Beispiel: Nelson Mandelas ANC wurde zu Zeiten des südafrikanischen Apartheidsystems als »terroristische« Organisation eingestuft. Wäre Mandela nicht in südafrikanischen Gefängnissen festgehalten worden und hätte in die Bundesrepublik flüchten können, so hätte er nach § 129b – je nach politischer Einschätzung des seinerzeit gewaltbereiten ANC – festgenommen und vor einem hiesigen Gericht zur Verantwortung gezogen werden können. Und wäre womöglich in einem bundesdeutschen Knast gelandet. Jedes autoritäre Regime kann künftig die Bundesregierung bedrängen, eine ihm lästige Oppositionsgruppe auf die schwarze Liste zu setzen und ihre mutmaßlichen Mitglieder und Unterstützer auch in der Bundesrepublik zu verfolgen. Da mit § 129b – genauso wie mit den Organisationsnormen 129 und 129a – gravierende Sonderermittlungsbefugnisse von Polizei, Staatsanwaltschaften und Geheimdiensten aktiviert werden können, wird sich die neue Strafnorm ebenfalls zu einem Ausforschungsparagraphen entwickeln. Schon das bisherige »Anti-Terror«-Sonderrechtsystem hat zu großflächigen Ausfor schungen von politischen Gruppen, verdächtigen Szenen und weiten Teilen politisch-sozialer Bewegungen geführt.

Wo bleibt das Positive? Hier: Gleichzeitig mit der Einführung des § 129b wurden auf Drängen des grünen Regierungsparts die §§ 129 und 129a StGB entschärft. Während die Mitgliedschaft in einer inkriminierten Vereinigung sowie das Unterstützen einer solchen strafbar bleiben, gibt es eine nicht zu unterschätzende Einschränkung: Das bloße Werben wird dann nicht mehr unter Strafe gestellt, wenn es sich um reine Sympathiewerbung für die Vereinigung oder ihre Ziele handelt. So wird das Aufsprühen bestimmter Parolen, das Verteilen von Flugblättern, Kleben von Plakaten oder Dokumentieren von inkrimi-

nierten Texten nicht mehr zum terroristischen Delikt – wie früher etwa das an die Plastikwand einer U-Bahn gesprühte Georg-Büchner-Zitat »Krieg den Palästen« und ein 5-zackiger Stern, die einer Münchner Arzthelferin wegen Werbens für die RAF 12 Monate Gefängnis ohne Bewährung eingetragen hatten.

Künftig ist nur noch das Werben »um Mitglieder oder Unterstützer« strafbar – was jedoch über das gezielte »Anwerben« neuer Mitglieder hinausgeht. Gleichwohl werden die zensurierenden Wirkungen dieser Organisationsnormen erheblich eingeschränkt und das Gesinnungsstrafrecht insoweit entschärft.

EU-Einheitsnorm zum Terrorismus

Nicht nur in der Bundesrepublik, auch auf europäischer Ebene treibt der »Anti-Terror« seltsame Blüten. Bereits Ende September 2001, also kurz nach den Terroranschlägen in den USA, ist in Windeseile eine einheitliche Terrorismus-Definition der EU ausgearbeitet worden, die es in sich hat: Danach soll jeder Mitgliedsstaat Maßnahmen ergreifen, um »absichtlich durch einen Einzelnen oder eine Gruppe gegen einen Staat, dessen Einrichtungen oder Bevölkerung begangene« Straftaten als »terroristische Taten« zu ahnden. Entsprechende Taten, die mit bestimmten Mindeststrafen geahndet werden sollen, müssen mit der Absicht begangen worden sein, die »politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen« zu bedrohen und »stark zu beeinträchtigen oder zu zerstören«. Neben Mord, Entführung oder Erpressung soll dazu schon die widerrechtliche Inbesitznahme oder Beschädigung öffentlicher Einrichtungen, Transportmittel, Infrastrukturen und öffentlichen Eigentums ausreichen; oder aber die Beeinträchtigung, Verhinderung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Elektrizität oder anderen wichtigen Ressourcen, oder »Angriffe durch Verwendung eines Informationssystems« oder auch nur die Drohung mit einer dieser Straftaten. Auch »urban violence«, also »Akte städtischer Gewalt«, sollen darunter fallen. Diese Terrorismusdefinition, die der nationalen Gesetzgebung als gemeinsame Grundlage dienen soll, ist so weit gefasst, befürchtet die britische Bürgerrechtsorganisation *Statewatch*, dass

darunter auch militante Straßenproteste wie die in Genua (2001) fallen könnten oder selbst Formen des zivilen Ungehorsams wie Sitzblockaden vor Atomkraftwerken, die Besetzung von Ölplattformen oder politische Streiks in Versorgungsbetrieben ...

Einige europäische Staaten und Menschenrechtsorganisationen protestierten gegen diese weite Definition. Tatsächlich wurde daraufhin nicht etwa die flexible Terror-Definition geändert, sondern ein Passus in die Präambel aufgenommen, der eher einem frommen Wunsch entspringen dürfte: Dort heißt es nun beschwichtigend, dass die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bei der Anwendung der Terrorismusdefinition nicht geschmälert oder behindert werden darf!

Erst kürzlich hat die EU eine aktualisierte Liste zusammengestellt mit Personen und Organisationen, die als »terroristisch« gelten (Stand 3.5.2002). Unter anderem wurden die baskische Untergrundorganisation ETA, die linksgerichtete türkische DHKP-C sowie die kurdische PKK aufgenommen – und damit ausgerechnet eine Organisation, die bereits 1999 einseitig die kriegerischen Auseinandersetzungen und den bewaffneten Kampf in der Türkei für beendet erklärt hat, um eine politische Lösung der kurdischen Frage zu ermöglichen. Erst kürzlich hat die PKK die Einstellung ihrer Arbeit beschlossen. Dessen ungeachtet hat die EU die PKK auf die »Terrorliste« gesetzt. Damit droht kurdischen und als PKK-nah eingestuften Einrichtungen in Europa die Schließung, kurdischen Vereinen eine neue Welle der Repression.

Die EU scheint mit der Aufnahme der PKK in die Terrorliste dem Drängen des EU-Kandidaten Türkei nachgegeben zu haben. Durch den Eintrag fühlt sich der türkische Staat nun legitimiert, erneut mit militärischen Operationen gegen Kurden und ihre Organisationen vorzugehen und so die zivile Lösung der Kurdenfrage zu torpedieren. Vor dieser Entwicklung hat kürzlich die Menschenrechtsorganisation *Medico International* in einem »Appell an die Vernunft« gewarnt, den zahlreiche internationale angesehene Persönlichkeiten unterstützen. Der Appell schließt mit den Worten: »Europa darf sich nicht zum Werkzeug türkischer Kurdenpolitik machen.« Schon passiert. So kann die forcierte europäische »Anti-Terror-«

Politik schnell in staatlichen (Gegen-)Terror ausarten.

Dr. Rolf Gössner ist Rechtsanwalt in Bremen, arbeitet als Publizist, parlamentarischer Berater und Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren des Bundestages und von Landtagen. Mitherausgeber der Zweiwochenschrift »Ossietzky«.

Anmerkung

* Rolf Gössner hat im November 2001 als Sachverständiger vor

dem Rechtsausschuss des Bundestags vor den unkalkulierbaren Folgen eines neuen § 129b StGB gewarnt und das Vorhaben als rechtsstaatlich unvertretbar bezeichnet. Auf Druck des grünen Koalitionspartners ist die Fassung des nun (gegen den Einspruch des Bundesrats am 4.7.2002 endgültig) verabschiedeten § 129b erheblich eingeschränkt und ausdifferenziert worden – trotz allem eine hochproblematische Norm des Politischen Strafrechts.

Der Wiener Jugendgerichtshof – geschlossen

■ Arno Pilgram

Die Eigenständigkeit der Jugendgerichtsbarkeit wurde in Wien bislang durch einen eigenen Jugendgerichtshof mit angeschlossener Haftanstalt repräsentiert. Diese organisatorische Trennung wurde von der österreichischen Bundesregierung per Handstreich beendet, der Jugendgerichtshof kurzerhand geschlossen.

Nach Beschluss des österreichischen Ministerrats vom 16. April sollen der seit 1922 bestehende Jugendgerichtshof (JGH) Wien und die angeschlossene Haftanstalt aufgelöst und auf 12 Bezirksgerichte, das Landesgericht Wien sowie die dortige »Justizanstalt Josefstadt« (mit ca. 1000 Haftplätzen ohnedies bereits die größte im Lande) aufgeteilt werden. Außer den Beamten des Justizministeriums war in diese infolgedessen völlig überraschende Entscheidung niemand einbezogen. Dieser ungewohnte, politisch präjudizierende Umgang mit sämtlichen Betroffenen und sonstigen Experten wirkte auf diese so irritierend wie die von Justizminister Böhmdorfer in Abrede gestellten kriminalpolitischen Implikationen. Die offizielle Argumentation für die Schließung beschränkt sich nämlich ganz auf – bislang geflüsstlich übersehene – Missstände im jugendgerichtlichen Gefangenengehäuse (Zellengröße, fehlende Ausbildungsmöglichkeiten) und ungenutzte Kapazitäten im modernisierten landesgerichtlichen Gefangenengehäuse und im Landesgerichtsbetrieb. Auch sonst geboten die Staatsfinanzen die Auflösung

und Zusammenlegung »unrentabler« Kleingerichte, eine radikale Gerichtsreorganisation.

Widerstände

Die fast lückenlose Ablehnung der Entscheidung durch die Österreichische Richtervereinigung, aus der Rechtsanwaltschaft, durch Strafrechtslehrer und durch kommunale Stellen scheint am Entschluss nichts mehr ändern zu können. Sie wird als Jahrmarkt der Eitelkeiten und als regierungs- bzw. FP-feindlich abgetan und hinsichtlich der sachlichen Vorbringungen und Risikowarnungen bagatellisiert. Nachdem eine nicht öffentliche Enquête im Bundesministerium für Justiz und von dort ignorierte Expertenveranstaltungen aneinander vorbei getagt haben und diesmal offenbar auch der angerufene Bundespräsident – anders als im Fall des frühen Regierungsvorhabens, den Außergerichtlichen Tatausgleich und das Diversionsgesetz zurechtzustützen – seinen Einfluss nicht geltend machen will, scheint das Repertoire der Verfechter der Selbständigkeit des Wiener JGH erschöpft.

In der Öffentlichkeit wiederum kann heute offenbar mit der Durch-