

Antworten der Gesetzgeber auf den 11. September – eine vergleichende Analyse internationaler Entwicklungen

1. Einleitung

Mit dem Ziel der wirkungsvollen Repression und Prävention neuer Formen des internationalen Terrorismus brachten internationale und supranationale Organisationen sowie nationale Gesetzgeber nach dem 11. September einen Prozess in Gang, der dem deutschen Publikum jedenfalls aus den siebziger Jahren und aus der Phase des Höhepunkts des deutschen Terrorismus bekannt ist; freilich können historische Parallelen in anderen europäischen Ländern nachgewiesen werden (Walker 1992, 31ff zum englischen Prevention of Terrorism Act 1984, der auf die Bombenschläge in Birmingham vom November 1984 folgte; Hermant/Bigo 2000 mit Beschreibungen der Entwicklungen in Frankreich nach Anschlagserien 1986 sowie 1995/1996). Die Reaktionen auf den deutschen Terrorismus, auch als „Terrorismus-Gesetzgebung“ bezeichnet (Berlit/Dreier 1984), waren schnell, signalisierten Handlungsbereitschaft und wurden als Ausdruck eines „Distanzverlustes“ des Gesetzgebers gegenüber der Exekutive gedeutet (Berlit/Dreier 1984, 258ff). Hinzu trat in der deutschen Anti-Terrorismus-Gesetzgebung der siebziger Jahre eine (erwartungsgemäße) Politisierung der Strafgesetzgebung mit grundsätzlichen Auseinandersetzungen insbesondere auch zu Fragen der Sympathisanten, die in der Einführung der Strafbarkeit der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§129a Abs. 3 StGB) eine Antwort fanden. Freilich sind die rechtspolitischen Auseinandersetzungen in den Monaten nach dem 11. September im Vergleich zu den siebziger Jahren weniger spektakulär; vielmehr zeigt sich in den Abläufen teilweise geradezu ein Verzicht auf Debatten, die auch Konflikte mit den Menschenrechten hätten thematisieren können. Darüber wird insbesondere die Frage nicht erörtert, ob die in Gang gesetzten Reformen überhaupt wirksame Mittel in der Repression und Prävention des internationalen Terrorismus darstellen können. Die Gesetzgebung, die auf den 11. September folgt, vollzieht allerdings partiell ein Programm, das in seinen Grundstrukturen bereits seit den achtziger Jahren aufgelegt war. Die Menschenrechtsdiskussion freilich wurde und wird nicht in den Kernbereichen der politischen Entscheidun-

gen geführt, sondern eher an den Rändern und dort von Nichtregierungsorganisationen wie amnesty international, die das prekäre Potential an Menschenrechtsverletzungen betonen, das verschiedenen Formen der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung innewohnt (vgl. auch Crelinsten/Özkut 2000, 261ff). Im Übrigen wird in dieser Art der internationalen und auf Koordination und Konvergenz angelegten Kriminalpolitik die Tendenz hin zu einer „zwanghaft-konsensualen“ Politikstruktur sichtbar, die aus der zunehmenden Konzentration auf negativ geladene und Widerspruch sowie kontroverse Erörterung kaum mehr zulassende Themen wie Sicherheit, Gewalt, Drogen etc. resultiert (Sack 1999, 10ff). Die Konsequenzen bestehen danach in einer Eskalation repressiver Reaktion und in Überbietungswettbewerben zwischen politischen Akteuren, wie sie international sehr anschaulich in der Reform des Sexualstrafrechts in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre beobachtet werden konnten, jedoch auch in der Drogenpolitik und in den Reaktionen auf Organisierte und Transnationale Kriminalität zum Ausdruck kommen (Albrecht 1998, 1999). Eine solche zwanghaft-konsensuale Politikstruktur setzt sich – befördert vor allem durch die Resolution 1373 des Uno Sicherheitsrats – offensichtlich auch in der Anti-Terrorismus Gesetzgebung nach dem 11. 9. durch.

Insoweit wird verständlich, wenn literarische Schnellaufnahmen einen Bogen vom „Deutschen Herbst“ zum 11. September schlagen (Tolmein 2002). Binnen kurzer Zeit wurden internationale Gesetze wie der Patriot Act in den USA vom 21. 10. 2001, die deutschen Sicherheitspakete oder der Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 in Großbritannien, das ungarische Gesetz Nr. LXXXIII 2001 oder das Gesetz über besondere Maßnahmen gegen Terrorismus vom 29. 10. 2001 in Japan erlassen, die sich in den Strukturen ähnlich sind und im übrigen Konzepte aufgreifen und fortführen, die seit mehreren Jahrzehnten Teil der Instrumente zur Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit darstellen und ferner grundsätzliche Veränderungen in der Ausrichtung des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts anzeigen. Diese Veränderungen liegen in dem Übergang zu einem Sicherheitsstaat (Tolmein 2002, 89ff; Grässle-Münscher 2002, 107ff) und in der Ausbildung eines Feindstrafrechts, das sich von den klassischen Konzepten und Begriffen des liberalen Bürgerstrafrechts abwendet (Kunz 2001, 403ff). Sie reflektieren auch die Dominanz der Befassung mit transnationaler organisierter Kriminalität auf nationaler und internationaler Ebene. In der internationalen Kooperation vor allem zeigt sich dann eine zunehmende Vorherrschaft der Polizei und der exekuti-

ven Einrichtungen, der eine Dominanz der präventiven Ansätze und der Rückzug des rückwärts gerichteten Strafrechts entsprechen (Sack 2001). Schließlich ist nicht zuletzt auf den praktischen Effekt der finanziellen Aufstockung der Sicherheitsetats hinzuweisen (Parent 2002, 53: Kanada investiert bspw. über einen Zeitraum von 5 Jahren zusätzlich 1,6 Milliarden kanadische Dollar in die innere Sicherheit).

Die staatlichen Antwortmöglichkeiten auf terroristische Aktivitäten sind sehr weit und im Prinzip einfach zu benennen. Sie reichen vom Erlass exekutiver Notstandsmaßnahmen, der Ausrufung des Ausnahmezustandes oder des Kriegsrechts über weitgehend verdeckte Operationen der Geheimdienste eben bis zur Anpassung des herkömmlichen gesetzlichen Instrumentariums (Hoffman/Morrison-Taw 2000, 3). Dass die neuere anti-terroristische Gesetzgebung auch der als demokratisch bezeichneten Staaten freilich zwischen normaler Gesetzgebung und Notstandsgesetzgebung schwankt, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass insbesondere die angelsächsischen Länder sich immer wieder für „Sunset“ Gesetze entschieden haben (Mello 2002). Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass die entsprechenden Gesetze nach Fristablauf (und nach der Beseitigung angenommener Notstände) tatsächlich auslaufen. Gerade in der Anti-Terrorismus Gesetzgebung ist wohl eher eine Politik der Nachhaltigkeit, insbesondere in Form nachhaltiger Neigung zur Verlängerung, zu beobachten (Walker 1992, 33ff).

Auch Notstandsgesetzgebung ist freilich durch die internationalen Konventionen zum Schutz der Menschen- und Bürgerrechte und die nationalen Verfassungen begrenzt. Zwar sieht Art 14 des Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte die Möglichkeit vor, in Zeiten des Notstands den Ausnahmezustand zu erklären und danach politische und zivile Rechte zu suspendieren. Doch sind die Kernbestände der Menschenrechte, ferner der Grundsatz des Verbots der Diskriminierung auf der Basis von Religion, Geschlecht etc. unantastbar. Dass die neuere Anti-Terrorismus Gesetzgebung freilich die Konflikte mit Grundrechten und Grundrechtsschutz verstärkt (Groß 2002), wird nicht zuletzt in der englischen Gesetzgebung explizit. Dort wird die zeitweise Suspendierung von Art. 5 I der Europäischen Menschenrechtskonvention (begrenzt bis zum Jahr 2006 bei regelmäßiger Überprüfung durch das Parlament) wegen der Annahme eines Notstands in Anspruch genommen (die englische Anti-Terrorismusgesetzgebung des Jahres 2001 lässt weitgehende Internierungsbefugnisse im Hinblick auf terrorismusverdächtige und nicht auslieferungsfähige ausländische Staatsangehörige zu).

2. Richtliniensetzung durch internationale und europäische Entwicklungen

Die Gesetzgebung, die auf den 11. September folgt, verläuft entlang mehrerer, nicht neu gesetzter, sondern seit geraumer Zeit sich ausdifferenzierender Linien. Diese Linien werden in verschiedenen Konventionen der Vereinten Nationen sowie in regionalen zwischenstaatlichen Verträgen, ferner in den Maßnahmen der Europäischen Union und der OECD (bzw. FATF) sichtbar. Sie beziehen sich auf die Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität, der Geldwäsche sowie der illegalen Immigration. Die Gesetzgebung ist ferner Ausdruck der nach dem 11. September gefassten Resolutionen des Sicherheitsrats (insbesondere Resolution 1373) und symbolisiert deshalb auch Solidarität und Einmütigkeit in den Reaktionen. Jedoch gilt es darüber hinaus auch auf jeweils spezifische Entwicklungen hinzuweisen, die mit besonderen, territorial begrenzten Phänomenen des Terrorismus zu tun haben. Zu nennen sind hier Großbritannien und der Nordirlandkonflikt, Spanien und die baskische ETA, Italien, das sich in der Gesetzgebung seit den siebziger Jahren mit rechts- und linksextremistischem Terrorismus sowie der Mafia auseinandersetzt, die Anschlagserien in Frankreich, die bis zum algerischen Unabhängigkeitskrieg zurückreichen (vgl. Gesetz vom 9. September 1986), Indien, wo die gewalttätigen Konflikte um Kaschmir besondere Gesetzgebung provoziert haben (Prevention of Terrorism Ordinance (POTO) vom 14. 10. 2001 und Vorläufergesetzgebung), sowie Russland, wo der Tschetschenien-Konflikt zu einem Anti-Terrorismus Gesetz geführt hat (Föderationsgesetz No. 130-FZ vom 25. 7. 1998). In Deutschland ist entsprechende Gesetzgebung auf den Terrorismus der siebziger Jahre zurückzuführen. Ferner hat die Türkei Anfang der neunziger Jahre ein auf die kurdische PKK zielendes Gesetz in Kraft gesetzt (Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus, Nr. 3713 vom 12. 4. 1991). In den USA wurde der Bombenanschlag in Oklahoma City vom April 1996 mit dem Erlass des Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Gesetzes 1996 beantwortet (in dem allerdings nicht nur Maßnahmen gegen den „heimischen“ Terrorismus, sondern auch Instrumente gegen den internationalen Terrorismus enthalten sind).

Die Fortführung der rechtspolitischen und gesetzgeberischen Linien betreffen deshalb zunächst selbstverständlich die in fast allen dokumentierten Ländern vorhandenen Anti-Terrorismus-Gesetzgebungen, die einmal die Folge der Teilnahme an internationalen Konventionen ist, zum anderen das Resultat der Befassung der seit den sechziger Jahren in

unterschiedlicher Gestalt auftretenden nationalen und internationalen Phänomenen des Terrors. Wie das Beispiel Australiens zeigt, bedarf es nach dem 11. 9. allerdings nicht unbedingt der unmittelbaren Betroffenheit durch nationalen oder internationalen Terrorismus, um Anti-Terrorismus-Gesetzgebung in Gang zu setzen (Department of the Parliamentary Library 2002). Die weiter oben angesprochene international vorgeformte Gesetzgebung im Zusammenhang mit transnationaler Kriminalität, Geldwäsche (Militello/Arnold/Paoli 2001; Albrecht/Fijnaut 2002) und illegaler Immigration (Albrecht 2002; Huber 2002) macht in der Zusammenschau jedenfalls den Kernbereich auch der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung aus und führt dazu, dass laufenden gesetzgeberischen Entwicklungen das Etikett der Anti-Terrorismus Gesetzgebung angeheftet werden kann, ohne dass sich prinzipiell etwas verändern müsste. Diese Gesetzgebung äußert sich in der Schaffung von „Vorfeld“- oder „Umfeld“-Strafrecht, wie es in den Tatbeständen der Teilnahme an oder der Unterstützung von kriminellen oder terroristischen Vereinigungen und der Geldwäsche zum Ausdruck kommt und wie es bereits in der Wiener Konvention von 1988 sowie in der UN-Konvention zur Bekämpfung transnationaler Kriminalität aus dem Jahre 2000 vorgezeichnet wurde. Die Entwicklungen äußern sich auch im Zugriff auf außerhalb der Strafverfolgungsinstanzen und der Geheimdienste insbesondere im rapide wachsenden Telekommunikationssektor anfallenden Informationen, in der Verpflichtung Privater als Helfer in staatlichen Strategien der Prävention und Repression. Sie werden sichtbar in der Fortentwicklung der seit den achtziger Jahren im Kontext organisierter Kriminalität aufgegriffenen und auf die Ausleuchtung der Kommunikation in der Zivilgesellschaft zielenden technischen Ermittlungsmethoden (darüber hinaus auch in konventionellen prekären Ermittlungsansätzen wie der systematischen und großflächigen Verwendung von V-Leuten und der Kronzeugenregelung, die nunmehr in Deutschland nach ihrem Außerkrafttreten im Jahre 1999 wieder eingeführt werden soll, vgl. Stern 2002; Maurer 2002). Ferner zeigen sich die Trends in den Vernetzungen von präventiven und repressiven Strategien und dann auch im öffentlichen Recht der Vereinigungen (und/oder Parteien), wo sich Vereins- oder Parteiverbote (mit entsprechenden strafrechtlichen Konsequenzen bei Fortsetzung der vereinsbezogenen Aktivitäten) ansiedeln lassen.

Die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung lässt sich so in eine allgemeine Entwicklung der Sicherheitsgesetzgebung einordnen (Parent 2002, 51), die aus der Sicht der entwickelten Industrieländer die Antwort auf als

besonders prekär eingestufte Problemkonstellationen der Immigration, der transnationalen Kriminalität, Transaktionskriminalität, der Geldwäsche und Schattenwirtschaften darstellt. Sie repräsentiert ferner eine rechtliche Querschnittsmaterie, die aus Immigrationsrecht, Recht der Polizei und der Geheimdienste, Telekommunikationsrecht, allgemeinem Strafrecht und Strafverfahrensrecht, Wirtschaftsrecht (vor allem Außenhandelsrecht), allgemeinem Ordnungsrecht (bspw. Recht der Vereinigungen sowie Versammlungsrecht) und Sicherheitsüberprüfungsgesetzgebung in sensiblen gesellschaftlichen Bereichen besteht. Aus dieser Querschnittseigenschaft ergibt sich auch die eigentliche Brisanz der Terrorismusgesetzgebung. Denn nirgendwo ist mit der hier sich ergebenden Klarheit bislang offen gelegt worden, dass die neue Gesetzgebung in einer Weise in die Zivilgesellschaft eingreift, die deren Freiräume als potentielle Gefahr versteht und unter allgemeinen Verdacht stellt. Immigration und Asyl, religiöse Vereinigungen und politische Bewegungen, ethnische Minderheiten, ausländische Staatsangehörige und transnationale Gemeinschaften, sicherheitsrelevante Arbeitsplätze und Tätigkeitsfelder werden zu Anknüpfungspunkten für Überwachung und gegebenenfalls Ausschluss.

Insoweit greift die spezifische Gesetzgebung, die dem 11. 9. folgt, in den Kernbereichen Entwicklungen auf, deren Substanz sich bereits in den letzten Jahrzehnten deutlich abzeichnete (Paeffgen 2002, 338 für das deutsche Terrorismusbekämpfungsgesetz). Soweit die Gesetzgeber aber nicht mit expliziter Anti-Terrorismus-Gesetzgebung reagieren, verfolgen sie doch weiter den vorher eingeschlagenen Weg (der sich ebenfalls unter dem Etikett Terrorismus-Bekämpfung ablegen lässt). Gerade in der Europäischen Union fallen – nunmehr auch terrorismusrelevante – Änderungen des Immigrations- und Ausländerrechts beispielsweise unter die Richtlinie zur Einrichtung von Eurodac (in Kraft seit 15. Dezember 2000). Die Richtlinie setzt ein System um, durch das Fingerabdrücke sowie weitere Personendaten übergreifend und gleichmäßig erfasst werden sollen, mit dem Ziel, die Mehrfachasylstellung (Asylshopping) im Schengen-Raum zu unterbinden (Albrecht 2002).

So lenkt die Anti-Terrorismus Gesetzgebung die Aufmerksamkeit auch und vor allem auf den so genannten money trail und damit auf die Kontrolle der Finanz- und Geldmärkte durch Geldwäscheverbot und Geldwäschekontrolle (Jahn 2002), ein Bereich, dem seit Ende der achtziger Jahre zunächst in der Kontrolle der Drogenmärkte, sodann verallgemeinert auf die Kontrolle organisierter Kriminalität oder Transakti-

onskriminalität besondere Bedeutung zugeordnet wird. Ebenso wie den klassischen Formen der Transaktionskriminalität sollen auch dem Terrorismus durch Anpassungen der Geldwäschegesetze und Erweiterungen des vorläufigen und endgültigen Zugriffs auf Vermögen die finanziellen Grundlagen entzogen werden. Nicht umsonst wird vor und nach dem 11. 9. sowohl über die Vereinten Nationen als auch über die Europäische Union zuallererst in Form des „Einfrierens“ auf Bankkonten und Guthaben zugegriffen, bei denen der Verdacht von Beziehungen zu bestimmten Personen und Gruppen besteht (auf die Taliban bezogen vgl. die Resolutionen des Sicherheitsrats 1267/1999 sowie 1333/2000 und die Maßnahme der EU vom 26. 2. 2001 sowie die EU Direktiven Nr. 467/2001, Nr. 1354/2001, Nr. 1996/2001, Nr. 2062/2001 und Nr. 2199/2001). Von Bedeutung ist dabei auch die Ausdehnung der Pflichten des Geldwäschegesetzes (Identifizierung und Verdachtsanzeige) auf freie Berufsgruppen wie Versicherungsmakler, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Notare sowie Steuerberater in der 2. Geldwäscherichtlinie der Europäischen Union (2001). Zum anderen wird neben der allgemeinen Geldwäsche nunmehr auch die Finanzierung terroristischer Gruppen oder Aktionen als Auslöser von Dokumentationspflichten und Verdachtsanzeigen genannt. Mit letzterem wird in die Geldwäschekontrolle eine neue Dimension eingeführt, denn Vortaten sind nunmehr nicht mehr allein Auslöser der Kontroll- und Anzeigepflichten. Hinzu tritt der spezifische Zweck der Mittelverwendung.

Die Vereinten Nationen und verschiedene regionale Staatensammenschlüsse wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), ASEAN, die Arabische Liga, die Europäische Union sowie der Europarat haben Vertragsapparate und verbindliche Vorgaben zur Kontrolle des Terrorismus gesetzt. Hierunter fällt bereits die UN-Konvention zur Bekämpfung von Flugzeugentführungen vom 16. 12. 1970, die auf die in den sechziger Jahren einsetzende Welle von Flugzeugentführungen reagierte und eine Reihe von Straftatbeständen gegen die immer prekäre Einstufung als politische und damit der Auslieferung entziehbare Aktion absichert, ergänzt um eine weitere Konvention zum Schutz der zivilen Luftfahrt vom 23. 9. 1971. Die UN-Konventionen greifen dann die Prävention und Bestrafung von Verbrechen gegen Botschaftspersonal sowie von Geiselnahmen mit Verträgen vom 14. 12. 1973 sowie vom 17. 12. 1979 auf; sie gehen schließlich auf den Schutz von Nuklearmaterial (3. 3. 1980), die Bekämpfung von Bombenattentaten (15. 2. 1997) und der Geldwäsche zur Finanzierung des Terrorismus

(1999) ein. Derzeit wird im Rahmen der Vereinten Nationen an einem Entwurf für ein globales Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus gearbeitet. Die OAS Konvention zur Prävention und Bekämpfung des Terrorismus datiert vom 27. 1. 1971; der Europarat hat am 27. 1. 1977 eine Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus aufgelegt, der Parallelkonventionen der Europäischen Union von 1995/1996 entsprechen.

Richtungweisend für die internationale Gesetzgebung nach dem 11. 9. sind dann die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, darunter vor allem die Resolution 1373 vom 28. 9. 2001 (S/Res/1373/2001), in denen die Staaten unter anderem auch dazu aufgefordert werden, solche Maßnahmen zu ergreifen, die die Identifizierung von Terroristen im Falle der Immigration, die Verhinderung der missbräuchlichen Verwendung von Reisedokumenten sowie des Flüchtlings- oder Asylstatus für terroristische Aktivitäten (S/Res/1373/2001, Nr. 3g) und den effizienten Informationsaustausch über Terrorismus sowie die effiziente Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (S/Res/1373/2001, Nr. 1, 2) garantieren. Außerdem fordert sie alle Staaten auf, innerhalb von 90 Tagen einem Ausschuss über die zur Umsetzung der Resolution getroffenen (auch gesetzgereichen) Maßnahmen zu berichten (S/Res/1373/2001, Nr. 6).

Im Rahmen der Europäischen Union sind insbesondere zu nennen die Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI des Rates vom 21. 12. 1998, mit der die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung harmonisiert werden soll, sowie eine Empfehlung des Rates vom 9. 12. 1999, die die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppen betrifft. Unmittelbar nach dem 11. 9. wurde anlässlich einer außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rats am 21. 9. 2001 ein Aktionsplan vorgelegt, in dem die als besonders bedeutsam erachteten Punkte in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hervorgehoben werden. Es geht um die Beschleunigung und Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Kooperation, vor allem durch den Europäischen Haftbefehl, die Einrichtung einer Anti-Terrorismusbteilung bei Europol und die Beförderung des relevanten Datenaustauschs zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie zwischen Europol und den entsprechenden nordamerikanischen Organisationen, die Implementation und Neuentwicklung internationaler Instrumente (UN-Konventionen). Genannt werden sodann die Bekämpfung der finanziellen Grundlagen des internationalen Terrorismus (wobei auch angedeutet wird, dass gegen solche Länder, die

durch die Financial Action Task Force der OECD als kooperationsunwillig eingestuft werden (vgl. Financial Action Task Force 2001), Maßnahmen ergriffen werden sollen) und schließlich die Intensivierung der Rolle der Europäischen Union in der Prävention und Lösung regionaler gewaltsamer Konflikte. Bereits am 20. 9. 2001 wurde auf einer Sitzung der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union ein differenziertes Programm entworfen, aus dem sich ebenfalls mit großer Deutlichkeit die Leitlinien europäischer wie internationaler Anti-Terrorismuspolitik sowie hierauf abgestimmter Gesetzgebung ergeben. Ausweislich dieses Plans wird die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, vor allem auf der Basis eines Europäischen Haftbefehls sowie einer Harmonisierung der Definition des Terrorismus und angedrohter Kriminalstrafen, betont. Betont wird auch die Dringlichkeit der Ratifizierung der EU-Rechtshilfekonvention vom 29. 5. 2000, wo in Art. 13 im Übrigen gemeinsame Ermittlungsgruppen (Art. 13) vorgesehen sind. Ferner wird auf die Bedeutung der Geheimdienste und der effizienten Zusammenarbeit zwischen nationaler Polizei, Europol und Geheimdiensten hingewiesen; regelmäßige Treffen der Geheimdienstleitungen sollen die Zusammenarbeit verbessern. Geplant ist ein „Peer-Review“ der jeweiligen nationalen Gesetzgebungen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität und des Terrorismus (wie er in Form von GRECO und im Rahmen des Europarats bereits für Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen besteht). Schließlich werden Maßnahmen der Geldwäschekontrolle und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus angesprochen, wobei der Austausch von Informationen zur Geldwäsche zwischen den jeweiligen nationalen Behörden, die Erleichterung des grenzüberschreitenden vorläufigen Zugriffs auf verdächtige Vermögenswerte und die internationale Harmonisierung der Geldwäschekontrolle im Vordergrund stehen.

Zwei Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union setzen Teile des Aktionsprogramms um. Der Rahmenbeschluss vom 13. 6. 2002 (2002/584/JHA) unter dem 6. Titel des Vertrages über die Europäische Union betrifft den so genannten „Europäischen Haftbefehl“, dessen Einführung für die Mitgliedsländer nunmehr verbindlich wurde und der bis zum 31. 1. 2004 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Ein zweiter Rahmenbeschluss der Europäischen Union (2002/475/JI) befasst sich mit der Harmonisierung des materiellen Rechts der terroristischen Straftaten, insbesondere auch der terroristischen Vereinigung, sowie der Teilnahme an derartigen Handlungen und die dafür vorzusehenden Sanktionen. Verlangt wird ferner die Einführung der strafrechtlichen

Verantwortlichkeit juristischer Personen im Zusammenhang mit terroristischen Taten. Dieser Rahmenbeschluss ist bis zum 31. 12. 2002 in nationales Recht umzusetzen, worüber dem Rat und der Kommission Bericht zu erstatten ist.

Schließlich hat die Europäische Union eine Verordnung über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erlassen, in der die Mitgliedsländer verpflichtet werden, finanzielle Mittel der in einem Anhang aufgelisteten Organisationen einzufrieren und Verstöße gegen die Verordnung zu sanktionieren. Damit wird nicht nur in die finanziellen Grundlagen des internationalen Terrorismus eingegriffen, sondern auch festgelegt, wer als internationaler Terrorist und welche Organisation als internationale terroristische Gruppe zu gelten hat.

Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung von Geldwäschekontrolle ist schließlich die im Rahmen der OECD eingerichtete Financial Action Task Force, deren Aktivitäten nicht nur die Entwicklung von Geldwäschekontrollstandards, sondern auch deren Evaluation und Überprüfung in der internationalen Gesetzgebung einschließen. Die FATF hat anlässlich einer Sitzung am 29./30. 10. 2001 Sonderempfehlungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erlassen, die sich vor allem auf die Erweiterung der Möglichkeiten der vorläufigen Beschlagnahme und endgültigen Einziehung terroristischen Vermögens, auf die Harmonisierung von Straftatbeständen der Finanzierung des Terrorismus sowie die Entwicklung und Implementation von Anti-Geldwäsche-Standards in alternativen Zahlungssystemen (bspw. Hawalah) beziehen. In der Zukunft soll sich die Evaluationstätigkeit der FATF auch auf die Überprüfung der Einhaltung von Standards der Gesetzgebung zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus und ihrer Implementation erstrecken. Dies schließt Empfehlungen ein, mit welchen Sanktionsmaßnahmen solche Länder belegt werden sollen, die die Standards nicht einhalten. Hier setzt auch der USA Patriot Act 2001 an, wenn dort für Staaten, die geldwäscherelevante Informationen an amerikanische Ermittler nicht offen legen, Sanktionen vorgesehen werden (Mello 2002, 382).

3. Grundzüge nationaler Anti-Terrorismus-Gesetzgebung nach dem 11. 9.

3.1 Zugehörigkeit zu und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung

Die Neusetzung und die Veränderung materiellrechtlicher Tatbestände und strafschärfender Qualifikationen stellen einen ersten Schwerpunkt in der dem 11. 9. folgenden Gesetzgebung dar. Bereits in der UN-Konvention zur Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität ist im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Straftatbestände die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung aufgegriffen worden (Albrecht/Fijnaut 2002). Auch die Europäische Union hat entsprechende Anstrengungen unternommen (Militello/Huber 2001). Damit wird die Basis für eine Harmonisierung von Straftatbeständen geschaffen, die im deutschen Strafrecht in Gestalt des §129 (kriminelle Vereinigung) sowie §129a (terroristische Vereinigung) vorhanden sind und Erleichterungen in der Strafverfolgung schaffen sollen. Es handelt sich hierbei um typische Vorfelddelikte, die vor allem durch die Inkriminierung der Unterstützung einer kriminellen bzw. terroristischen Vereinigung besondere Relevanz erlangen können und dabei weit über die klassischen Teilnahmeformen der Mittäterschaft, Anstiftung oder Beihilfe hinausgehen (Arnold 2001). Die Straftatbestände, die Gründung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung sowie deren Unterstützung unter Strafe stellen, haben historische Vorläufer, die auf eine besondere Gefährlichkeit bewaffneter Zusammenschlüsse (für die Zentralgewalt und die innere Sicherheit) abheben. Ihre neuere Belebung verdanken sie der Hervorhebung transnationaler organisierter Kriminalität in der nationalen und internationalen Kriminalpolitik sowie Versuchen, die vagen Definitionen und Umschreibungen organisierter Kriminalität in international harmonisierte Tatbestände zu fassen (Militello/Huber 2001). Andererseits war die Inkriminierung der Gründung und Unterstützung terroristischer Vereinigungen schon immer erheblicher Kritik ausgesetzt. Denn das Vorfeld des Terrorismus, wie immer Terrorismus definiert werden mag, enthält politische Auseinandersetzungen und politische Gruppierungen, deren Verbindungen zu terroristischen Gruppen mehr oder weniger lose sein können; die Gefahr unverhältnismäßiger Eingriffe in die Grundrechte der freien Vereinigung und der freien Versammlung sowie der freien Meinungsäußerung liegt insoweit auf der Hand. Deshalb ist verständlich, dass sich die Schaffung entsprechender Tatbestände zunächst auf solche Länder beschränkte, in

denen terroristische und andere bewaffnete Auseinandersetzungen in den letzten Jahrzehnten eine besondere Rolle spielten. In Europa sind es neben Deutschland (§129a StGB) Portugal (Art. 300 StGB), Spanien (Art. 571 StGB), Frankreich (Art. 421-2-1 StGB), Großbritannien (Terrorism Act 2000 und Vorläufergesetzgebung) und die Türkei (Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus, Nr. 3713 vom 12. 4. 1991), die die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und deren Unterstützung unter Strafe stellen. Freilich hat Italien als unmittelbare Konsequenz des 11. 9. nunmehr ebenfalls die Strafbarkeit der internationalen terroristischen Vereinigung im Gesetz vom Nr. 431 vom 14. 12. 2001 eingeführt; in Holland ist die Einführung eines diese Materie regelnden §140a in das Strafgesetzbuch in Vorbereitung. Auch in Indien ist das nach erheblicher innerstaatlicher und internationaler Kritik im Mai 1995 außer Kraft getretene „Terrorist and Disruptive Activities (Prevention)“ Gesetz unmittelbar nach dem 11. 9. durch eine Verordnung zur Prävention des Terrorismus ersetzt worden, die wiederum die Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung unter Strafe stellt. In Kanada wird durch den Anti-Terrorism Act 2001 auf das Vorfeld zugegriffen. Andererseits wird in diesem Zusammenhang für die Schweiz betont, dass der vorhandene Straftatbestand der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung ausreicht, um auch die Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung strafrechtlich zu erfassen.

Die Einführung des §129b in das deutsche Strafgesetzbuch (vgl. BT-Drucksache 14/8893 vom 24. 04. 2002), mit dem unter bestimmten einschränkenden materiellen wie prozessualen Bedingungen auch außerhalb des EU-Raums operierende terroristische Vereinigungen unter den Tatbestand des §129a StGB fallen (Frankreich nahm eine solche Erweiterung bereits im Gesetz 96-647 vom 22. Juli 1996 vor), enthält allerdings auch eine durchaus bedeutsame Beschränkung im Vergleich zum alten Recht der terroristischen Vereinigung. Denn die bisherige vage tatbestandliche Handlung des Werbens für eine terroristische Vereinigung wird nunmehr ersetzt durch eine Konkretisierung in Form des Anwerbens von neuen Mitgliedern oder Unterstützern. Die Erweiterung der Tatbestände auf die Unterstützung terroristischer Vereinigungen, die außerhalb des nationalen Territoriums agieren, entspricht den Vorgaben in Resolution 1373 des UN Sicherheitsrats, denen – soweit nachprüfbar – nunmehr alle Mitglieder der UNO nachgekommen sind.

3.2 Finanzierung des Terrorismus

Die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung beinhaltet auch einen Trend hin zur Verselbständigung eines Tatbestands der Finanzierung des Terrorismus. Die Vorgaben hierzu entstammen der Resolution des Sicherheitsrats Nr. 1373. Freilich wird die unmittelbar kriminalisierende Bedeutung eher gering sein, denn entsprechende Aktivitäten dürften schon mit dem Tatbestand der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung erfasst werden. Jedoch sind die Erhöhungen der Strafandrohungen und mittelbare Auswirkungen beträchtlich. So wird in Australien im Suppression of Financing of Terrorism Bill 2002 die Finanzierung des Terrorismus unter eine Strafandrohung von bis zu 25 Jahren gestellt. Dänemark hat mit dem Anti-Terrorismus Gesetz vom 31. 5. 2002 Art 114a in das Strafgesetzbuch aufgenommen, der Finanzierung und andere Unterstützungshandlungen für den Terrorismus unter eine Strafandrohung von 10 Jahren stellt. In Frankreich wurden mit dem Gesetz vom 15. 11. 2001 Finanzierung und Insidertrading zu selbständigen Terrorismus-Tatbeständen, die ebenfalls erhebliche Strafandrohungen nach sich ziehen.

Von größerer Bedeutung dürfte sich allerdings die Frage erweisen, wie sicher gestellt werden kann, dass Mittel, die bspw. gemeinnützigen oder anderen Organisationen zur Verfügung gestellt werden, nicht in die Finanzierung des Terrorismus umgeleitet werden. An dieser Stelle wird die Einordnung – und damit eine mittelbare Konsequenz – in die Geldwäschegesetzgebung relevant. Während bislang die Aufmerksamkeit der Geldwäschekontrolle auf solches Vermögen gerichtet war, das aus Straftaten stammt, erweitert sich der Blickwinkel nunmehr auf solche finanziellen Mittel oder Transaktionen, die für die Finanzierung von (zukünftigen) Straftaten vorgesehen sind. Mit einem solchen erweiterten Ansatz erhöhen sich selbstverständlich auch die Anforderungen an die Organisationen und Einzelpersonen, die durch die Geldwäschegesetzgebung zur Abgabe von Verdachtsmeldungen bei Strafandrohung verpflichtet werden; ferner werden die Ansatzpunkte für die Informationssammlung und Verdachtsschöpfung weiter.

3.3 Besondere Terrorismusstraftatbestände: Qualifikation und Strafschärfung

Während im deutschen Strafrecht eine besondere Heraushebung des Terrorismus in Form selbständiger Straftatbestände oder von Qualifikationen außerhalb der §§129a, b StGB nicht vorgesehen ist, haben andere Länder eben solche Qualifikationen bzw. Strafschärfungen und be-

sondere Tatbestände des Terrorismus eingeführt. So droht das französische Strafrecht in Art. 421-1 StGB erhöhte Strafen für einen Katalog von Delikten an, wenn diese mit dem Ziel verübt werden, die öffentliche Ordnung durch die Auslösung von Furcht und Schrecken in der Bevölkerung schwer zu stören; dasselbe gilt für Art. 421-2, wo für Öko-Terrorismus ebenfalls erhöhte Strafrahmen eingesetzt wurden. In England/Wales enthält der Terrorism Act 2000 (ähnlich der Prevention of Terrorism Act 1989) eine Vorschrift, die eine Reihe von Straftaten dann als terroristisch einstuft, wenn diese begangen werden, um die Regierung zu beeinflussen oder die Öffentlichkeit oder Teile davon einzuschüchtern und eine religiöse, politische oder ideologische Sache zu fördern (Art. 1), wobei es sich auch um ausländische Regierungen bzw. Öffentlichkeiten handeln kann (vgl. hierzu auch Walker 2000, 8f). Dänemark hat im Anti-Terrorismus Gesetz vom 31. 5. 2002 gleichfalls besondere Terrorismustatbestände eingeführt. In der Schweiz ist ein Terrorismusstraftatbestand nunmehr mit einer Botschaft des Bundesrats vom 26. 6. 2002 in das Gesetzgebungsverfahren gelangt.¹ Mit derartigen Verselbständigungen wird auf herkömmliche Definitionen des Terrorismus zurückgegriffen, nämlich besondere Motivation (Einschüchterung) und die Verfolgung politischer oder ideologischer Ziele. Entsprechende Strafschärfungen gelten für den USA Patriot Act 2001 sowie für die kanadische und englische Terrorismus-Gesetzgebung und nunmehr auch für die Reform des australischen Strafrechts (Criminal Code Amendment Bill 2002). Kennzeichnend ist dabei die Androhung der lebenslangen Freiheitsstrafe dort, wo die Todesstrafe abgeschafft ist (vgl. bspw. Abschnitt 29 des Tschechischen Strafgesetzes); die indischen und amerikanischen Gesetze (18 U. S. C. §§2332a, 2332b) erhöhen freilich das Risiko der Verhängung der Todesstrafe. Jedoch sieht der weiter oben erwähnte Rahmenbeschluss der Europäischen Union die Einführung und Harmonisierung eines materiellen Terrorismusstrafrechts auch über die Strafbarkeit der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung hinaus vor, was für das deutsche Parlament Nachholbedarf bedeutet.

Die Verselbständigung von Terrorismustatbeständen verstärkt im Übrigen die bereits im Zusammenhang mit der Setzung von Hass-Strafrecht beobachtbare internationale Tendenz, besondere Strafschär-

¹ Botschaft betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze vom 26. 6. 2002.

fungen für als besonders gefährlich oder besonders verwerflich erachtete Motive vorzusehen.

3.4 Schutz gesellschaftlicher Infrastrukturen

Erweiterungen betreffen dann eine Tendenz zur Ausdehnung terroristischer Delikte auf Taten, die wichtige gesellschaftliche Systeme (wie Datennetze, Gesundheitsvorsorge etc.) stören oder schädigen (bspw. im kanadischen Anti Terrorism Act oder im US-amerikanischen Patriot Act 2001), womit als Cyber-Kriminalität bezeichnete Taten (Hacking, Computer-Sabotage) grundsätzlich auch in den Bereich terroristischer Straftaten einbezogen werden.

3.5 Kataloggesetzgebung

Schließlich ist auf einen Trend hinzuweisen, der Parallelen zum Betäubungsmittelstrafrecht aufweist. Die Definition terroristischer Gruppen erfolgt in einer Reihe von Ländern in an Gesetze angehängten Katalogen bzw. Listen (wie bspw. im kanadischen Anti-Terrorism Act oder in der englischen und amerikanischen Gesetzgebung), die ggf. durch Innen- oder Justizministerien, jedenfalls (wie im Betäubungsmittelrecht seit langer Zeit üblich) ohne parlamentarische Beteiligung, ergänzt oder bereinigt werden können (Walker 1992, 47ff; Walker 2000, 14ff). Andererseits hat sich die Schweiz dazu entschlossen, keine Listenerfassung einzuführen, sondern (wie im deutschen oder schwedischen Strafrecht) weiterhin den Begriff „terroristisch“ den Gerichten zur Interpretation zu überlassen.

3.6 Geldwäsche und Terrorismus

Weiter oben wurde bereits auf die besondere Bedeutung der Kontrolle der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus hingewiesen. Die Geldwäsche stellt international seit der Wiener UN-Konvention 1988 einen Kernbereich der strafrechtlichen Bekämpfung organisierter und transnationaler Kriminalität dar. Die in der zweiten Geldwäscherichtlinie der EU (ABIEG Nr. L 344 v. 28. 12. 2001, 76) angelegten Pflichten von Rechtsanwälten, Notaren, Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern (vgl. dazu Wegner 2002) stellen in verschiedener Hinsicht signifikante Veränderungen dar. Zum einen verstärken sie die bereits vorhandenen Verpflichtungen des privaten Sektors, in der Prävention und Repression von Verbrechen mitzuwirken, zum anderen greifen diese Verpflichtungen auf Vertrauensverhältnisse aus, die offensichtlich als hinderlich für wirksame Strafverfolgung eingestuft werden. Mit

Verdachtsmeldungen und der Inpflichtnahme für Zwecke der Kriminalitätsprävention und Verbrechensbekämpfung verändern sich das Gefüge der Institutionen und die Balance, die durch die konventionellen strafprozessualen Rechte und Pflichten zwischen den Parteien des Strafprozesses einst hergestellt worden war (Herzog 1999). Im übrigen wird durch die zwangsweise Einbeziehung des Privaten in die Verbrechenskontrolle die grundsätzliche Frage aufgeworfen, wie weit solche Verpflichtungen unabhängig von den grundrechtlichen Fragestellungen und Problemen gehen sollten und dürfen. Zwar berufen sich die Verfechter einer weitergehenden Nutzung des angenommenen privaten Potentials für Zwecke der als Übergewichtig betrachteten Kontrolle organisierter und terroristischer Kriminalität auf die erheblichen Risiken, die sich für moderne Gesellschaften, insbesondere aber für die Europäische Union bei wegfallenden bzw. weggefallenen Grenzkontrollen und interner Freizügigkeit stellen. Doch bleibt als Problem die Verhältnismäßigkeit. So ist natürlich vor allem aus dem Gesichtspunkt der Kosten heraus zu fragen, ob es angesichts der erwünschten und beobachteten Folgen angemessen ist, Privaten die mit Kontrollpflichten zwangsläufig verbundenen Kosten aufzuerlegen. Diese Kosten bestehen einmal aus den unmittelbar entstehenden Kosten der Kontrolle, zum anderen aus Folgekosten, die die Beziehungen zu Klienten etc. betreffen. Freilich reichen die Probleme weiter wie die Analysen von Hesse (1994), Hassemer (1992) und Herzog (1999) zeigen. Die Analysen verweisen auf die Entwicklung vom Rechtsstaat zum Schutzstaat sowie auf einen damit zusammenhängenden Typus von Intervention, der wenig formalisiert ist, auf symbolische Politik zielt und schließlich einer rationalen Effektivitätskontrolle entzogen wird (Herzog 1999, 1919).

Erweiterungen der Möglichkeiten vor allem des vorläufigen Zugriffs auf verdächtiges Vermögen entsprechen den internationalen Vorgaben (konkretisiert in der Resolution 1373 des Sicherheitsrats) und finden sich nunmehr in allen Systemen.

3.7 Erweiterung der Kompetenzen der Polizei und der Geheimdienste

Ein weiterer Schwerpunkt bildet sich mit Erweiterungen der Kompetenzen von Geheimdiensten und Polizei ab. Die deutsche Sicherheitsgesetzgebung enthält eine Vielzahl von Regelungen, in denen die Kompetenzen der Geheimdienste (Bundesverfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, MAD) und des Bundeskriminalamts bzw. des Bundesgrenzschutzes erweitert werden. Hierunter fallen neue Zuständigkeiten für die Beobachtung von Bestrebungen, die sich gegen den Gedanken der

Völkerverständigung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker richten. Zur Erforschung der Finanzierung des internationalen Terrorismus werden die Nachrichtendienste berechtigt, Informationen bei Banken und Finanzinstituten einzuholen (Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 9. Januar 2002).² Neue Auskunftsbeugnisse sind gegenüber Postdienstleistern, Fluggesellschaften und Telekommunikationsunternehmen bzw. Internet Service Providern vorgesehen. Dies entspricht dem allgemeinen Trend, nämlich Telekommunikationsunternehmen längere Aufbewahrungsfristen aufzugeben und den Zugriff auf die vorrätig zu haltenden Daten zu erweitern. In England/Wales verstärkt der Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 die Pflichten der Telekommunikationsfirmen im Hinblick auf die Speicherung von Kundendaten erheblich (Malcolm/Barker 2002). Dänemark hat die Zugriffsmöglichkeiten im Gesetz vom 31. 5. 2002 so wie Frankreich im Gesetz vom 15. November 2001 ebenfalls erweitert.

3.8 Zusammenarbeit und Datenaustausch

Die Revision der gesetzlichen Regelungen zur Zusammenarbeit und zum Datenaustausch beziehen sich international (freilich in unterschiedlicher Intensität, die eben auch unterschiedliche Sensibilisierung für Datenschutz und Trennung von Gefahrenabwehr, geheimdienstlicher Aufklärung und Strafverfolgung spiegelt) auf das Verhältnis zwischen Geheimdiensten und Strafverfolgungseinrichtungen, vor allem die Polizei, auf das Verhältnis zwischen Finanzbehörden und anderen öffentlichen Einrichtungen (wie Zoll oder Geldwäschekontrolleinrichtungen) einerseits sowie Polizei und Geheimdiensten andererseits und schließlich auf das Verhältnis zwischen Privaten und Polizei bzw. Geheimdiensten. Der Trend zu der Betonung von Effizienz und damit zu einem reibungslosen Datenaustausch ist unübersehbar. Jedoch verstärkt der 11. 9. lediglich einen allgemeinen Trend, der bereits in den achtziger Jahren in Gang gesetzt wurde und für den die besonderen Probleme in der Kontrolle der organisierten Kriminalität zur Begründung herangezogen werden (Albrecht 1998).

Für Deutschland sind die Befugnisse der Geheimdienste sowie die Beziehungen zwischen Geheimdiensten und Polizei von besonderer Bedeutung. In diesem Feld hat das Terrorismusbekämpfungsgesetz Veränderungen gebracht, die einmal in einer Erweiterung der Befugnisse von

² Bundesgesetzblatt 2002 Teil I Nr. 3, vom 11. Januar 2002.

BND, Verfassungsschutz und MAD bestehen, zum anderen die Kommunikation und den Informationsaustausch neu regeln. So ist nunmehr auch eine Datenübermittlung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge an Verfassungsschutz- und Ausländerbehörden vorgesehen (zusammenfassend Huber 2002, 793). Jedoch ist hier daran zu erinnern, dass bereits das Verbrechenbekämpfungsgesetz 1994 die Voraussetzungen für eine weitgehende Weiterleitung von geheimdienstlich erlangten Informationen an die Strafverfolgungsbehörden geschaffen hat (Paeffgen 2002). In Kanada wird als Folge der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung der Zugriff des Geheimdienstes auf Informationen der Geldwäschekontrolleinrichtungen erlaubt. Der US-amerikanische Patriot Act 2001 erweitert den Datenaustausch zwischen Geheimdiensten und Strafverfolgungseinrichtungen, der insbesondere in den siebziger Jahren stark beschränkt worden war, beträchtlich, insbesondere für den Fall, dass Informationen (auch) als auslandsrelevant eingestuft werden. Der Gesichtspunkt der nationalen Sicherheit, die bereits vorhandenen Ansätze zur Bekämpfung transnationaler, grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität sowie die Geldwäschekontrolle führen insoweit zu Verbundsystemen zwischen Geheimdiensten, Zoll, zentraler und lokaler Polizei, Militär und Geldwäschekontrolleinrichtungen. Diese materialisieren sich in Task Force Ansätzen (Australien: National Crime Authority Agio Task Force; Kanada: National Security Enforcement Teams; Frankreich: Anti-Terrorismus Koordinationsgruppen UCLAT und CILAT sowie Vigipirate Renforcé (wo Polizei, Militär und Zoll zusammengefasst werden); Italien: Politisch-Militärische Einheit (NPM); USA: Büro für Nationale Sicherheit (errichtet auf der Basis des Präsidentenfehls Nr. 13228 und Ausgangspunkt für ein geplantes Ministerium für Innere (domestic) Sicherheit). Derartige Task Force Ansätze schließen nicht nur Informationen, sondern auch Organisationen aufgabenbezogen zusammen und erfahren auf überregionaler Ebene in der europäischen Zusammenarbeit (SIS, Europol, gemeinsame Ermittlungsgruppen) sowie in der internationalen Zusammenarbeit (regionale Kooperationen; Liaison-Beamte) eine entsprechende Ausdehnung.

3.9 Ausdehnung des Anwendungsbereichs neuer und technischer Ermittlungsmethoden

Die Erweiterung neuer Ermittlungsmethoden bezieht sich insbesondere auf die Überwachung der Telekommunikation, der Kommunikation im Allgemeinen und die so genannte Rasterfahndung. Freilich kann in der

Gesetzgebung in aller Regel auf bereits vorhandene und in den neunziger Jahren erweiterte Befugnisse der präventiv oder repressiv ausgerichteten Überwachung der Kommunikation zurückgegriffen werden. Erweiterungen waren, wie bspw. in den USA und in weiteren Staaten, bereits Bestandteil der vor dem 9. 11. gegen organisierte Kriminalität oder den Terrorismus in Stellung gebrachten Gesetze. Sie nehmen auch in der UN-Konvention zur Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität 2000 einen prominenten Raum ein. Erweiterungen lassen sich insoweit als einfache Konsequenz der bereits bestehenden Dynamik in der Beseitigung gesetzlicher Barrieren verstehen. So entfallen zunehmend restriktive Bedingungen für den Einsatz, wie bspw. im kanadischen Anti-Terrorismus Gesetz 2001 (C-36 vom 18. 12. 2001; hierzu Parent 2002) die Notwendigkeit des Nachweises, dass andere Ermittlungsmaßnahmen in der Aufklärung erfolglos blieben oder bleiben würden oder die Begrenzung der zeitlichen Geltung der richterlichen Anordnung der Überwachung (die im Falle terroristischer Straftaten von 60 Tagen auf 1 Jahr ausgedehnt wird). Im Übrigen erlaubt Italien nunmehr eine präventiv ausgerichtete Kontrolle der Telekommunikation anlässlich von Ermittlungen wegen terroristischer Straftaten.

Vor allem in den USA und in Großbritannien haben Praktiken der Rasterfahndung und der unterhalb konkreten Tatverdachts erfolgenden Ansätze zur Sammlung und Auswertung personenbezogener Informationen Warnungen vor einem neuerlichen Wiederaufleben der Erstellung und Nutzung ethnischer Profile (ethnic profiling), vor verallgemeinertem Tatverdacht und Diskriminierung, nunmehr zu Lasten von Personen arabischer Herkunft, nach sich gezogen.

3.10 Inhaftierung und Internierung

Nicht zuletzt ist die Ausweitung physischer Kontrolle durch repressiv ausgerichtete Inhaftierung (Polizeihaft, Untersuchungshaft und längere Freiheitsstrafen) und präventive Internierung (Verwaltungshaft) zu nennen, die im Gefolge der Anti-Terrorismus Gesetzgebung (als Teil der Änderung der Immigrationsgesetze) auftritt. Insbesondere in Großbritannien und in den USA wurden auf Einwanderer bzw. ausländische Staatsangehörige bezogene Möglichkeiten der Anordnung von Verwaltungshaft eingeführt, mit denen des Terrorismus verdächtige Personen – sollten sie nicht abgeschoben werden oder abgeschoben werden können – zeitlich unbefristet in Gewahrsam genommen werden dürfen (freilich hat ein englisches Gericht das englische Terrorismusrecht kürzlich in einem allerdings noch nicht rechtskräftig abge-

schlossenen Verfahren insoweit für verfassungswidrig erklärt, als es in diesem Punkt zwischen Inländern und Ausländern einen gravierenden und aus der Sicht des Gerichts mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbaren Unterschied macht). In diesem Zusammenhang sind überdies Isolierung von Verdächtigen und die Verdecktheit von Maßnahmen zu nennen. Die Maßnahmen reichen von der Herstellung des Zustands des *incommunicado*, wie er in den USA für des Terrorismus verdächtige ausländische Staatsangehörige jedenfalls praktiziert wird und der auch den Zugang zu Anwälten (ähnlich das so genannte deutsche Kontaktsperregesetz aus den siebziger Jahren sowie Art. 520bis der spanischen Strafprozessordnung) und zu Gerichten unter bestimmten Bedingungen ausschließt, bis hin zu der Ausdehnung der Frist, innerhalb derer Betroffene über die Anordnung und Ausführung von verdeckten Maßnahmen informiert werden müssen. In den USA wurde zudem mit einer Anordnung des Präsidenten die Kategorie der „ungesetzlichen Kombattanten“ geschaffen, die zwischen dem Status des Kriegsgefangenen und demjenigen des Tatverdächtigen angesiedelt wird. Zu sehen ist im Zusammenhang mit Anti-Terrorismus-Gesetzgebung eine Neigung, die zulässige Dauer einer polizeilichen Inhaftierung ohne Vorführung vor einen Richter, zudem die Untersuchungshaft auszudehnen (für Frankreich vgl. bspw. Hermant/Bigo 2000, für England/Wales Walker 2000, 18ff).

3.11 Immigrations- und Ausländerrecht

Die Änderung der Ausländer- bzw. Immigrationsgesetzgebung stellt einen weiteren zentralen Punkt der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung dar, der sich teilweise überlappt mit Änderungen des Rechts der Identitätspapiere. Hier steht auch nach den internationalen Vorgaben (Sicherheitsratsresolution Nr. 1373) die Verhinderung des Missbrauchs der Asyl- und Flüchtlingsgesetzgebung im Vordergrund. Die gesetzgeberischen Konsequenzen bestehen einmal in der Einführung von präzisen Identifizierungstechniken (biometrische Verfahren), zum anderen in der Erweiterung der Ausweisungs- und Abschiebungsgründe um den Verdacht etc. der Begehung terroristischer Straftaten bzw. Bestrebungen (die allerdings angesichts der Strafandrohungen auch bereits bisher in den Bereich der aufenthaltsbeendenden Vorschriften fielen). Dänemark hat freilich mit dem Gesetz vom 31. 5. 2002 eine Ausweisungsmöglichkeit für den Fall geschaffen, dass ausländische Staatangehörige die Sicherheit anderer Staaten bedrohen. Hinzu treten, wie bspw. in Deutschland, die Beseitigung des Religionsprivilegs im Vereinsgesetz

und die dadurch erleichterte Möglichkeit des Verbots von Ausländervereinen. Die Verschärfungen des Ausländer- und Immigrationsrechts müssen jedoch innerhalb des Geltungsbereichs der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 3) auch im Zusammenhang mit dem Verbot von Auslieferung und Abschiebung in solche Staaten gesehen werden, in denen den Betroffenen die Verhängung der Todesstrafe droht. Da derzeit ausländische Staatsangehörige bzw. Asylbewerber, die in Terrorismustatverdacht geraten, in aller Regel aus Staaten kommen, in denen die Todesstrafe angedroht und praktiziert wird (arabische Staaten, Pakistan, GUS-Randstaaten, China, Indien etc.), sind vor diesem Hintergrund für Länder des Europarats nicht bloß Ausweisung und Abschiebung beschränkt, sondern eben auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bei der Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren.

3.12 Sondergerichte und -zuständigkeiten

Schließlich ist auf die Einführung besonderer auf Terrorismus spezialisierter Strafverfolgungseinrichtungen und Gerichte hinzuweisen, die sich offensichtlich in Form zweier Trends entwickelt. Einmal geht es um die Differenzierung in den konventionellen Strafverfolgungs- und Justizsystemen (wie beispw. die zentralisierte Zuständigkeit der Audiencia Nacional für terroristische Straftaten in Spanien), zum anderen geht es um die Einführung von Sondergerichtsbarkeit (wie in Frankreich oder in der Türkei) oder gar Militärgerichtsbarkeit (wie in Ägypten oder in Indien praktiziert und in den USA vorgesehen).

4. Feindstrafrecht und der Krieg gegen den Terrorismus

Kriege gegen das Verbrechen sind nicht neu. Sie wurden von amerikanischen Präsidenten in den letzten 30 Jahren immer wieder gegen Drogen und Gewalt erklärt. Die Gesetzgebung, die dem 9. 11. folgt, trägt allerdings dazu bei, dass der neue Krieg gegen den Terrorismus nicht mehr bloß durch Polizeibeamte, Staatsanwälte, Gerichte und Strafvollzug ausgetragen wird, sondern auch durch das Militär, Geheimdienste und Internierungslager, wobei Soldaten und Nachrichtenpersonal freilich in vielerlei Hinsicht Funktionen übernehmen, die denen der Strafverfolgungsbehörden gleichkommen. Denn offensichtlich verändert sich das Verständnis von innerer und äußerer Sicherheit und damit die Grundlage des Verständnisses von Kriminalität und Straftat einerseits sowie Krieg andererseits (Expertenkommission 2001, 5). Zum einen werden internationale und zwischenstaatliche Allianzen notwendig,

um innere Sicherheit herzustellen, einstmals eine klassische und Kernaufgabe des Nationalstaats, die auch Souveränität in der Ausübung von Gewalt im Inneren symbolisierte. Zum anderen verändert sich der Charakter des Krieges und zwar von dem ehemals dominanten Merkmal der gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen Staaten hin zu Auseinandersetzungen, die als „kleiner“ Krieg oder privatisierter Krieg bezeichnet werden, allemal aber auch hin zu Interventionen, die sich als (außerterritoriale) Strafverfolgung, Herstellung von (innerer) Sicherheit in entstaatlichten Regionen (failed states) oder als Menschenrechtsschutz verstehen. Freilich haben bereits die Entwicklungen im Bereich der internationalen Kontrolle transnationaler oder organisierter Kriminalität samt der dort beobachtbaren neuen Kontrollansätze, die insbesondere die Rolle der Geldwäsche und die Bedeutung der Konfiskation betonen, zu einem Bedeutungswandel des Verhältnisses zwischen innerer und äußerer Sicherheit geführt. Die UN-Konvention zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität vom Dezember 2000 enthält gerade die Bestandteile, die auch für die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung nach dem 11. 9. von Bedeutung wurden. In diesem Wandel ist, darauf hat Beck zu Recht hingewiesen (Beck 2002), dem Bedeutungsverlust der nationalen Zentralgewalt und des national verstandenen Gewaltmonopols besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dieses tritt zurück hinter internationale und transnationale Formen der staatlichen, polizeilichen und militärischen Kooperation, die sich in der Entwicklung übergreifender Systeme der Sammlung und des Austausches von Informationen ebenso äußert wie in der Entwicklung übernationaler Interventionskräfte und transnationaler Polizei, wie sie nicht zuletzt in Europol, in den Systemen von Verbindungsbeamten, gemeinsamen Ermittlungsgruppen etc. zum Ausdruck kommt (Proceedings 2001). Dies führt zu einer prekären Bedeutungsreduzierung für die Dritte Gewalt, die auf der internationalen Ebene nur ganz rudimentär entwickelt ist und damit auch zu einer strategischen Niederlage für den Schutz der Bürger- und Grundfreiheiten.

Die Rolle und Funktion der Geheimdienste verändern sich. Die Anti-Terrorismus-Strategien richten sich nunmehr – wie im Patriot Act 2001 sowie im neuesten Counter Terrorism Strategiekonzept der USA sichtbar wird – auf eine Integration der ehemals getrennten Geheimdienstausrichtung nach innen und außen sowie auf eine Integration von Strafverfolgung und Geheimdiensten (Mello 2002, 381f). Das Strafrecht gerät so in die Gefahr, sich zu entgrenzen und dabei die klassischen begrenzenden Prinzipien des modernen oder bürgerlichen Straf-

rechts jedenfalls partiell aufzuheben (Kunz 2001, 403ff). Im Konzept des Feindstrafrechts findet diese Entgrenzung ihren Begriff. Sowohl Verfahrensrechte wie auch der Schuldgrundsatz erweisen sich aus der Sichtweise eines Feindstrafrechts als bloße Hindernisse. Der Militärbefehl des amerikanischen Präsidenten über die Festnahme, Behandlung und Verfahren gegen bestimmte Nicht-US-Staatsbürger im Krieg gegen Terrorismus vom 13. 11. 2001 kennzeichnet das entgrenzte und nur mehr auf Sicherheit und Sicherung bedachte präventive Feindstrafrecht.

Beck hat dabei die Aussicht auf zwei Idealtypen transnationaler Staatenkooperation formuliert, die unterschiedliche Formen der strafrechtlichen Sozialkontrolle und des Umgangs nicht nur mit Terrorismus, sondern insbesondere mit Abweichung, Kriminalität und Risiko insgesamt mit sich bringen. Ein Idealtyp besteht im Überwachungsstaat. Überwachungsstaaten drohen zu Festungsstaaten ausgebaut zu werden, in denen Sicherheit groß geschrieben, Freiheit und Demokratie dagegen klein geschrieben werden (De Benoist 2002, 40; Beck 2002, 26ff). Es handelt sich gleichzeitig um den Versuch der Konstruktion einer abendländischen Festung gegen die kulturell Anderen. Die Entwicklung hin zu Überwachungsstaaten ist unübersehbar. Sie äußert sich in der Immigrationskontrolle und der Immigrationsgesetzgebung ebenso wie im Wandel des Rechts auf politisches Asyl (Albrecht 2002). Gerade letzteres war im letzten Jahrzehnt schnellen Veränderungen ausgesetzt, die sich vor allem in der Ausweitung der Auslieferung und in dem Bedeutungsverlust des Konzepts des politischen Straftäters zugunsten des Bedeutungsgewinns des Konzepts des terroristischen Straftäters zeigen (Kittrie 2000, 193ff; vgl. als typisches Beispiel Art. 24 des englischen Auslieferungsgesetzes 1989, wo terroristische Straftaten, definiert entlang der eingangs angeführten Anti-Terrorismus Konventionen, vom Begriff der nicht auslieferungsfähigen politischen Straftat ausgenommen werden; vgl. auch Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951).

Das strafrechtliche Paradigma verändert sich in diesem Prozess von einem „Normal“-Strafrecht und „normalen“ Beschuldigten hin zu einem – wie es Jakobs (2000) zutreffend genannt hat – Feindstrafrecht. Das Feindstrafrecht, so argumentiert Jakobs, unterscheidet sich vom „Binnenstrafrecht“ dadurch, dass Straftäter vorgestellt werden, die nicht nur keine (kognitive) Garantie dafür geben, dass sie sich als „rechtlich gesonnene Kommunikationsteilnehmer“ verhalten, und die eine „kognitive Mindestsicherheit personellen Verhaltens“ nicht garan-

tieren. Sie produzieren geradezu das medial plakativ vermittelbare Bild, dass sie sich dauerhaft vom Recht abgewendet haben oder – dies wird die Zukunft des (Feind-)Strafrechts nach dem 11. 9. mutmaßlich stärker bestimmen – nie daran gedacht haben, eine (kognitive) Garantie zu geben, sich wie rechtliche gesonnene und Normen/Werte akzeptierende Personen zu verhalten. Mit der Antwort auf die Frage, wer es denn wohl ist, der diese kognitiven Mindestsicherheiten entweder nicht in der Lage ist zu erzeugen oder nicht bereit ist zu geben, kann auf bekannte Gruppen verwiesen werden. Denn zunächst fallen in diesen Personenkreis solche Täter, die als rational handelnde und rational entscheidende Personen charakterisiert werden, und eben nicht mehr als Verbrecher, deren Taten auf sozialen Stress, individuellen Druck oder persönliche Defizite zurückgeführt werden, problematische Außenwirkungen und prekäre innere Zustände eben, die man sich durch ein entsprechend ausgerichtetes Sanktionensystem behebbar denkt. Dies wird insbesondere im Zusammenhang mit dem Diskurs über Transaktions- bzw. organisierte Kriminalität sichtbar. Dort wird der Tatverdächtige als verallgemeinerte Bedrohung dargestellt und zwar nicht mehr als Bedrohung für individuelle Güter und Interessen, sondern als Bedrohung für die gesamte Gesellschaft und ihre Grundlagen, die innere oder äußere Sicherheit des Staates oder andere, großflächig angelegte Rechtsgüter wie die Wirtschaft, die Volksgesundheit oder die natürliche Umwelt.

5. Risiko- und Feindkonzepte

Bestimmend für die Perception des Gefahrenpotentials (und damit der Feindeigenschaft) sind die Organisation, das Netzwerk, im Extremfall eine als Konkurrenz zur konventionellen Gesellschaft vorgestellte Gegenwelt). Dem entspricht es, wenn die neueren Analysen der Risikopotentiale des modernen und zukünftigen Terrorismus auf Netzwerke abstellen und auf die sich entwickelnde Fähigkeit des „Ausschwärmens“. Aus einer strategisch-organisatorischen Perspektive werden die (gefährlichsten) Varianten zukünftigen Terrorismus mit Ansätzen beschrieben, die auf die Analyse der Zukunft der Entwicklung neuer Kriege aufbaut und das Konzept der „networks“ und der „netwars“ in den Mittelpunkt rücken (Arquilla/Ronfeldt 2001). Danach sind den zukünftigen „Konfliktgegnern“ der Staatsmacht die folgenden Merkmale gemeinsam. Die Nutzung moderner Kommunikationstechnologie, eine soziale und Vertrauen bzw. Zusammenarbeit garantierende Basis (Ethnie, Religion etc.), eine „vergemeinschaftende“ Erzählung über Zie-

le der Mission, selbständige, aber miteinander kommunizierende kleine Gruppen, sowie die Fähigkeit, bei einem grundsätzlich gemeinsamen Programm „auszuschwärmen“ und unabhängig voneinander zu handeln und sich zu entwickeln (Hess 2002, 146). Die Entwicklung von Netzwerken des Terrors ist dabei lediglich eine Spielart von Netzwerken, die die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Welt durchdringen und von einer territorialen Basis unabhängig sind (de Benoist 2002, 19ff). Die Entfaltung von Netzwerken und die damit vorhandene Präsenz von Rekrutierungs- und Aktivierungspotentialen, die weit verstreut sind und deshalb dem Netzwerk auch erhebliche Redundanz verleihen, ist unter dem Aspekt der Effizienz derartiger Netzwerke prekär, freilich auch aus der Perspektive der möglichen staatlichen Gegenstrategien. Sollten diese, wie vorgeschlagen wird, aus der Entwicklung von Gegenterrornetzwerken bestehen, worauf Vieles hinweist, so wäre damit für demokratische Gesellschaften eine bereits von anderen Kräften betriebene zusätzliche Reduzierung der Kontrollierbarkeit der Exekutive verbunden. Wenn nur Netze Netzwerke effektiv bekämpfen können (de Benoist 2002, 39), dann fallen eben demokratische Sicherungen, die auf Transparenz, checks and balances sowie parlamentarische Debatte und Abstimmung gegründet sind, weitgehend aus.

Gerade die Vorstellung einer Gegenwelt ist es ja auch, die den Terrorismus zu einem herausragenden Kandidaten für ein Feindstrafrecht macht. Denn offensichtlich fehlen dort sogar die bei der organisierten Kriminalität ja noch vorhandenen gemeinsamen und deshalb auch verständlichen Motive und Motivlagen wie Profitorientierung und Orientierung an der Nachfrage und am Markt, die ebenfalls eine – wenn auch prekäre – Sicherheit und Vorhersehbarkeit zu erzeugen vermögen. Gerade die (organisierte) Gegenwelt (mit ihren Werten und Normen, die sie von der konventionellen Gesellschaft unterscheiden) ist es doch, die eine kognitive Untermauerung der rechtlichen Erwartungen und damit die kontrafaktische Stabilisierung nicht zulässt und diejenigen, die der Gegengesellschaft angehören, als gefährliche (weil letztlich unkontrollierbare und den Einflussystemen des Rechts und der mit dem Recht verbundenen gesellschaftlichen Teilbereiche z. B. des Arbeitsmarkts entzogene) Personen ausweist. Die Voraussetzungen für eine Ausweitung des Feindstrafrechts und für die Ausweitung der Gruppen, die als Feinde verstanden werden können, sind damit gegeben.

Die Diagnosen der Soziologie, die mit der Postmoderne auch die Grundlagen für ein individualisiertes Leben zementiert sehen, verweisen

in diesem Zusammenhang auf eine sehr prekäre Balance. Denn offensichtlich wird die Basis für ein Binnenstrafrecht, das sich an die (Mit-)Bürger wendet und auf Inklusion sowie (Re-)Integration der Täter samt aller Garantien des alten Strafprozesses für die Beschuldigten und Angeklagten bedacht ist, darin gesehen, dass soziale Integration auf eine Art und Weise hergestellt wird, die das Individuum der Möglichkeit, sich als „Feind“ zu äußern, weitgehend beraubt. Die Möglichkeit, Feind zu werden, ist unter den modernen Bedingungen sozialer Integration jedenfalls auf den seltenen Fall beschränkt, dass die Einbindung von Einzelpersonen wegen psychopathologischer oder unerklärlicher Störungen nicht gelingt. Diese müssen deshalb zur Sicherung der Gesellschaft dauerhaft untergebracht werden. Im Mittelpunkt des konventionellen Prozesses sozialer Integration stehen Bindungen an Institutionen, Werte, Gruppen und die Perception der Normen und der gesellschaftlichen Ordnung als legitim. Dies ist in einer individualisierten Gesellschaft nicht mehr der Fall. Unter Bedingungen der Individualisierung muss soziale Integration aus anderen Quellen geschöpft werden; was sich unter derartigen Bedingungen ebenfalls verändert, das sind die Voraussetzungen, unter denen Feinde gesehen werden. Individualisierung verursacht größere Unsicherheitsgefühle, vor allem natürlich Unsicherheit im Hinblick auf die Frage, wer Gefahren und Risiken mit sich bringt. Individualisierung lässt nämlich die vormalig sehr leicht erkennbare Differenz zwischen dem Mitbürger und dem Feind der Ordnung zerfließen; die Grenzen werden undeutlich und auch der Rasterfahndung fehlen schließlich operationalisierbare Merkmale, mittels derer die nunmehr großen Gruppen der „usual suspects“ zu handlichen Kategorien eingedampft werden können. Gerade hier setzt die Kritik an der neueren Anti-Terrorismus-Gesetzgebung an. Sowohl die undeutlichen materiellrechtlichen Beschreibungen der terroristischen Straftat, unter die eben auch WTO-Gegner, Globalisierungskritiker, Tierschutzaktivisten, Hacker etc. fallen können, als auch die flächendeckenden elektronischen Raster, die mehr und mehr die zivilen Datenbestände aufsaugen sowie Konzepte des Vorfeld-Tatverdachts, deren Kernbereich ein ethnisches Profil enthält,

6. Strukturen und Konsequenzen der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung

Die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung nach dem 11. 9. ist bestimmt durch Koordination und Konvergenz. Dafür haben die internationalen und europäischen Vorgaben gesorgt, die sowohl neue Straftatbestände initiiert als auch die Bereiche festgelegt haben, in denen Anpassungs-

und Koordinationsbedarf besteht. Von besonderer Bedeutung ist insoweit die Schaffung von neuen Vorfeldtatbeständen wie die terroristische Vereinigung und die Finanzierung des Terrorismus, die Geldwäschekontrolle sowie die Integration von Institutionen der inneren und äußeren Sicherheit und derjenigen der Repression und der Gefahrenabwehr. Gerade im Bereich der Geldwäschekontrolle entwickeln sich zudem Instrumente, die für die Vereinheitlichung der Gesetzgebung wie ihrer Implementation Sorge tragen wollen (blacklisting und Sanktionen). Erhebliche Bedeutung hat ferner die (in der Gesetzgebung sichtbare) Transformation der ehemals privilegierten politischen und ideologischen Motivation von Gewalttätigkeit in Anlässe für Strafschärfung und Zuschreibung besonderer Gefährlichkeit.

Die offiziellen Begründungen der Anti-Terrorismus-Gesetzgebungen entsprechen einander international. Die Sicherheit vor grenzüberschreitender und internationaler terroristischer Gewalt soll erhöht werden. Die Frage stellt sich dann, ob auf die Beförderung von Sicherheit tatsächlich Aussicht besteht. Für die deutschen Sicherheitspakete hat Narr (2002, 9) vorhergesagt, dass diese für die Sicherheit „nichts, aber auch gar nichts erbringen werden“. Eine solche Prognose ist allerdings schon deshalb simpel, weil man sich ja gar nicht auf eine evaluationsfähige Definition der Sicherheit geeinigt hat. Paeffgen (2002, 341) hat das deutsche Anti-Terrorismus-Gesetzgebung partiell als symbolische Gesetzgebung, teilweise als mutmaßlich ineffiziente und dem "war on drugs" vergleichbare Demonstration staatlicher Aktivität eingeordnet. Ähnliche Prognosen werden auch dem USA-Patriot Act 2001 gestellt (Mello 2002, 385). Wenn sich Veränderungen ergeben werden, dann werden diese in der oben bereits angesprochenen Transformation des Strafrechts und des Staates gesehen; ferner werden Verpolizeilichung oder gar Vernachrichtendienstlichung des Straf(verfahrens)rechts und des traditionellen Polizeirechts betont (Paeffgen 2002).

Zwar kümmern sich Literatur und Forschung zum Terrorismus bislang wenig um die Bedingungen des Untergangs oder der Erfolglosigkeit terroristischer Bewegungen (Miller 2000). Doch lassen sich Bedingungen angeben, die wiederum für die Einschätzung des Erfolgs der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung von Bedeutung ist. Die Erfolglosigkeit terroristischer Gruppen oder Bewegungen wird in aller Regel verstanden als eine Folge konsequenter strafrechtlicher und polizeilicher Maßnahmen. Dies erklärt aber sicher nicht alles, vielleicht nicht einmal Bedeutsames in diesem Zusammenhang. Wie im Übrigen bei allgemeiner Kriminalität dürften polizeiliche und justizielle Maßnahmen bzw. solche

des Gesetzgebers nur marginal in der Erklärung des Untergangs einer terroristischen Bewegung sein. Eine wesentliche Bedingung für den Untergang oder die Auflösung terroristischer Gruppen besteht offensichtlich in der Erosion der politischen Unterstützung (Laqueur 1987, 178ff) oder in ihrer Transformation in Marktteilnehmer (Dishman 2001). Denn Terrorismus ist in seinem Entstehen assoziiert mit grundlegenden Konflikten in einer Gesellschaft, weshalb das Verhältnis zwischen terroristischen Gruppen und den in die Konflikte einbezogenen Bevölkerungsteilen von besonderer Bedeutung für den Verlauf terroristischer Gewalt ist (Gurr 1998). Erosion wird dabei wiederum getrieben durch Prozesse wie sie aus kontraproduktiven Folgen von Gewalt, aus Einstellungen in der Bevölkerung oder aus allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen resultieren. Bedingungen des Erfolgs liegen offensichtlich in einem Angriff auf die Zentralgewalt und Institutionen der Herrschaft, der sich im Rahmen sozialer Normen und Erwartungen hält und insoweit an soziale Bewegungen und Unterstützung bzw. Sympathie anknüpfen lässt. Demgegenüber ist die gleichzeitige Herausforderung sozialer Normen und Werte mit geringerem Erfolg verbunden (Gressang 2000, 67).

Insoweit spricht wohl nichts dafür, dass Sicherheitsgesetzgebungspakete mehr Sicherheit verschaffen. Diese Erkenntnis ist wohl auch den Gesetzgebern bewusst, die mit jedem neuen Sicherheitsgesetz nicht müde werden zu betonen, dass Sicherheit vor selbstmordbereiten und entschlossenen Personen nicht möglich ist. Es verändern sich freilich sowohl das Strafrecht als auch der praktische Umgang sowohl mit Tatverdächtigen und als auch mit solchen, die es erst noch werden könnten, ganz erheblich.

Literatur

- Albrecht, Hans-Jörg (1998): Organisierte Kriminalität – Theoretische Erklärungen und empirische Befunde, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.): Organisierte Kriminalität und Verfassungsstaat. Heidelberg: Müller, S. 1–40.
- Albrecht, Hans-Jörg (1999): Die Determinanten der Sexualstrafrechtsreform. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 111, S. 863–888.
- Albrecht, Hans-Jörg (2002): Fortress Europe? – Controlling Illegal Immigration. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 10, 2, pp. 1–22.
- Albrecht, Hans-Jörg/Fijnaut, Cyrille (2002): The Containment of Transnational Organized Crime. Comments on the UN-Convention of December 2000. Freiburg: Edition iusrim.
- Arnold, Jörg (2001): Kriminelle Vereinigung und organisierte Kriminalität in Deutschland und anderen europäischen Staaten, in: Vincenzo Militello/Jörg Arnold/Letitia Paoli

- (Hrsg.): Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen. Freiburg: Edition iuscrim, S. 87–176.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David (Eds.) (2001): *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Washington: Rand.
- Beck, Ulrich (2002): *Das Schweigen der Wörter. Über Terror und Krieg*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Benoist, Alain de (2002): *Die Wurzeln des Hasses. Ein Essay zu den Ursachen des globalen Terrorismus*. Berlin: Edition JF.
- Berlit, Uwe/Dreier, Horst (1984): Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus, in: Fritz Sack/Heinz Steinert (Hrsg.): *Protest und Reaktion*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 227–318.
- Blumenwitz, Dieter (2002): Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 3, S. 102–106.
- Crelisten, Ronald/Özkut, Iffet (2000): Counterterrorism Policy in Fortress Europe: Implications for Human Rights, in: Fernando Reinares (Ed.): *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*. Ashgate: Aldershot, pp. 245–272.
- Department of the Parliamentary Library (2002): *Terrorism and the Law in Australia: Legislation, Commentary and Constraints*. Research Paper No. 12, 2001–02. Melbourne: IRS Publications Office.
- Dishman, Chris (2001): *Terrorism, Crime, and Transformation*. *Studies in Conflict & Terrorism*, 24, 1, pp. 43–58.
- Expertenkommission im Auftrag der Bundesregierung (23.01.2001): *Bericht an den Nationalrat Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil*. Wien.
- Financial Action Task Force (2001): *Money Laundering 2000-2001 Report*. Paris.
- Grässle-Münscher, Josef (2002): *Terror und Herrschaft. Die Selbstbespiegelung der Macht*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Gressang, David S. (2000): *Terrorism and Sovereignty: Considering the Potential for Success*. *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, 9, 1, pp. 67–92.
- Groß, Thomas (2002): *Terrorbekämpfung und Grundrechte. Zur Operationalisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes*. *Kritische Justiz*, 35, 1, S. 1–17.
- Gurr, Ted R. (1998): *Terrorism in democracies: Its social and political basis*, in: Walter Reich, (Ed.): *Origins of Terrorism*. Washington: Woodrow Wilson Center, pp. 86–102.
- Hassemer, Winfried (1992): *Kennzeichen und Krisen des modernen Strafrechts*. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, S. 378–383.
- Hermant, Daniel/Bigo, Didier (2000): *Les Politiques de Lutte contre le Terrorism: Enjeux Francais*, in: Fernando Reinares (Ed.): *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*. Hampshire: Ashgate, pp. 73–118.
- Herzog, Felix (1999): *Geldwäschebekämpfung – quo vadis?* *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*, 53, S. 1905–1919.
- Hess, Henner (2002): *Terrorismus und Weltstaat*. *Kriminologisches Journal*, 34, 2, S. 143–149.
- Hesse, Hans Albrecht (1994): *Der Schutzstaat. Rechtssoziologische Skizzen in dunkler Zeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Hoffman, Bruce/Morrison-Taw, Jennifer (2000): *A Strategic Framework for Countering Terrorism*, in: Fernando Reinares (Ed.): *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*. Hampshire: Ashgate, pp. 3–29.
- Huber, Bertold (2002): *Die Änderungen des Ausländer- und Asylrechts durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 7, S. 787–794.
- Jahn, Joachim (2002): *Verschärfte Finanzkontrollen nach Terroranschlägen*. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 3, S. 109–110.
- Jakobs, Günter (2000): *Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart (Kommentar)*, in: Albin Eser/Winfried Hassemer/B. Burkhardt (Hrsg.): *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende. Rückbesinnung und Ausblick*. München: Beck, S. 47–56.
- Kittrie, Nicholas N. (2000): *Rebels with a Cause. The Minds and Morality of Political Offenders*. Boulder: Westview Press.
- Kunz, Karl-Ludwig (2001): *Kriminologie*. 3. Auflage. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Laqueur, Walter (1987): *Terrorismus. Die globale Herausforderung*. Ullstein: Frankfurt a. M./Berlin.
- Laqueur, Walter (1998): *Die globale Bedrohung*. Berlin: Propyläen.
- Malcolm, William/Barker, David (2002): *Privacy and Surveillance: trouble ahead for communications providers*. *New Law Journal*, 152, 7016, S. 80–83.
- Maurer, Albrecht (2002): *§129b und Kronzeugenregelung. Alte Instrumente in neuem Gewand*. *Bürgerrechte & Polizei*, 70, 3, S. 20–27.
- Mello, Michael (2002): *Friendly Fire: Privacy vs. Security After September 11*. *Criminal Law Bulletin*, 38, 2, S. 367–395.
- Militello, Vincenzo/Arnold, Jörg/Paoli, Letitia (2001): *Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen*. Freiburg: Edition iuscrim.
- Militello, Vincenzo/Huber, Barbara (2001): *Towards a European Criminal Law Against Organized Crime*. Freiburg: Edition iuscrim.
- Miller, Walter (2002): *Insurgency Theory and the Conflict in Algeria: A Theoretical Analysis*. *Terrorism and Political Violence*, 12, 1, pp. 60–78.
- Narr, Wolf-Dieter (2002): *Ermächtigungsgesetze*. Editorial. *Bürgerrechte & Polizei* 70, 3, S. 1–9.
- Paeffgen, Hans-Ullrich (2002): *„Vernachrichtendienstlichung“ von Strafprozeß- (und Polizei)recht im Jahre 2001*. *Strafverteidiger*, 22, 6, S. 336–341.
- Parent, Georges-André (2002): *Les événements du 11 septembre et la sécurité intérieure*. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique* 55, 1, pp. 51–69.
- Proceedings of the Conference (2001): *Integrated Security in Europe, a democratic perspective*. Bruges, 14–17 November 2001. Brussels, Brugge.
- Sack, Fritz (1999): *Jugendgewalt – Schlüssel zur Pathologie der Gesellschaft?* in: Programmleitung NFP 40 (Hrsg.): *Gewalttätige Jugend – ein Mythos?* Bulletin Nr. 4. Bern: SFN, S. 10ff.
- Sack, Fritz (2001): *Prävention als staatliches Sicherheitsversprechen – Wandlungen des Gewaltmonopols in Deutschland*, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): *Verpolizeilichung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: hbo-druck, S. 21–65.
- Stern, Steffen (2002): *Heute Beschuldigter – morgen „Kron“-Zeuge*. *Strafverteidiger Forum*, 6, 185–190.
- Tolmein, Oliver (2002): *Vom Deutschen Herbst zum 11. September. Die RAF, der Terrorismus und der Staat*. Hamburg: Konkret.
- Walker, Clive (1992): *The Prevention of Terrorism in British Law*. 2. Auflage. Manchester: Manchester University Press.
- Walker, Clive (2000): *Briefing on the Terrorism Act 2000*. *Terrorism and Political Violence*, 12, 2, pp. 1–36.
- Wegner, Carsten (2002): *Das Geldwäschebekämpfungsgesetz – Neue Pflichten für rechtsberatende Berufe und verfahrensrechtliche Besonderheiten*. *Neue Juristische Wochenschrift*, 32, S. 2276–2278.

Der Autor:

Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht

Günterstalstr. 73

D-79100 Freiburg

Journal für Konflikt- und Gewaltforschung (JKG), 4. Jg., Heft 2/2002
Journal of Conflict and Violence Research, Vol. 4, 2/2002

Herausgeber:

Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld (Vorstand: Günter Albrecht, Otto Backes, Heiner Bielefeldt, Rainer Dollase, Wilhelm Heitmeyer, Filiz Kutluer, Jürgen Mansel, Kurt Salentin).

Wissenschaftlicher Beirat:

Jens Dangschat (Wien); Manuel Eisner (Cambridge); Hartmut Esser (Mannheim); Friedrich Heckmann (Bamberg); Hans-Gerd Jaschke (Berlin); Wolfgang Kühnel (Berlin); Alf Lüdtke (Erfurt/Göttingen); Amélie Mummendey (Jena); Gertrud Nunner-Winkler (München); Karl F. Schumann (Bremen); Helmut Thome (Halle); Michael Vester (Hannover); Peter Waldmann (Augsburg).

Redaktion:

Heiner Bielefeldt; Wilhelm Heitmeyer; Peter Imbusch; Kurt Salentin; Peter Sitzer; Stefanie Würtz.

Koordination:

Johannes Vossen.

Cover:

Doris Voss, Audiovisuelles Zentrum der Universität Bielefeld.

Gesamtherstellung:

Druckerei Hans Gieselmann, Bielefeld

Aboverwaltung/Rechnungswesen:

Sabine Passon, Tel.: 0521/106-3165

Anschrift der Redaktion:

Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld, Tel.: 0521/106-3165; Fax: 0521/106-6415, E-Mail: ikg@uni-bielefeld.de

Erscheinungsweise:

Zweimal jährlich (15. April und 15. Oktober).

Bezugsbedingungen:

Jahresabonnement: €20 Euro (ermäßigt für Studierende und Erwerbslose: €15 Euro); Einzelhefte: €12,50 Euro (ermäßigt €7,50 Euro). Preise jeweils zzgl. Versandkosten. Schriftliche Bestellungen bitte an die Redaktionsanschrift oder an den Buchhandel (ISSN 1438-9444).

Das „Journal für Konflikt- und Gewaltforschung“ wird für folgende Referateorgane ausgewertet: SOLIS, Sociological Abstracts, Social Services Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts und Linguistics and Language Behavior Abstracts.

Themenschwerpunkt: Terrorismus

Essay

Peter Waldmann

Was war neu an den Anschlägen des 11. September?

7

Analysen

Peter Imbusch

Weltgesellschaft und Terrorismus – Theoretische Perspektiven auf globalisierte Gewalt

16

Hans-Jörg Albrecht

Antworten der Gesetzgeber auf den 11. September – eine Analyse internationaler Entwicklungen

46

Burkhard Brosig/Elmar Brähler

Die Angst vor dem Terror – Daten aus deutschen Repräsentativerhebungen vor und nach dem 11. September

77

Aufsätze

Jörg Neumann/Wolfgang Frindte

Gewaltstraftaten gegen Fremde. Eine situativ-motivationale Analyse

95

Josef Kohlbacher/Ursula Reeger

Attitudes towards „Foreigners“ in Vienna and Western German Cities—A Comparative Analysis

112