
II. Internationale Fachtagung

»Der so genannte Anti-Terror-Kampf am Beispiel der Kurdinnen und Kurden –



Die Praxis im europäischen Rechtsraum«

Bonn, 10.-12. Dezember 2010

**AZADI
FREIHEIT**

III. EU-Europäische Kriminalisierungspolitik

2. Anti-Terror-Politik und Außenwirtschaftsgesetz

Neue Strategien politischer Verfolgung über außenwirtschaftsgesetzliche Strafvorschriften in Europa

Rechtsanwältin Britta Eder

Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Freundinnen und Freunde

ich bin gebeten worden, hier etwas über ein bisher nahezu unbeachtetes Konstrukt strafrechtlicher Verfolgung politisch unliebsamer Personen und Bewegungen zu berichten:

Die Strafbarkeit nach dem § 34 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) i.V.m. der EU-Terrorliste.

Ein Konstrukt, das nicht nur für Deutschland relevant ist sondern wahrscheinlich in dieser oder ähnlicher Form in jedem Land der EU existiert, zumindest wenn es nach dem Willen des Rates der europäischen Union geht.

Bis zu diesem Jahr gab es dafür nahezu keine Aufmerksamkeit in einer kritischen liberalen oder auch linken Öffentlichkeit. Wohl auch, weil es bis vor kurzem noch keine Anwendung, zumindest nicht gegen fortschrittliche Personen oder Gruppierungen, gegeben hat. In einem Verfahren vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf gegen die DHKP-C wurde 2010 nun erstmals versucht, eine Strafbarkeit der in diesem Verfahren Angeklagten in ganz wesentlichen Punkten auf dieses neue Konstrukt zu stützen.

Dieses Konstrukt zeigt sehr anschaulich die rechtsstaatliche Problematik europäischer Sicherheitspolitik und sog. europäischen Strafrechts. Es zeigt, wie es jenseits von parlamentarischer Kontrolle und jeder Öffentlichkeit quasi im Geheimen erarbeitet und umgesetzt wird und schlussendlich, wie eine meines Erachtens unzulässige Verbindung zwischen nationalem Strafrecht und europäischem Gefahrenabwehrrecht hergestellt wird

Um Euch dieses Konstrukt und seine besondere Problematik in Abgrenzung zur bisherigen Antiterrorgesetzgebung etwas näher zu bringen, werde ich zunächst etwas zur Geschichte bisheriger Vorschriften im politischen Strafrecht in Deutschland berichten(1), etwas ausführlicher die Erfahrungen mit den Paragraphen 129 und 129a StGB darstellen und analysieren (2) dann kurz den relativ neu geschaffenen § 129 b beleuchten (3) und schließlich sehr ausführlich auf das neues Konstrukt eingehen (4).

1. Mehr als 180 Jahre alt sind die auch mit dem Mittel des Strafrechts betriebenen Verbote, Kriminalisierungen und politischen Prozesse gegen Systemoppositionelle in Deutschland. Bereits 1871 wurde mit § 129 eine Strafvorschrift gegen staatsfeindliche Organisationen geschaffen. In den 50er und bis Mitte der 60er Jahren spielte der § 129 - jetzt erstmals unter der Gesetzesüberschrift "kriminelle Vereinigung" - als Auffangtatbestand eine wichtige Rolle im Rahmen der Kommunistenverfolgung besonders nach dem KPD-Verbot 1956. 1951 wurde - neben der Mitgliedschaft - das Unterstützen einer "kriminellen politischen Vereinigung" unter Strafe

gestellt, 1964 auch das Werben dafür.

2. Der § 129 spielte in den 70er Jahren noch eine untergeordnete Rolle bei der Bekämpfung der RAF, bis 1976 mit dem § 129a eine neue und die heute wichtigste Norm des politischen Strafrechts geschaffen wurde. Der § 129a wird 1987 noch einmal erweitert und hat seither die gültige Fassung. Dabei lag und liegt die Hauptaufgabe der §§ 129, 129a lag darin, den Repressionsorganen als sog. Gesinnungs- und Ermittlungsparagraph zu dienen. In den allermeisten Verfahren legalisieren sie -meist ohne eine angemessene Rechtfertigung – bereits im Ermittlungsverfahren eine mehr oder weniger umfassende Überwachung (Hausdurchsuchungen, Telefonüberwachung, Rasterfahndung, Peilsender, Observation, Schleppnetzfang, zuletzt sogar den großen Lauschangriff) im Umfeld der fast beliebig auswählbaren Betroffenen, ohne dass diese sich (schon mangels Kenntnis des Verfahrens) rechtlich dagegen wehren könnten. In den neunziger Jahren resultierte daraus, dass nur 3 % der eröffneten Ermittlungsverfahren zu einem Urteil führten.

3. Nach dem 11. September 2001 wurde schließlich der sich schon lange in den Schubladen der Ministerien befindliche Straftatbestand des § 129b geschaffen. Dies stellt offiziell die Umsetzung einer EU-Verordnung zur Terrorismusbekämpfung dar. Mit § 129b können Menschen bestraft werden, die sich im Inland keiner Straftat schuldig gemacht haben, jedoch für mutmaßliche Mitglieder oder Unterstützer einer terroristischen Vereinigung im Ausland gehalten werden. Dieser Paragraph ist sehr weit gefasst und bedeutet ein unkontrollierbares und nahezu beliebig nutzbares Deutungspotential. Noch viel mehr wie bei § 129a muss der § 129b als ein Spielball nationaler und internationaler politischer Interessen gesehen werden. Dies zeigt sich ganz unverblümt, wenn die Strafverfolgung nach § 129b für Gruppen außerhalb Europas eine Ermächtigung durch das Bundesjustizministerium voraussetzt. Das ist ein Novum der deutschen Rechtsgeschichte. Das Ministerium, also die Exekutive, bekommt quasi richterliche Kompetenzen, über politische Bewegungen und ihre strafrechtliche Verfolgung zu entscheiden, ihnen obliegt es zu beurteilen, ob eine ausländische Vereinigung terroristisch ist – oder ob sie legitimen Widerstand gegen ein Unrechtsregime leistet oder als eine legitime Befreiungsbewegung gelten darf. Die Geschichte hat gezeigt, dass es immer von politischen Standpunkten und Interessenlagen abhängt, was als Terror gedeutet wird und was als legitimer Widerstand.

Der § 129b zeigt also, wie sehr die Entscheidung, ob etwas ein vermeintlich strafbares Verhalten ist, in die Hände der Exekutive, also der Regierung gegeben worden ist. Diese entscheidet ob die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegeben wird. Eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung ist nicht vorgesehen. Trotzdem bleibt es, ebenso wie beim altbekannten 129a, zumindest im Rahmen einer Hauptverhandlung formal dabei, dass die deutschen Gerichte darüber zu entscheiden haben, ob eine bestimmte vermeintliche Gruppe oder Organisation die Kriterien einer terroristischen Vereinigung erfüllt. So hat zuletzt der BGH im Rahmen des im Vorfeld des G8-Gipfels laufenden Verfahrens gegen die vermeintliche Gruppe „militante Kampagne“ entschieden, dass die Voraussetzungen einer terroristischen Vereinigung im Sinne des § 129a nicht gegeben sind.)

4. Bei dem Konstrukt des Verstoßes gegen § 34 AWG i.V.m. der EU-Terrorliste wird hingegen auch noch diese letzte zumindest formale gerichtliche Kontrolle der politischen Bewertung, ob eine Person oder eine Organisation als terroristisch einzustufen ist, ausgehebelt und in die Hand der Politik, in dem Fall einem Geheimgremium des EU-Ministerrates, gegeben.

wie funktioniert es genau.

a) Nur wenige Tage nach dem 11. September 2001, als vermeintliche Reaktion darauf,

hatte die EU eine Verordnung erlassen, nach der allen Mitgliedstaaten und allen Personen und Institutionen untersagt wird, Terrorverdächtigen und deren Organisationen Gelder und sonstige Finanzmittel zur Verfügung zu stellen oder mit ihnen Geschäftskontakte zu unterhalten. Auf zwei separaten Listen werden schließlich seitdem ca. alle 6 Monate durch Beschlüsse des Europäischen Rates die Organisationen und Personen aufgeführt und regelmäßig im Amtsblatt veröffentlicht, die des Terrorismus verdächtig werden.

b) Wie ihr wahrscheinlich schon wisst, sind auf dieser Liste im Laufe der Jahre zwischen 35 und 46 Einzelpersonen aufgelistet worden sowie zwischen 30 und knapp 50 Organisationen: Dazu gehörig, die baskische Untergrundorganisation ETA und ihr zugerechnete Einzelpersonen, die islamistische Hamas, die arabischen Al-Aksa-Brigaden, die iranischen Volksmudschaheddin, aber auch die linksgerichtete türkische DHKP-C, die LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) oder die kurdische PKK und deren Nachfolgeorganisationen

Über die unhaltbaren Folgen für die gelisteten Personen und Organisationen hinaus, über die sicher in unserem nächsten Programmblock noch ausführlicher gesprochen wird, soll hier vor allem die strafrechtliche Folge betrachtet werden.

c) Hier kommt nun der § 34 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) ins Spiel. Dieser besagt zusammengefasst, dass diejenigen, die gegen eine wirtschaftliche Sanktionsmaßnahme der EU oder der Vereinten Nationen gegenüber bestimmten Organisationen, Personen oder Ländern verstoßen, mit Strafen zwischen 6 Monaten und 5 Jahren, in vielen Fällen sogar mit 2- 15 Jahren Haft bestraft werden. Der § 34 AWG stellt eine sogenannte Blankettnorm dar. Das heißt, das Gesetz beschreibt nicht selbst, welche konkreten Handlungen strafbar sind, sondern überlässt diese Bestimmung den europäischen oder internationalen Rechtsakten, auf die in lediglich abstrakter Form verwiesen wird. Eben eine solche Sanktionsnorm auf die verwiesen wird, ist auch die EU-Terrorliste. Dies bedeutet, dass bestraft wird, wer mit den gelisteten Personen oder Organisationen in irgendeiner Weise in finanziellen Kontakt tritt. Fahrlässigkeit reicht aus, somit können auch Personen betroffen sein, die ohne ihr eigenes Wissen in geschäftlichen oder privaten Kontakt mit gelisteten Personen oder Organisationen geraten. Dies führt u.a. dazu, dass Industrie- und Handelskammern Unternehmen teure Software empfehlen, die jeden, auch zufälligen, Geldverkehr mit etwaig Gelisteten Personen oder Organisationen verhindern soll.

d) In dem oben bereits erwähnten Verfahren vor dem OLG Düsseldorf beruhte die Anklage zum ersten Mal in wesentlichen Punkten auf diesem neuen Konstrukt. Den Angeklagten werden/wurden in diesem Verfahren in 17 Fällen Verstöße gegen das AWG in Verbindung mit der EU-Terrorliste vorgeworfen, jeweils bedroht mit einer Freiheitsstrafe von 2 Jahren bis 15 Jahren, somit einem höheren Strafraum, als der § 129b ihn vorsieht. Bei den Fällen, in denen die Verstöße durch konkret vorgeworfene Handlungen konkretisiert wurden, handelte es sich um Vorwürfe wie Spendensammeln, Solidaritätskonzerte, das Überweisen kleiner Geldbeträge an politische Gefangene in der Türkei oder die Übergabe von Spendengeldern von einem vermeintlichen Mitglied an ein anderes. In vielen Fällen wurden die vermeintlichen Verstöße in keiner Weise konkretisiert. Es heißt dann vielmehr lapidar, den Angeklagten werde vorgeworfen, in der Zeit vom bis in Köln, Dortmund sowie an anderen Orten in der Bundesrepublik Deutschland und im europäischen Ausland Gelder in nicht bekannter Höhe für die Organisation vereinnahmt zu haben oder zumindest darauf gerichtete Tätigkeiten entfaltet zu haben. Die Begründung für diese derart unbestimmten Tatvorwürfe lautet, dass die Angeklagten schließlich Kader der Organisation seien und es in ihren Aufgabenbereich falle, Gelder zu sammeln. Deshalb bedürfe es auch keiner konkreten Benennung konkreter Handlungen zumal ja versucht wird, selbst Handlungen zu erfassen, die gar nicht zu einem Geldzufluss führen, sondern nur angeblich darauf gerichtet waren,

wie z.B. das Veranstellen von Solidaritätskonzerten. Wie weit dieses neue Konstrukt also theoretisch dazu herangezogen werden kann, jegliche Solidaritätsarbeit mit politischen Gefangenen bzw. internationalen Organisationen zu kriminalisieren liegt auf der Hand

e) Die Kritikpunkte an diesem Konstrukt sind vielfältig:

- Bereits die EU-Terrorliste an sich ist bedenklich. Die Terrorliste wird von einem geheim tagenden Gremium des Ministerrates erstellt und dann vom Eu-Ministerrat verabschiedet. Die Entscheidungen erfolgen im Konsens. Oft beruhen die Indizien und Verdachtsmomente, die zu Einträgen führen auf weder juristisch noch demokratisch kontrollierbaren Geheimdienstinformationen aus einzelnen Mitgliedstaaten, Beitrittskandidaten oder anderen Staaten oder in Bezug auf die Türkei auf Urteilen von Staatssicherheitsgerichten. Eine verbindliche, gerichtliche Prüfung der Vorwürfe auf der Grundlage gesicherter Beweise findet nicht statt. Lange Zeit, bis Mitte 2007 wurden die Betroffenen nicht verständigt, sondern erfuhren davon, wenn sie über ihr Bankkonto verfügen wollten oder eine Grenze überschritten. Es gab keine Anklage, keine offizielle Benachrichtigung, kein rechtliches Gehör, keine zeitliche Begrenzung und keine Rechtsmittel gegen diese Maßnahme. In mehreren Urteilen hat der Europäische Gerichtshof kritisiert, dass das Verfahren der Erstellung der Terrorliste weder demokratisch noch rechtlich legitimiert oder kontrolliert sei. Es habe sogar Anzeichen von Machtmissbrauch im Zusammenhang mit der Liste gegeben. Dementsprechend hat er auch in mehreren Urteilen die Aufnahme einzelner Personen und Organisationen auf die Terrorliste und das Einfrieren ihrer Gelder für rechtswidrig und nichtig erklärt, so hinsichtlich der PKK, dem Gründer der Kommunistischen Partei der Philippinen, Prof. Jose Maria Sison, der niederländischen Stiftung Al-Aksa und schließlich den Volksmudschaheddin. Der Ministerrat hat daraus allerdings kaum Konsequenzen gezogen. Zwar sind die Betroffenen inzwischen, soweit dies aus Sicht des Ministerrates möglich war, pro forma benachrichtigt und angehört worden, doch konkrete Abhilfe wurde nicht geschaffen; lediglich die Volksmudschaheddin, von denen man halten mag, was man will, wurden von der Liste gestrichen. Die Liste wird weiter in einem geheimen undemokratischen Verfahren weitergeführt
- Für die Strafvorschrift des § 34 AWG folgen daraus weitere grund- und menschenrechtlich höchst bedenkliche Konsequenzen. Da es sich bei der EU-Terrorliste um eine Verordnung der Europäischen Union handelt, ist es der Kompetenz der nationalen, in diesem Fall der deutschen, Strafgerichte entzogen, zu prüfen, ob und inwieweit die Listung formal aber vor allem auch inhaltlich rechtmäßig erfolgt ist bzw. es sich tatsächlich um eine terroristische Organisation handelt, wie dies im Rahmen des § 129b, zumindest noch gerichtlich festgestellt werden muss. Diese Entscheidung wird vielmehr durch die grund- und menschenrechtlich höchst fragwürdige Aufnahme der Organisation auf die EU-Terrorliste vorweggenommen. Sie wird damit einer effektiven, einem Strafverfahren angemessenen, gerichtlichen Kontrolle entzogen. Dies wird noch einmal mehr klar, wenn man sieht, dass der EuGH in allen Entscheidungen, die bis zum Sommer dieses Jahres ergangen waren, die Listungen bisher nicht unter dem Aspekt der im Rahmen eines Strafverfahrens geltenden Unschuldsvermutung überprüft hat, sondern die Listung als eine Maßnahme der Gefahrenabwehr eingeordnet hat, für die die Unschuldsvermutung nicht gelte.
- Im Rahmen des Verfahrens vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf wurden gewisse

Fragen dem europäischen Gerichtshof (EUGH) zur Vorabentscheidung vorgelegt. Insbesondere war die Frage, ob die Listung einer Organisation, die keine Klage gegen die sie betreffenden Beschlüsse erhoben hatte, auch dann wirksam sein kann, wenn sie unter schwersten Verfahrensfehlern zustande gekommen ist.

In diesem Rahmen wurden die eben von mir genannten Bedenken gegen die Listung von uns vorgetragen und vom EuGH in wesentlichen Teilen geteilt.

Die Folge war folgendes:

Der EuGH hat entschieden

„Die Aufnahme der Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) in die Liste nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ist ungültig und kann daher nicht dazu beitragen, eine strafrechtliche Verurteilung, die an einen vermeintlichen Verstoß gegen diese Verordnung anknüpft, für die Zeit vor dem 29. Juni 2007 zu stützen.“

Diese Entscheidung gilt nicht faktisch nicht nur für die Listung hinsichtlich der DHKP-C sondern hinsichtlich aller gelisteten Organisationen, da hinsichtlich aller gelisteten Organisationen dieselben Fehler bestehen. Das heißt für den Zeitraum bis zum 29. Juni 2007 kann auf eine Listung auf der EU-Terrorliste in keinem Land der Europäischen Union eine Strafbarkeit gestützt werden.

Der EuGH hat weiterhin festgestellt, dass jede Partei berechtigt ist, im Rahmen eines nationalen Verfahren vor dem angerufenen Gericht die Ungültigkeit von Bestimmungen in Rechtsakten der Union, die als Grundlage für eine ihr gegenüber ergangene Entscheidung oder nationale Maßnahme dienen, geltend zu machen und dieses Gericht, das nicht befugt ist, selbst die Ungültigkeit festzustellen, zu veranlassen, dem Gerichtshof insoweit eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Es hat weiterhin entschieden, dass eine nachträgliche Heilung von Verfahrensfehlern nicht möglich ist, wenn an die Listungsentscheidung eine strafrechtliche Sanktion geknüpft wird, da dann gegen das strafrechtliche Rückwirkungsverbot verstoßen würde. Insoweit hat das Gericht die Unterschiede zwischen dem grds. gefahrenabwehrrechtlichen Charakter der Listung und evtl. auf die Listung gestützten strafrechtlichen Konsequenzen gesehen.

Die Entscheidung hat jedoch offen gelassen, wie die Sache inhaltlich für die Zeit nach dem 29. Juni 2007 aussieht, als das Listungsverfahren etwas geändert wurde. Dies wäre eine der Fragen, die hier zu diskutieren sind. Sollten für den Fall weiterer Anklagen versucht werden, weitere Vorabentscheidungsverfahren auch für die Zeit nach 2007 anhängig gemacht werden.? Welche Gefahren sind damit verbunden?