



Ausarbeitung

Terrorismus: Definitionen, Rechtsgrundlagen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung



Terrorismus: Definitionen, Rechtsgrundlagen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

Verfasser/in: [REDACTED]
Ausarbeitung: WD 3 – 417/09
Abschluss der Arbeit: 25. November 2009
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Definition Terrorismus	4
2.	Chronologie der „wichtigsten“ Terroranschläge seit dem 11. September 2001	5
3.	Gesetze zur Terrorismusbekämpfung	6
4.	Rechtsgrundlagen für den Krieg in Afghanistan	9

1. Definition Terrorismus

Eine allgemein gültige und akzeptierte Definition des Terrorismus lässt sich nicht finden. Darüber existieren unterschiedliche Sichtweisen. Insbesondere ist die Grenze zwischen den Begriffen Terrorismus und Freiheitskampf oft fließend. Laut des Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts der Bundesregierung vom 15. November 2006 ist Terrorismus „nicht Ausdruck einer spezifischen Kultur, er ist zunächst ein extremes politisches Kampfmittel. Terrorismus ist eine Strategie des Kampfes, die Staatsgewalt bzw. Besatzungsmacht herauszufordern und dadurch Solidarisierungswellen in den Bevölkerungsgruppen zu provozieren, als deren Avantgarde sich die Akteure verstehen. Unmittelbares Ziel ist nicht der Sieg, sondern die Verbreitung von Schrecken und Furcht...“¹

In einigen Bundesgesetzen, neuerdings auch im Grundgesetz, wird die Erscheinung des Terrorismus erwähnt. Was darunter zu verstehen ist, wird jedoch nicht bestimmt.

Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9a des Grundgesetzes weist dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zu. In der Begründung ihres Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 (Föderalismusreform I), mit dem der Terrorismus erstmals begrifflich ins Grundgesetz aufgenommen wurde, formulierten die Fraktionen der CDU/CSU und SPD:

„Der Begriff des internationalen Terrorismus ist durch das internationalen und nationalen Normen zugrunde liegende Verständnis vorgeprägt, aber zugleich für künftige Entwicklungen offen. Der Begriff des Terrorismus wird insbesondere auch in den Regelungen des EU-Vertrags (Artikel 29 Abs. 2 und Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe e verwendet und im EU-Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 (ABl. EU Nr. L 164 S. 3)) näher ausgefüllt. Die dortige Definition greift das nationale Recht durch die terrorismusqualifizierenden Merkmale des § 129a Abs. 2 StGB auf.“²

Trotz Zuständigkeitsnormen für Fälle des Terrorismus enthält auch das Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)³ keine Definition des Terrorismus (§§ 4a, 20a ff BKAG). In der Gesetzesbegründung zu diesen Bestimmungen wird auf § 129a StGB verwiesen.⁴

Das Gemeinsame-Dateien-Gesetz vom 22. Dezember 2006 beschreibt in § 2 Satz 1 Nr. 2, welche Personen zum Terrorismus zu rechnen sind:

„Personen, die rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwenden ...“

Nach § 129a StGB macht sich strafbar, wer eine terroristische Vereinigung gründet. Eine Vereinigung ist terroristisch, wenn deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Mord und andere schwerste Verbrechen zu begehen (Abs. 1). Sind die Zwecke oder Tätigkeiten der Vereinigung auf weniger gravierende Straftaten gerichtet (Abs. 2), so ist die Vereinigung nur dann terroristisch, wenn eine der in der Norm aufgezählten Taten

1) Drs. 16/3930, S. 174.

2) Drs. 16/813, S. 12.

3) Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. I S. 1226) geändert worden ist.

4) Drs. 16/10121, S. 21.

-
- bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und
 - durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

Diese Regelung in § 129a Abs. 2 StGB beruht auf der Definition „Terroristischer Straftaten“ aus dem Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung⁵. Darin werden eine im Einzelnen aufgezählte Reihe von Straftaten als terroristische Straftaten eingestuft, wenn sie

- „durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können“ und
- „mit dem Ziel begangen werden,
 - die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder
 - öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
 - die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“

2. Chronologie der „wichtigsten“ Terroranschläge seit dem 11. September 2001

Anschläge seit dem 11. September 2001 mit vermutetem islamistischem Hintergrund:

- Am 11. September 2001 kamen bei Terroranschlägen auf das World Trade Center in New York, das Pentagon in Washington, D. C. und einen Flugzeugabsturz in Shanksville, Pennsylvania ca. 3 000 Menschen ums Leben.
- Am 11. April 2002 starben bei dem Bombenanschlag auf eine Synagoge in Djerba (Tunesien) 21 Menschen, darunter 14 Deutsche.
- Bei Anschlägen gegen Diskotheken in Bali (Indonesien) starben am 12. Oktober 2002 ca. 200 Menschen, über 209 wurden zum Teil schwer verletzt.
- Am 12. Mai 2003 wurden auf drei westliche Gebäudekomplexe in Riad, Saudi-Arabien Anschläge mit 34 Todesopfern verübt. 200 Menschen wurden verletzt. Am 8. November 2003 folgte in Saudi-Arabien ein weiterer Anschlag mit 18 Toten.
- Am 16. Mai 2003 wurden im Zentrum von Casablanca, Marokko fünf Selbstmordattentate mit Autobomben auf Gebäude mit großer ausländischer Präsenz sowie Symbole der jüdischen Gemeinschaft verübt. Diese Anschläge verursachten 45 Tote und fast 200 Verletzte.
- Am 15. November 2003 wurde auf die Neve Shalom Synagoge in Beyoğlu, Istanbul ein Selbstmordanschlag verübt. Das Attentat stand im Zusammenhang mit drei weiteren Anschlä-

5) ABl. EG Nr. L 164 S. 3 ff.

gen auf die Beit Israel Synagoge in Şişli, die britische HSBC-Bank und auf das britische Generalkonsulat in Istanbul.

- Bei dem Anschlag auf die U-Bahn in Moskau am 6. Februar 2004 kamen 41 Menschen ums Leben. Als Hintergrund wird der Konflikt in Tschetschenien vermutet.
- In der spanischen Hauptstadt Madrid kamen am 11. März 2004 bei einer Serie von zehn durch islamistische Terroristen ausgelösten Bombenexplosionen in Nahverkehrszügen 191 Menschen, darunter ein ungeborenes Kind, ums Leben. 2 051 wurden verletzt, 82 davon schwer.
- Bei der Besetzung einer Schule in Beslan in Nordossetien am 1. September 2004 durch Tschetschenische Terroristen gab es 330 Tote, darunter 186 Kinder.
- Am 7. Juli 2005 wurden bei Anschlägen auf Londoner U-Bahn-Stationen und Busse 56 Menschen getötet und mindestens 700 weitere verletzt.

3. Gesetze zur Terrorismusbekämpfung

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der deutsche Gesetzgeber eine Reihe von Gesetzen zur Bekämpfung des Terrorismus erlassen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich über 30 Maßnahmen des Bundes hierzu ausmachen.⁶ Die folgende Tabelle gibt Auskunft über die Gesetze, die bis zum Ende der 16. Wahlperiode verkündet worden sind. Zu beachten ist, dass sich Gesetze zur Terrorismusbekämpfung nicht immer randscharf von Gesetzen zur sonstigen Verbrechensbekämpfung⁷ abgrenzen lassen. Außerdem können etwa Gesetze zum Katastrophenschutz etc.⁸ auch mit Fragen der Terrorismusbekämpfung zusammenhängen; diese sind hier durch die Beschränkung in der Suche auf „Terrorismusbekämpfung“ allerdings ausgeklammert.

Nr.	Verkündung	Bezeichnung	Fundstelle
Innerstaatliche Bundesgesetze und Maßnahmen			
1.	07.12.2001	Erstes Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes (sog. Sicherheitspaket 1)	BGBI. I 2001, Seite 3319
2.	14.12.2001	Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung	BGBI. I 2001, Seite 3436
3.	11.01.2002	Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG, sog. Sicherheitspaket 2)	BGBI. I 2002, Seite 361
4.	14.08.2002	Geldwäschebekämpfungsgesetz	BGBI. I 2002, Seite 3105

6) Quellen: Aktueller Begriff „Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001“, <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/terrorismusbekaempfung.pdf> und ergänzende DIP-Recherche durch die Verfasser mit folgendem Suchmuster: „Vorgangstyp: Gesetzgebung - Schlagwort: Terrorismusbekämpfung - Sachgebiet: Innere Sicherheit - Verkündung: von: 01.01.2009 bis: 23.11.2009“, im Intranet verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.btg/dip21.web/bt>. Ausführlicher Beratungsablauf und weitere Details zum Inhalt beigelegt als Anlage.

7) Zum Beispiel das Gesetz zur Änderung des Europolgesetzes, BGBI. I 2009, S. 2504.

8) Zum Beispiel das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, BGBI. I 2009, S. 2350.

Nr.	Verkündung	Bezeichnung	Fundstelle
5.	29.08.2002	Vierunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz - § 129b StGB (34. StrÄndG)	BGBI. I 2002, Seite 3390
6.	07.12.2003	Zweites Gesetz zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze	BGBI. I 2003, Seite 2146
7.	27.12.2003	Gesetz zur Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze	BGBI. I 2003, Seite 2836
8.	01.05.2004	Errichtung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern	BGBI. I 2004, Seite 630
9.	28.07.2004	Gesetz zur Sicherung von Verkehrsleistungen (Verkehrsleistungsgesetz - VerkLG)	BGBI. I 2004, Seite 1865
10.	14.12.2004	Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ)	Organisationserlass (unveröffentlicht)
11.	14.01.2005	Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben [Hinweis: § 14 Abs. 3 LSiG ist gemäß des Urteils des BVerfG, BvR 357/05 vom 15.02.2006 (BVerfGE 109, 279) mit dem GG unvereinbar und damit nichtig.]	BGBI. I 2005, Seite 78
12.	30.12.2006	Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz - GDG)	BGBI. I 2006, Seite 3409
13.	10.01.2007	Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz - TBEG)	BGBI. I 2007, Seite 2
14.	31.12.2007	Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG [Hinweis: teilweise ausgesetzt durch Beschl. des BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 11.03.2008 und vom 28.10.2008 (BGBI. I 2008, Seite 659 u. 1850)]	BGBI. I 2007, Seite 3198
15.	20.08.2008	Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz)	BGBI. I 2008, Seite 1690
16.	31.12.2008	Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt	BGBI. I 2008, Seite 3083
17.	24.06.2009	Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften	BGBI. I 2009, Seite 1346
18.	24.03.2009	Zehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes	BGBI. I 2009, Seite 556
19.	03.08.2009	Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten	BGBI. I 2009, Seite 2437

Nr.	Verkündung	Bezeichnung	Fundstelle
20.	04.08.2009	Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Rates 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität	BGBl. I 2009, S. 2507
21.	16.09.2009	Gesetz zur Umsetzung des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 1. Oktober 2008 über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität.	BGBl. I 2009, S. 2998
Zustimmungsgesetze zu internationalen Abkommen (ohne Ausführungsgesetze)			
22.	11.10.2002	Gesetz zum Internationalen Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge	BGBl. II 2002, Seite 2506
23.	24.12.2003	Gesetz zum Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus	BGBl. II 2003, Seite 1923
24.	31.12.2003	Gesetz zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und zum Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen	BGBl. II 2003, Seite 2018
25.	27.07.2004	Gesetz zum Abkommen vom 3. März 2003 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Türkei über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung, insbesondere des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität	BGBl. II 2004, Seite 1059
26.	08.12.2004	Gesetz zum Abkommen vom 7. April 2003 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tunesischen Republik über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung	BGBl. II 2004, Seite 1570
27.	17.07.2006	Gesetz zum Vertrag vom 27. Mai 2005 zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration	BGBl. II 2006, Seite 626
28.	29.12.2007	Gesetz zu dem Abkommen vom 26. Juli 2007 zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen 2007)	BGBl. II 2007, Seite 1978
29.	04.08.2008	Gesetz zu dem Abkommen vom 24. September 2005 zwischen	BGBl. II 2008,

Nr.	Verkündung	Bezeichnung	Fundstelle
		der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Arabischen Emirate über die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich	Seite 758
30.	29.10.2008	Gesetz zu dem Abkommen vom 31. August 2006 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Republik Vietnam über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von schwerwiegenden Straftaten und der organisierten Kriminalität	BGBl. II 2008, Seite 1182
31.	04.09.2009	Gesetz zu dem Abkommen vom 1. Oktober 2008 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität	BGBl. II 2009, Seite 1010

4. Rechtsgrundlagen für den Krieg in Afghanistan

Die Anschläge vom 11. September 2001 stellen nach der Resolution des Sicherheitsrates 1368 vom 12. September 2001 eine „Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit“ dar⁹.

Der NATO-Rat beschloss am 12. September 2001, dass die Terrorangriffe als Angriffe auf alle Bündnispartner im Sinne der Beistandspflicht des Artikels 5 des NATO-Vertrages zu betrachten seien¹⁰. Der damalige Bundeskanzler Schröder sicherte den Vereinigten Staaten von Amerika die „uneingeschränkte Solidarität Deutschlands“ zu¹¹. Mit der Resolution des Sicherheitsrates 1373 vom 28. September 2001 wurden die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit politischen, wirtschaftlichen, polizeilichen und gesetzgeberischen Mitteln verpflichtet.

Am 4. Oktober 2001 bekräftigte die NATO die Beistandsverpflichtung und beschloss¹²:

- die geheimdienstliche Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen zu verstärken, sowohl bilateral als auch in den geeigneten NATO-Gremien, die im Zusammenhang mit den Bedrohungen stehen, die vom Terrorismus ausgehen, und den Maßnahmen, die dagegen unternommen werden;
- Verbündeten und anderen Staaten, die infolge ihrer Unterstützung des Kampfes gegen den Terrorismus einer gesteigerten Bedrohung durch den Terrorismus ausgesetzt sind, individuell oder kollektiv, Hilfe zur Verfügung zu stellen;

9) Vereinte Nationen, S/RES/1368 (2001).

10) Drs. 14/7296.

11) Regierungserklärung, PlenProt 14/186, S. 18293 (C).

12) Presseerklärung des Generalsekretärs der NATO, Lord Robertson, zu der Entscheidung des Nordatlantikrats über die Anwendung des Artikel 5 des Washingtoner Vertrags nach den Anschlägen in den USA, abgegeben am 4. Oktober 2001 in Brüssel.

-
- die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um eine größere Sicherheit für Einrichtungen der Vereinigten Staaten und anderer Verbündeter auf ihrem Territorium zu gewährleisten;
 - bestimmte Aktivposten der Verbündeten im Verantwortungsbereich der NATO, die benötigt werden, um Einsätze gegen den Terrorismus direkt zu unterstützen, wieder aufzustocken;
 - den Luftstreitkräften der Vereinigten Staaten und anderer Verbündeter Blankoüberflugrechte im Einklang mit den notwendigen Luftverkehrsregelungen und den nationalen Durchführungsbestimmungen für militärische Flüge zur Verfügung zu stellen oder einzuräumen, die im Zusammenhang mit Einsätzen gegen den Terrorismus stehen;
 - den Vereinigten Staaten und anderen Verbündeten See- und Flughäfen auf dem Territorium der NATO-Staaten für Einsätze gegen den Terrorismus, unter Einschluss des Auftankens, im Einklang mit den nationalen Durchführungsbestimmungen, zur Verfügung zu stellen.

Der Nordatlantikrat stimmte außerdem überein¹²:

- dass die Allianz bereit ist, Teile ihrer Ständigen Seestreitkräfte in den östlichen Mittelmeerraum zu verlegen, um eine NATO-Präsenz zu schaffen und Entschlusskraft zu zeigen;
- dass die Allianz in ähnlicher Weise bereit ist, Teile ihrer luftgestützten NATO-Frühwarneinheiten zu verlegen, um Einsätze gegen den Terrorismus zu unterstützen.

Die Bundeswehr wird in Afghanistan in zweierlei Missionen eingesetzt, zum einen in der Operation Enduring Freedom unter Führung der NATO, zum anderen im Rahmen der Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF unter der Führung der UNO.

Innerstaatlich stützt sich die Beteiligung an der Operation Enduring Freedom auf das am 16. November 2001 durch den Deutschen Bundestag erteilte Mandat¹³ (Anlage 1), das inzwischen siebenmal verlängert worden ist.¹⁴ Auf Drucksache 17/38 hat die Bundesregierung beim Bundestag erneut die Zustimmung zu einer Fortsetzung des Einsatzes beantragt.

Die Beteiligung der deutschen Streitkräfte an dem Einsatz der ISAF wird gestützt auf die Mandatierung durch den Deutschen Bundestag vom 22. Dezember 2001¹⁵ (Anlage 2). Auch dieses Mandat ist seither regelmäßig verlängert worden.¹⁶



13) Drs. 14/7296; PlenProt 14/202, S. 19895.

14) Drs. 15/37, 15/1880, 15/4032, 16/20, 16/3150, 16/6939, 16/10473.

15) Drs. 14/7930; PlenProt 14/210, S. 20849.

16) Drs. 14/9246, 15/128, 15/1700, 15/3710, 15/5996, 16/2573, 16/6460, 16/10473, 16/13377.