

Völkerrechtsblog

Der Blog des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler*innen

≡ Navigation



CURRENT DEVELOPMENTS

Resolution 2178 und ihre Auswirkungen auf die Bundesrepublik

CHRISTIAN MARXSEN — 10 November, 2014



Am 25. September 2014 hat der Sicherheitsrat der vereinten Nationen die Resolution 2178 verabschiedet. Die Resolution enthält ein Maßnahmenpaket gegen die Gefahren, die von international zugereisten Milizionären in bewaffneten Konflikten ausgehen. Anlass der Resolution ist die Situation in Syrien und Irak, aber eine grundsätzlich ähnliche Problemlage ließe sich auch mit Blick auf die Krim und die Ostukraine diagnostizieren.

Die Rolle ausländischer Kämpfer in Syrien und Irak ist beachtlich. Nach Schätzungen der UN haben sich mehr als

13,000 Kämpfer aus mehr als 80 Staaten der Gruppe Islamischer Staat und der Al Nusra Front angeschlossen. Im Hinblick auf Deutschland geht man von mehr als 400 Personen aus. Resolution 2178 soll nunmehr die Staaten verpflichten effektivere Maßnahmen gegen diese neue Dimension bewaffneter Konflikte zu ergreifen.

Der Inhalt der Resolution

Die Resolution ist unter Kapitel VII der UN Charta verabschiedet worden und hat damit bindenden Charakter für alle UN Mitgliedsstaaten. Zunächst enthält die Resolution eine Reihe von Aufforderungen an Staaten, deren Befolgung der Erstarkung internationaler Terrorstrukturen entgegenwirken soll. So werden die Staaten beispielsweise angehalten Risikobewertungen von Reisenden durchzuführen (Zf. 2), den Austausch operativer Daten bezüglich terroristischer Aktivitäten zu intensivieren (Zf. 3), Fluggesellschaften zu verpflichten Fluggastinformationen bereits vor den Flügen an die Behörden zu übermitteln (Zf. 9), aber auch Bemühungen anzustellen um eine Radikalisierung von Personen hin zum Terrorismus zu verhindern und Reintegrationsmaßnahmen für zurückkehrende terroristische Kämpfer zu entwickeln (Zf. 4).

Diese Punkte des Sicherheitsrats sind noch recht allgemein gehalten und bieten durch ihren Aufforderungscharakter und ihre Offenheit den Staaten doch einen erheblichen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Umsetzung. Daneben enthält die Resolution aber auch einen Katalog an sehr konkreten Beschlüssen, die von den Mitgliedsstaaten rechtlich zu implementieren sind. Hier haben wir zunächst in Zf. 5 der Resolution eine allgemeine Verpflichtung der Staaten normiert, die Rekrutierung, Organisation, den

Transport sowie die Ausrüstung von Personen zum Zwecke terroristischer Aktivitäten zu verhindern. Spezifische Mechanismen dieser Verhinderung und Bekämpfung sind alsdann in der zentralen Zf. 6 der Resolution benannt. Hier werden die innerstaatlichen Strafgesetze als die entscheidenden Mechanismen zur effektiven Bekämpfung des internationalen Terrorismus identifiziert. Die Staaten sollen einen Katalog von Handlungen unter Strafe stellen:

- Gemäß Zf. 6 a) sollen solche Staatsangehörige bestraft werden, die in einen Drittstaat reisen oder – und das ist zu betonen – zu reisen versuchen, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten, sich daran zu beteiligen, Terroristen auszubilden, oder sich selbst zum Terroristen ausbilden zu lassen.
- Die zweite Gruppe von Tatbeständen betrifft Unterstützungshandlungen wie das Bereitstellen oder sammeln von Geld für die benannten Aktivitäten
- und gemäß Zf. 6 c) sollen dann weitere Unterstützungshandlungen, insbesondere Anwerbungen von Terroristen zum Zwecke der bezeichneten Handlungen strafrechtlich verfolgt werden.

Ferner stellt der Sicherheitsrat verbindlich fest, dass Staaten die Ein- und Durchreise von Personen verhindern müssen, von denen glaubwürdige Informationen vorliegen, dass diese einreisen möchte, um sich an terroristischen Handlungen zu beteiligen oder diese planen (Zf. 8).

Funktionale Kompetenzüberschreitung

Die Resolution wirft eine ganze Reihe grundlegender Legitimitätsproblem auf. Zunächst besteht hier ganz grundlegend das bereits im Zusammenhang mit früheren Resolutionen ausgiebig diskutierte Problem, dass der Sicherheitsrat sich eine Rolle anmaßt, die ihm eigentlich

nach der Struktur der UN Charta nicht zukommt. Grundsätzlich soll der Sicherheitsrat konkrete Konflikte adressieren, hier aber schwingt er sich zu einer globalen Gesetzgebungsinstanz auf und erzeugt für alle Staaten verbindliche Vorgaben zur innerstaatlichen Implementierung.

Hier haben wir ein grundlegendes Legitimitätsproblem. Abstrakt-generelle normative Vorgeben im internationalen Recht sollten eigentlich in völkerrechtlichen Verträgen erzeugt werden. Im Rahmen der UN obliegt es der Generalversammlung die Fortentwicklung des internationalen Rechts durch Abgabe von Empfehlungen voranzutreiben (Art. 13 UN Charta). Demgegenüber kann es nicht als Aufgabe des Sicherheitsrates angesehen werden, diese langwierigen Prozesse durch Setzung verbindlicher Vorgaben kurzerhand zu umgehen.

Begriff des Terrorismus

Ein weiteres grundlegendes Problem der Resolution liegt in dem Begriff des Terrorismus, beziehungsweise, man könnte auch sagen, gerade im Mangel eines solchen klaren Begriffes. Der Sicherheitsrat spricht vom Terrorismus in allen seinen Arten und Erscheinungsformen, ohne ihn näher zu konkretisieren oder auch nur auf den internationalen Terrorismus zu beschränken; der internationale Charakter manifestiert sich allein darin, dass Personen in das Ausland reisen, ohne dass hier ein Zusammenhang zu der letztlich geplanten Tat bestehen muss. Diese mangelnde begriffliche Klarheit ist von einigen Kommentatoren zu Recht damit kritisiert worden, dass verschiedene Staaten nunmehr die Resolution zum Anlass nehmen könnten, auch unliebsame staatsinterne Organisationen wie Gewerkschaften, religiöse

oder Minderheitsbewegungen zu kriminalisieren. Ob der Offenheit dieses Begriffs haben die Staaten nämlich eine große Freiheit ihnen unliebsame Gruppen als Terroristen zu verfolgen und diese Verfolgung nun auch als internationale, vom Sicherheitsrat sanktionierte Verpflichtung darzustellen.

Die mangelnde Bestimmtheit des Terrorismusbegriffs manifestiert sich schließlich auch in den evidenten Diskrepanzen bei der Anwendung. Der russische Außenminister Sergei Lavrov forderte im Sicherheitsrat dazu auf, Terroristen nicht länger in gute und schlechte Terroristen zu unterscheiden, und wandte sich damit der Sache nach gegen die von den USA betriebene Bewaffnung libyscher und syrischer Rebellen. Andererseits sind es die von Russland unterstützen Separatisten in der Ostukraine, die von westlicher Seite unter die Terrorismusdefinition gebracht werden. Es zeigt sich hier, dass der Begriff des Terrorismus noch stärker als andere primär politischer, nicht aber kategorial geklärt rechtlicher Natur ist: Terroristen sind, da dürfte Einigkeit bestehen, immer diejenigen, deren mit dem Gewalteinsatz verfolgten Zweck ein Staat nicht teilt.

Vorverlagerung der Strafbarkeit

Die Kernproblematik im Hinblick auf den Inhalt der Resolution betrifft schließlich die einzuführenden Straftatbestände. Ein liberales Strafrecht bestraft objektive Schäden an oder aber auch Gefährdungen von Rechtsgütern. Nicht hingegen bestraft es bloße Gesinnungen, ohne einen objektiv verwirklichten Unrechtsgehalt. Es ist Ausdruck des Schuldprinzips, dass als objektiver Straftatbestand nur solche Handlungen in Betracht kommen, die schon eine abstrakt typisierte Verletzung oder Gefährdung eines

Rechtsgutes bedeuten. Das ist unproblematisch, wenn durch eine Handlung eine Verletzung bereits eingetreten ist, aber auch bei einer Versuchsstrafbarkeit haben wir kein ernstes Problem, da durch den eingeleiteten Tatbeginn bereits eine Berührung von Täter und Opfersphäre eingetreten ist, die eine Gefahr für das Rechtsgut begründet.

Nun gibt es natürlich auch abstrakte Gefährdungslagen unter auch solche werden vom Strafrecht verfolgt. So wird beispielsweise bereits die Verabredung zweier oder mehrerer Täter ein Verbrechen zu begehen als Versuch dieses Verbrechens bestraft (§ 30 Abs. 2 StGB). Die nicht neue, aber durch die vorliegende Resolution abermals aufgeworfene Frage ist, wie abstrakt Gefährdungslagen sein dürfen, um die Anwendung des Strafrechts zu rechtfertigen. Der Sicherheitsrat versucht in weiten Teilen eine zum Zeitpunkt der Handlung durch vermeintliche Terroristen noch relativ diffuse Bedrohungslagen zu adressieren. So soll bereits der Versuch strafbar sein, ins Ausland zu reisen, um sich dort zum Terroristen ausbilden zu lassen – unabhängig von einem irgendwie gelagerten Vorsatz, dass zu erlangende Wissen auch anzuwenden. Das Problem hieran ist, dass es also noch einer ganzen Reihe wesentlicher Zwischenschritte in der Gestalt von Handlungen und auch Entscheidungen des Täters bedarf, bis aus der nunmehr vom Strafrecht zu erfassenden Situation auch tatsächlich eine Rechtsgutsgefährdung erwächst. Die Konsequenz hieraus ist, dass die Resolution in rechtsstaatlich unhaltbarer Weise die Strafbarkeit eines Verhaltens auf einen Zeitpunkt vorverlagert, zu dem das zu verletzende Rechtsgut noch in keiner Weise konkretisiert ist. Vielmehr wird in einer Vielzahl von erfassten Konstellationen objektiv neutrales Verhalten inkriminiert (z.B. Besteigen eines Flugzeuges),

welches noch nicht einmal von einem Vorsatz späterer Schädigungshandlungen getragen sein muss.

Weitere Probleme der Resolution liegen darin, dass die Staaten zur Intensivierung von Datenerhebung und Austausch über Terrorverdächtige angehalten, indessen aber keine effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten angedacht werden, durch die sich die Verdächtigten zur Wehr setzen könnten. Zwar enthält die Resolution mehrfach Bekenntnisse zur Einhaltung von Menschenrechten, konkret wird dies aber den Betroffenen nicht in der Überprüfung möglicher Rechtsverletzungen helfen.

Implikationen für die deutsche Rechtsordnung

Im Rahmen der deutschen Rechtsordnung besteht bereits heute ein beachtlicher Katalog von Straftatbeständen, die gegen potentielle Terroristen bereits vor der Vornahme eigentlich schädigender Handlungen angewendet werden können. Neben den allgemeinen Normen hat hier das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten aus dem Jahr 2009 die §§ 89a, 89b sowie § 91 StGB eingeführt. § 89a StGB stellt die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat unter Strafe, wobei der Prototyp dieser Vorbereitung der Besuch eines „Terrorcamps“ ist, in dem Besucher den Umgang mit Waffen, Explosionsmitteln oder sonstigen Kampfstoffen erlernen. Erfasst ist ebenso das Verschaffen von entsprechenden Waffen sowie von für deren Herstellung erforderlichen Komponenten oder das Sammeln von nicht unerheblichen Vermögenswerten für eine Tatbegehung. Nach § 89b wird unter Strafe gestellt, dass eine Person eine Reise in ein „Terrorcamp“ plant und dazu eine terroristische Organisation kontaktiert und § 91 schließlich inkriminiert

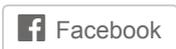
das Zugänglichmachen von Bombenbauanleitungen. Diese Tatbestände werden einen Großteil der Handlungen, deren Strafbarkeit vom Sicherheitsrat nun verlangt wird, erfassen.

Die Resolution 2178 verlangt allerdings in mancher Hinsicht eine noch darüber hinausgehende Strafbarkeit. Unter geltendem Recht nicht strafbar ist, dass ein Täter ohne bereits Kontakt zu terroristischen Organisationen zu haben versucht ins Ausland zu reisen um sich dort bspw. zum Terroristen ausbilden zu lassen. Ebenso wenig strafbar ist es, dass sich eine Person ohne die Absicht spätere Anschläge durchzuführen, in einem „Terrorcamp“ ausbilden lässt. In einer Entscheidung vom Mai 2014 hat sich der BGH sogar nur im Ergebnis einer verfassungskonformen Auslegung gegen eine Verfassungswidrigkeit von § 89a StGB ausgesprochen. Der BGH stellt in der Konsequenz besonders hohe Anforderungen an den subjektiven Tatbestand und verlangt, dass der Täter bei den Vorbereitungshandlungen zur Vornahme der späteren terroristischen Handlung bereits fest entschlossen sein muss. Bereits die Einführung des § 89a StGB ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur als „vorbeugende Sicherungsverwahrung“ und als „polizeilich präventiver Pseudotatbestand“ beschrieben worden. Resolution 2178 geht nun über § 89a und damit auch über das Maß des verfassungsrechtlich Zulässigen noch deutlich hinaus. De facto haben wir es daher mit einem Regimekonflikt zwischen den verfassungsrechtlichen Vorgaben einerseits, den Vorgaben der Sicherheitsratsresolution andererseits zu tun. Wie mit diesem umgegangen werden wird, darf mit Spannung und Sorge erwartet werden.

Christian Marxsen ist Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

ISSN 2510-2567

Tags: *Terrorism*, *UNSC*



Related

Vereint gegen den Terror?
2 January, 2017
In "Discussion"

Wie lässt sich die Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch bewaffnete Gruppen verbessern?
3 December, 2014
In "Discussion"

Völkerrecht von und für nicht-staatliche Handelnde
1 December, 2014
In "Discussion"

PREVIOUS POST

◀ Regulatory decision-making in the context of uncertain standards – the concept of courage

NEXT POST

On American “Dilettantism” and German “Pedantry” ▶

No Comment

Leave a reply

Logged in as ajv2016. [Log out?](#)

SUBMIT COMMENT

Notify me of follow-up comments by email.

Notify me of new posts by email.