

Die Harmonisierung des materiellen Strafrechts durch das Völker- und Europarecht

Ein Überblick – Teil 1

Von Prof. Dr. Martin Böse, Bonn*

I. Einführung

Der Begriff des Internationalen Strafrechts (i.w.S.) umfasst die materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften über die Ausübung von Strafgewalt, die grenzüberschreitende Bezüge aufweisen und/oder Gegenstand einer zwischenstaatlichen Regelung sind.¹ Ein wesentlicher Bestandteil dieser Regelungen besteht aus völker- und europarechtlichen Vorgaben zur Harmonisierung des in den Staaten geltenden materiellen Strafrechts. Zu den entsprechenden völkerrechtlichen Regelungen zählt neben den völkerrechtlichen Verträgen, die dem nationalen Gesetzgeber eine Pflicht zur Pönalisierung eines bestimmten Verhaltens auferlegen, auch das entsprechende Völkergewohnheitsrecht. Zudem erfolgt eine Harmonisierung einzelner Deliktsbereiche auch durch sog. „Soft Law“ internationaler Organisationen (in der Regel in Form von Resolutionen, Empfehlungen, Evaluationen und Guidelines), das den nationalen Gesetzgeber zwar nicht unmittelbar rechtlich bindet, aber häufig in politischer Hinsicht richtungsweisend sein und sich dadurch mittelbar auf die nationale Gesetzgebung auswirken kann.² In der Europäischen Union findet die Harmonisierung des materiellen Strafrechts ihre zentrale Grundlage in Art. 83 AEUV, der die Europäische Union zum Erlass von Richtlinien ermächtigt, die für den nationalen Gesetzgeber eine Verpflichtung zur Einführung von Strafvorschriften begründen (sog. Anweisungskompetenz).³ Eine ähnliche Verpflichtung ergab bzw. ergibt sich aus den auf der Grundlage von Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EUV a.F. erlassenen Rahmenbeschlüssen.

Obwohl ein Großteil der Regelungen den Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten „Bestrafungspflichten“ auferlegt, existieren in umgekehrter Form auch „Bestrafungsverbote“, in denen das Völker- und Unionsrecht zum Zwecke der Entkriminalisierung einzelner Deliktsbereiche eine Obergrenze für das materielle Strafrecht festlegt.⁴ Solche Bestrafungsverbote ergeben sich zunächst aus den Menschen- bzw. Grundrechten. Wenngleich der nationale Strafgesetzgeber über einen erheblichen kriminalpolitischen Gestaltungsspielraum verfügt, werden ihm durch den völkerrechtlichen Mindeststandard zum Menschenrechtsschutz Grenzen gesetzt, wie u.a. die Rechtsprechung des EGMR zur Strafbarkeit der Homosexualität⁵

oder des Schwangerschaftsabbruchs⁶ zeigt. Im Unionsrecht ist insoweit die entkriminalisierende Wirkung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten (Freiheit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs) im Wirtschafts- und Nebenstrafrecht hervorzuheben⁷, die sich in jüngerer Zeit insbesondere am Beispiel des grenzüberschreitenden Angebots von Sportwetten gezeigt hat⁸.

Im Völkerrecht finden sich allerdings auch ausdrückliche Bestrafungsverbote. Als Beispiel sei nur Art. 31 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention⁹ genannt. Diese Vorschrift normiert für die vertragschließenden Staaten die Pflicht, keine Strafen gegen Flüchtlinge wegen unrechtmäßiger Einreise oder unrechtmäßigen Aufenthalts zu verhängen, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht waren und die ohne Erlaubnis in das Gebiet der vertragschließenden Staaten einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen. Der Anwendungsbereich dieses persönlichen Strafausschlussgrundes umfasst nach h.M. allerdings nur die illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt (vgl. auch § 95 Abs. 5 AufenthG), hingegen nicht die zu diesem Zweck begangenen Begleittaten (z.B. Urkundenfälschung).¹⁰ Ähnliche Vorschriften finden sich im Unionssekundärrecht.¹¹

Der folgende Überblick konzentriert sich demgegenüber auf eine Zusammenstellung derjenigen völker- und europarechtlichen Instrumente, die eine Bestrafungspflicht statuieren, und soll dem Leser eine Orientierung über die zahlreichen Regelungen vermitteln, die derzeit zur Harmonisierung des materiellen Strafrechts bestehen. Zur Systematisierung der Regelungen wird im Folgenden eine Untergliederung nach insgesamt fünf Hauptdeliktsbereichen vorgenommen,¹² die sich jeweils in einzelne weitere Untergruppen aufgliedern lassen. Ungeachtet dieser Einteilung sind diese Deliktsbereiche eng miteinander verwoben, so dass die Übergänge häufig fließend sind und einige völker- bzw. unionsrechtliche Instrumente durchaus mehreren Deliktsbereichen zugeordnet werden können.

* Für wertvolle Vorarbeiten zu diesem Beitrag bin ich meiner Wiss. Mitarbeiterin Frau *Kristina Stomper* zu Dank verpflichtet.

¹ *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 4. Aufl. 2016, S. 72 f.; *Oehler*, Internationales Strafrecht, 2. Aufl. 1983, S. 6.

² Siehe dazu *F. Meyer*, Strafrechtsgenese in Internationalen Organisationen, 2012, S. 91 ff., 254 ff., 485 ff.

³ Dazu eingehend *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, § 8 Rn. 2 ff.

⁴ Zu den Begriffen *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Aufl. 2018, S. 137 ff., 142 ff.

⁵ EGMR NJW 1984, 541.

⁶ EGMR NJW 2011, 2107 (A, B und C); siehe dagegen zur Strafbarkeit des Geschwisterinzests (§ 173 StGB): EGMR NJW 2013, 215.

⁷ Siehe bereits EuGH NJW 1975, 515.

⁸ Siehe zuletzt EuGH NVwZ 2016, 369.

⁹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951, BGBl. II 1953, S. 559.

¹⁰ Siehe dazu BVerfG NVwZ 2015, 361, 364 f.

¹¹ Siehe etwa EuGH NJOZ 2012, 837.

¹² Zu einer ähnlichen Unterteilung vgl. auch *Böse*, in: *Kindhäuser/Neumann/Paeffgen* (Hrsg.), *Nomos Kommentar, Strafgesetzbuch*, Bd. 1, 5. Aufl. 2017, Vor §§ 3 ff. Rn. 3.

II. Verbrechen gegen die Völkergemeinschaft und schwere Menschenrechtsverletzungen

In einer ersten Gruppe lassen sich Angriffe auf den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und schwere Menschenrechtsverletzungen zusammenfassen. Hierunter fallen neben Völkermord und Kriegsverbrechen (1.) auch die Folter und die geheime Inhaftierung von Personen (2.), Menschenhandel, Organhandel und die Sklaverei (3.), jede Form von Gewalt gegen Frauen und die sexuelle Ausbeutung von Kindern (4.) sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (5.).

1. Völkerstrafrecht (Völkermord und Kriegsverbrechen)

Mit dem Statut über den Internationalen Strafgerichtshof¹³ und der Änderung durch den „Kampala-Kompromiss“¹⁴ sind die völkerrechtlichen Kernverbrechen (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Verbrechen der Aggression) völkerrechtlich kodifiziert worden (Art. 6 ff. IStGH-Statut). Das Statut schafft insoweit die Voraussetzung dafür, dass diese Verbrechen vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt und abgeurteilt werden können, begründet indes keine völkerrechtliche Pflicht der Vertragsstaaten, in ihrem innerstaatlichen Recht inhaltlich entsprechende Strafvorschriften einzuführen; dem Statut lässt sich allerdings ein dahingehender Pönalisierungsauftrag entnehmen (vgl. §§ 6–13 VStGB), da die Vertragsstaaten nur auf diese Weise in der Lage sind, völkerstrafrechtliche Verbrechen anstelle des Internationalen Strafgerichtshofes selbst zu verfolgen (Grundsatz der Komplementarität, Art. 17 IStGH-Statut).¹⁵ Eine „echte“ völkervertragliche Pönalisierungspflicht besteht insoweit nur in Bezug auf den Völkermord und Kriegsverbrechen.

Der Begriff Völkermord bzw. Genozid geht auf die unter dem Eindruck des Holocaust verfassten Vorarbeiten von *Rafael Lemkin* zurück, die in einer Resolution der UN-Generalversammlung¹⁶ aufgegriffen wurden, die den Völkermord zum internationalen Verbrechen erklärte und schließlich zur UN-Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes¹⁷ führte.¹⁸ Das Verbrechen des Völkermordes besteht danach darin, in der Absicht, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören, Mitglieder der Gruppe zu töten, ihnen schweren körperlichen oder seelischen Schaden zuzufügen, ihnen tödliche Lebensbedingungen aufzuerlegen,

Maßnahmen zur Geburtenverhinderung oder zur gewaltsamen Überführung von Kindern in eine andere Gruppe zu ergreifen (Art. II Völkermord-Konvention). Geschützt werden also nicht bzw. nicht nur die Rechtsgüter natürlicher Personen (Leben, körperliche Unversehrtheit), sondern das Existenzrecht stabiler Gruppen (nicht notwendigerweise eines „Volkes“).¹⁹ Das deutsche Recht enthält in § 6 VStGB (bzw. zuvor § 220a StGB) einen entsprechenden Straftatbestand.

Unter dem Begriff der Kriegsverbrechen werden Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zusammengefasst, das sich im 19. Jahrhundert in zwei getrennten Entwicklungslinien herausbildete. Die eindruckliche Schilderung der Leiden verwundeter Soldaten nach der Schlacht von Solferino (1859) durch *Henry Dunant* führte zur Gründung des Roten Kreuzes bzw. (heute) des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (1863), auf dessen Betreiben wenig später die Genfer Konvention zur Linderung der Leiden verwundeter Soldaten abgeschlossen wurde (1864).²⁰ Die nachfolgenden Abkommen zum Schutz von Kriegsoptionen werden daher als Genfer Recht bezeichnet. Daneben entstanden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts internationale Regeln zur Begrenzung der Mittel und Methoden der Kriegsführung, die schließlich in den Haager Abkommen von 1899 und 1907 (u.a. mit der Haager Landkriegsordnung²¹) zusammengefasst wurden und deshalb unter dem Begriff Haager Recht bekannt sind.²² Das Genfer Recht wurde unter dem Eindruck der Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs mit den Genfer Abkommen I–IV zum Schutze der Kriegsoptionen (Kranke, Verwundete, Schiffbrüchige, Kriegsgefangene und Zivilpersonen)²³ neu gefasst und im weiteren Verlauf durch Zusatzprotokolle ergänzt. Das 1. Zusatzprotokoll²⁴ enthält mit Regelungen über Methoden und Mittel der Kriegsführung Elemente des Haager Rechts, während das 2. Zusatzprotokoll den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts unter dem Eindruck der mit der Dekolonialisierung einsetzenden Unabhängigkeits- und Be-

¹³ Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes v. 17.7.1998, BGBl. II 2000, S. 1394.

¹⁴ Resolutionen RC/Res.5 vom 10.6.2010 und RC/Res.6 vom 11.6.2010, BGBl. II 2013, S. 139.

¹⁵ Siehe zum VStGB *Werle/Jeßberger*, JZ 2002, 725 (726); zum Aggressionsverbrechen: BT-Drs. 18/8621, S. 11.

¹⁶ Resolution 96 v. 11.12.1946, UN-Dok. A/46/Add. 1 (1947), 188 f.

¹⁷ Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9.12.1948, BGBl. II 1954, S. 729.

¹⁸ Zur historischen Entwicklung *Kreß*, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 8, 3. Aufl. 2018, VStGB § 6 Rn. 22 ff.

¹⁹ *Ambos*, Internationales Strafrecht, 5. Aufl. 2018, § 7 Rn. 124 f.

²⁰ Genfer Konvention betreffend die Linderung des Loses der im Felddienst verwundeten Militärpersonen v. 22.8.1864, PreußGS 1865, S. 841.

²¹ Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges v. 29.7.1899, RGBL. 1901, S. 423, bzw. dessen revidierte Fassung vom 18.10.1907, RGBL. 1910, S. 107.

²² Zusammenfassend zur historischen Entwicklung *Ambos* (Fn. 19), § 6 Rn. 6.

²³ Genfer Abkommen v. 12.8.1949 über die Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde (BGBl. II 1954, S. 783 – Art. 49 Abs. 1, Art. 50), über die Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See (BGBl. II 1954, S. 813 – Art. 50 Abs. 1, Art. 51), über die Behandlung der Kriegsgefangenen (BGBl. II 1954, S. 838 – Art. 129 Abs. 1, Art. 130) und über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. II 1954, S. 917 – Art. 146 Abs. 1, Art. 147).

²⁴ Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte v. 8.6.1977, BGBl. II 1990, S. 1551.

freiungskriege auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte erweiterte²⁵. Die vorstehenden Regelwerke begründen eine völkerrechtliche Verpflichtung, schwere Verstöße („grave breaches“) gegen deren Bestimmungen unter Strafe zu stellen und zu ahnden (Art. 49, Art. 50, Art. 129, Art. 146 der Genfer Konventionen I–IV sowie Art. 85 Zusatzprotokoll I), der die Bundesrepublik Deutschland mit der Einführung der Strafvorschriften zum Schutz von Personen, Eigentum und sonstigen Rechten in bewaffneten Konflikten in §§ 8 ff. VStGB nachgekommen ist.²⁶ Zuvor konnten Kriegsverbrechen nur nach den allgemeinen Strafvorschriften (d.h. die Tötung von Zivilisten nach § 212 StGB) geahndet werden.²⁷ Das Verbot des Einsatzes von Kindersoldaten ist in einem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes eigenständig normiert (vgl. insoweit § 8 Abs. 1 Nr. 5 VStGB).²⁸

In engem Zusammenhang mit der völkerrechtlichen Begrenzung der Methoden und Mittel der Kriegsführung (Haager Recht; vgl. insoweit §§ 11, 12 VStGB) stehen völkerrechtliche Abkommen, die den Einsatz bestimmter Waffen, insbesondere von Massenvernichtungswaffen, verbieten (§ 12 Abs. 1 Nrn. 1–3 VStGB). Zu den internationalen Regelwerken, die auch eine Verpflichtung zur Schaffung entsprechender Strafvorschriften enthalten, zählen u.a. das Verbot bakteriologischer (biologischer) Waffen²⁹ und chemischer Waffen³⁰, in neuerer Zeit aber auch das Verbot von Antipersonenminen³¹ und von Streumunition³². Den internationalen Verpflichtungen aus diesen Abkommen ist der deutsche Gesetzgeber durch die Einführung entsprechender Strafvorschriften (§§ 20, 20a KrWaffKontrG, § 16 Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen – CWÜAG) nach-

gekommen. Der Atomwaffensperrvertrag begründet ein vertragliches Verbot für Nichtkernwaffenstaaten, Atomwaffen herzustellen oder zu erwerben, und für Kernwaffenstaaten ein entsprechendes Verbot, solche Waffen weiterzugeben (Art. I und II).³³ Ein völkerrechtlicher Vertrag, der ein allgemeines Verbot von Atom- und Nuklearwaffen anordnet, existiert hingegen derzeit (noch) nicht.³⁴ Seit einem Beschluss der UN-Generalversammlung vom 27.3.2017 laufen zwar Verhandlungen über einen derartigen Vertrag; die meisten NATO-Staaten sind an diesen aber – ebenso wie Deutschland – nicht beteiligt.³⁵ Allerdings enthält das deutsche Recht zur Umsetzung des völkerrechtlichen Verbreitungsverbot auch insoweit einen Straftatbestand (§ 19 KrWaffKontrG).³⁶

2. Folter und Verschwindenlassen von Personen

Das Folterverbot ist Kernbestandteil internationaler Menschenrechtsstandards (Art. 7 IPBPR, Art. 3 EMRK) und schließt bereits die allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten ein, Verstöße gegen das Folterverbot zu untersuchen und mit angemessenen Strafen zu ahnden.³⁷ Der Inhalt dieser Pönalisierungspflicht wird mit der UN-Antifolterkonvention³⁸ präzisiert, die den Begriff der Folter folgendermaßen definiert: „jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich *große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden* zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen, oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen *in amtlicher Eigenschaft handelnden Person*, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden“ (Art. 1 Abs. 1 S. 1 UN-Antifolterkonvention). Das Folterverbot und die daran anknüpfende Bestrafungspflicht (Art. 4 Abs. 1 UN-Antifolterkonvention) gilt absolut und ist „notstandsfest“ (Art. 2 Abs. 2 UN-Antifolterkonvention; s. auch Art. 15 Abs. 2 EMRK).

Im deutschen Strafgesetzbuch selbst ist die Folter anderer Menschen nicht als eigenständige Straftat ausgestaltet, sondern wird von mehreren Strafnormen miterfasst und sanktioniert. Dazu gehören insbesondere die §§ 340 und 343 StGB, die bei von Amtsträgern begangenen Folterhandlungen ein-

²⁵ Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte v. 8.6.1977, BGBl. II 1990, S. 1551 – Art. 85; Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte v. 8.6.1977, BGBl. II 1990, S. 1637.

²⁶ Siehe die Begründung zum VStGB, BT-Drs. 14/8524, S. 23.

²⁷ Siehe insoweit *Oehler* (Fn. 1), S. 633 f.; siehe die entsprechende Kritik von *Werle/Jeßberger*, JZ 2002, 725 (726).

²⁸ Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten v. 25.5.2000, BGBl. II 2004, S. 1355.

²⁹ Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen und über die Vernichtung solcher Waffen v. 10.4.1972, BGBl. II 1983, S. 133 (Art. IV).

³⁰ Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen v. 13.1.1993, BGBl. II 1994, S. 806 (Art. VII Abs. 1 lit. a).

³¹ Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und deren Vernichtung v. 18.9.1997, BGBl. II 1998, S. 779 (Art. 9).

³² Übereinkommen über Streumunition v. 30.5.2008, BGBl. II 2009, S. 503 (Art. 9).

³³ Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen v. 1.7.1968, BGBl. II 1974, S. 785.

³⁴ Vgl. auch IGH EuGRZ 1997, 235 (240).

³⁵ Siehe dazu den Bericht der von der UN-Generalversammlung eingesetzten Arbeitsgruppe zur nuklearen Abrüstung, A/71/371 v. 1.9.2016, abrufbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/276/39/PDF/N1627639.pdf?OpenElement> (30.12.2018).

³⁶ Siehe dazu BT-Drs. 11/4609, S. 7 f.

³⁷ EGMR NJW 2010, 3145 (3146).

³⁸ UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 10.12.1984, BGBl. II 1990, S. 246.

schlägig sind, sowie die §§ 223 ff. und § 240 StGB für alle anderen Personen. Im Rahmen eines systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung oder eines bewaffneten Konflikts kann die Folter auch als Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 Abs. 1 Nr. 5 VStGB) bzw. Kriegsverbrechen (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 VStGB) strafbar sein.³⁹

Im Zusammenhang mit der Frage einer möglichen Rechtfertigung von Folter zur Rettung von Opfern hat in Deutschland vor allem der Fall „Daschner“ Aufsehen erregt, in dem ein Kriminalbeamter einem der Kindesentführung Verdächtigen die Zufügung von Schmerzen androhte, falls dieser den Aufenthaltsort des Kindes nicht preisgebe. Das Landgericht Frankfurt a.M. sprach den Beamten wegen Nötigung gem. § 240 Abs. 1, Abs. 4 Nr. 2 StGB schuldig, sah aber aufgrund der notstandsähnlichen Situation und der persönlichen Folgen des Verfahrens für den Beamten (u.a. durch disziplinarische Maßnahmen) von der Verhängung einer Strafe ab.⁴⁰ Ungeachtet der mit dem Schuldspruch zum Ausdruck gebrachten absoluten Geltung des Folterverbotes hat der EGMR dies als „offensichtlich unverhältnismäßige“ Strafe angesehen.⁴¹

Eine weitere, in lateinamerikanischen Diktaturen verbreitete, in jüngerer Zeit aber auch von US-Geheimdiensten als „extraordinary rendition“ praktizierte Menschenrechtsverletzung ist die Verschleppung und Inhaftierung von Personen, ohne den Angehörigen Auskunft über das Schicksal der inhaftierten Person zu erteilen.⁴² Nach dem Vorbild einer entsprechenden Inter-Amerikanischen Konvention⁴³ sieht das Internationale Abkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen eine entsprechende Pönalisierungspflicht vor.⁴⁴ Gegenstand dieser Kriminalisierungspflicht ist die Festnahme, der Freiheitsentzug, die Entführung oder jede andere Form der Freiheitsberaubung durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Personengruppen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen, oder der Verschleierung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch sie dem Schutz des Gesetzes entzogen wird (Art. 2. Art. 4 der UN-Konvention). Die Bundesregierung hat es bei der Ratifikation der Konvention nicht als erforderlich angesehen, das „Verschwindenlassen“ von Personen in einem eigenen Tatbestand unter Strafe zu stellen, sondern darauf verwiesen, dass derartige Handlungen als Freiheitsberaubung (§ 239 StGB) verfolgt werden können.⁴⁵ Es erscheint allerdings fraglich, ob

der spezifische Unrechtsgehalt des Verschwindenlassens, insbesondere die staatliche Beteiligung und die Ungewissheit der Angehörigen über das Schicksal der inhaftierten Person, auf diese Weise angemessen erfasst wird.⁴⁶ Wie die Folter kann das Verschwindenlassen von Personen aber gegebenenfalls als Verbrechen gegen die Menschlichkeit geahndet werden (§ 7 Abs. 1 Nr. 7 VStGB).

3. Sklaverei und Menschenhandel

Ebenso wie das Folterverbot zählt das Verbot der Sklaverei zu den zentralen menschenrechtlichen Gewährleistungen (Art. 8 IPBPR, Art. 4 EMRK), die über die allgemeine Schutzpflicht auch eine staatliche Pflicht zur Untersuchung und Verfolgung derartiger Menschenrechtsverletzungen einschließt.⁴⁷ Das Verbot der Sklaverei steht daher in unlösbarem Zusammenhang mit der Anerkennung universeller Menschenrechte, wenngleich wirtschaftliche Interessen zunächst verhinderten, dass die bereits auf dem Wiener Kongress (1815) beschlossene Abschaffung des Sklavenhandels auch umgesetzt wurde.⁴⁸ Die Abschaffung der Sklaverei (d.h. der Unterwerfung einer Person unter das Eigentumsrecht eines anderen) erwies sich zudem in der Folgezeit als unzureichend, um die Freiheit der Person umfassend zu gewährleisten, so dass die in der Zwischen- und Nachkriegszeit geschlossenen Verträge auch auf die Zwangsarbeit⁴⁹ und andere sklavereiähnliche Praktiken⁵⁰ (z.B. Schuldknechtschaft oder Leibeigenschaft) ausgedehnt und um eine entsprechende Pönalisierungspflicht erweitert wurden. Zugleich rückte der Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung von Frauen in den Vordergrund; auf die entsprechenden völker- und unionsrechtlichen Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird daher in diesem Kontext zurückzukommen sein (vgl. IV. 4. in Teil 2 des Aufsatzes).

³⁹ Siehe insoweit auch Art. 7 Abs. 1 lit. f und Art. 8 Abs. 2 lit. a Nr. ii, lit. c Nr. i IStGH-Statut.

⁴⁰ LG Frankfurt a.M. NJW 2005, 692.

⁴¹ EGMR NJW 2010, 3145 (3146 f.).

⁴² v. Braun/Diehl, ZIS 2011, 214 (215).

⁴³ Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons of 9.6.1994, International Legal Materials 33 (1994), S. 1529.

⁴⁴ Internationales Abkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen v. 20.12.2006, BGBl. II 2009, S. 932.

⁴⁵ BT-Drs. 16/12592, S. 33 (mit ergänzendem Hinweis auf die §§ 257, 258, 323c, 357 StGB).

⁴⁶ v. Braun/Diehl, ZIS 2011, 214 (222 ff.); siehe auch die abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses über das Verschwindenlassen vom 10.4.2014 zu dem von Deutschland nach Artikel 29 Abs. 1 des Übereinkommens vorgelegten Bericht, abrufbar unter <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPPRiCAqhKb7yhsthL2pclw9FXHSvE0vLXkyDu12%2FCJklaTXjc5pJIXnlyEFJ53HPaSDc8PPTqwPqNy4NME%2B7Ni89fkfPEZIxjp1ZBI9s2KYKBdKapW%2BtbEacy> (30.11.2018).

⁴⁷ EGMR NJW 2007, 41; EGMR NJW 2010, 3003.

⁴⁸ Zur historischen Entwicklung *Bassiouni*, International Criminal Law, Bd. 1, 2. Aufl. 1999, S. 666 ff.; *Knospe*, ZESAR 2017, 69 ff.

⁴⁹ Übereinkommen betreffend die Sklaverei v. 25.9.1926, RGBl. II 1929, S. 64, geändert durch das Änderungsprotokoll v. 7.12.1953, BGBl. II 1972, S. 1473 (Art. 5 sowie – zur Pönalisierungspflicht – Art. 6).

⁵⁰ Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken v. 7.9.1956, BGBl. II 1958, S. 203 (Art. 1 sowie – zur Pönalisierungspflicht – Art. 3 und 6).

4. Schutz von Frauen und Kindern

Eine Reihe von völkerrechtlichen Vorgaben zum strafrechtlichen Schutz von Frauen und Kindern gehen ebenfalls auf den völkervertraglichen Menschenrechtsschutz zurück. Im vorliegenden Zusammenhang sind dies das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979)⁵¹ und das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)⁵². Im Rahmen dieser Vertragswerke wurde der Schutz von Frauen und Kindern weiter entwickelt⁵³ und schließlich mit dem Europarats-Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt um strafrechtliche Vorgaben ergänzt (sog. „Istanbul-Konvention“).⁵⁴ Mit der Ratifikation dieses Übereinkommens haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, psychische Gewalt (Art. 33; vgl. §§ 240, 241 StGB), Nachstellung (Art. 34; vgl. § 238 StGB), körperliche Gewalt (Art. 35; vgl. §§ 223 ff. StGB), sexuelle Gewalt einschließlich Vergewaltigung (Art. 36; vgl. §§ 177 ff. StGB), Zwangsheirat (Art. 37; vgl. § 237 StGB), Verstümmelung weiblicher Genitalien (Art. 38; vgl. § 226a StGB), Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung (Art. 39; vgl. § 218 Abs. 2 Nr. 1 und § 226 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 StGB) sowie sexuelle Belästigung (Art. 40; vgl. § 184i StGB) unter Strafe zu stellen (zur sexuellen Ausbeutung IV. 3. in Teil 2 des Aufsatzes). Diesen Anforderungen entsprach das deutsche Strafrecht bereits in weitem Umfang.⁵⁵ Allerdings hatte der deutsche Gesetzgeber mit Blick auf die anstehende Ratifikation der Istanbul-Konvention den Tatbestand des § 177 StGB (sexueller Übergriff, sexuelle Nötigung, Vergewaltigung) neu gefasst, um jedwede Form nicht einvernehmlicher sexueller Handlungen zu erfassen („Nein heißt Nein!“), und den Tatbestand der sexuellen Belästigung (§ 184i StGB) eingeführt.⁵⁶

Bei dem Schutz von Kindern liegt der Schwerpunkt auf dem sexuellen Missbrauch und der sexuellen Ausbeutung, insbesondere durch Prostitution und Kinderpornografie. Als völkerrechtliche Grundlagen für die Angleichung der entsprechenden Strafvorschriften sind insbesondere das entspre-

chende Fakultativprotokoll zu dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁵⁷ sowie das entsprechende Europarats-Übereinkommen (sog. „Lanzarote-Konvention“)⁵⁸ anzuführen.⁵⁹ Im Unionsrecht enthält eine entsprechende EU-Richtlinie⁶⁰ weitgehend ähnliche Anforderungen an die Ausgestaltung der nationalen Strafvorschriften zum sexuellen Missbrauch (Art. 18 Lanzarote-Konvention, Art. 3 Richtlinie 2011/92/EU; vgl. insoweit § 176 StGB), zur sexuellen Ausbeutung, insbesondere durch Prostitution (Art. 19 Lanzarote-Konvention, Art. 4 Richtlinie 2011/92/EU; vgl. insoweit § 232 Abs. 1 S. 2 StGB) und zu kinderpornografischen Straftaten (Art. 20 Lanzarote-Konvention, Art. 5 Richtlinie 2011/92/EU; vgl. insoweit §§ 184b, 184c StGB) und das Einwirken auf und die Kontaktaufnahme mit Kinder(n) zu sexuellen Zwecken (Art. 21, 22 Lanzarote-Konvention, Art. 6 Richtlinie 2011/92/EU; vgl. insoweit § 176 Abs. 4 und 5 StGB).⁶¹

Besondere Beachtung verdient dabei der Umstand, dass der Begriff des Kindes anders als im deutschen Recht (vgl. § 176 Abs. 1 StGB) minderjährige Personen unter 18 Jahren bezeichnet und damit auch Jugendliche einschließt (Art. 3 lit. a Lanzarote-Konvention, Art. 2 lit. a Richtlinie 2011/92/EU). Zur Umsetzung der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben hat der deutsche Gesetzgeber die Strafbarkeit auf die Veranstaltung und den Besuch kinder- und jugendpornografischer Darbietungen (d.h. Live-Darbietungen ohne Verkörperung in einem Speichermedium) ausgedehnt (§ 184e StGB), die Begehung eines sexuellen Missbrauchs durch Schriften (vgl. § 11 Abs. 3 StGB) um diejenige mittels Informations- und Kommunikationstechnologie ergänzt (§ 176 Abs. 4 Nr. 3 StGB), und die Herstellung kinderpornografischer Schriften unabhängig von einer Verbreitungsabsicht unter Strafe gestellt (§ 184b Abs. 1 Nr. 3 StGB).⁶²

5. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Um jedweder Form von Rassenhass oder Rassendiskriminierung zu begegnen, sah bereits das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminie-

⁵¹ UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) v. 18.12.1979, BGBl. II 1985, S. 647.

⁵² Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC) v. 20.11.1989, BGBl. II 1991, S. 121.

⁵³ Siehe etwa General Recommendation No. 19 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on violence against women (CEDAW/C/GC/19); Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination and the Committee on the Rights of the Child on harmful practices CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18.

⁵⁴ Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt v. 11.5.2011, BGBl. II 2017, S. 1026.

⁵⁵ Näher BT-Drs. 18/12037, S. 75 ff.

⁵⁶ BT-Drs. 18/9097, S. 2 f. (21); siehe auch BT-Drs. 18/12037, S. 76 f. (79).

⁵⁷ Fakultativprotokoll zu dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie v. 25.5.2000, BGBl. II 2008, S. 1223.

⁵⁸ Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch v. 25.10.2007, BGBl. II 2015, S. 27.

⁵⁹ Vgl. ferner das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit v. 17.6.99, BGBl. II 2001, S. 1292, das die (nicht-sexuelle) Ausbeutung von Kindern verhindern soll.

⁶⁰ Richtlinie 2011/92/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornographie v. 13.12.2011, ABl. EU Nr. L 335 v. 17.12.11, S. 1; ABl. EU Nr. L 18 v. 21.1.2012, S. 7.

⁶¹ Näher BT-Drs. 18/3122, S. 44 ff.

⁶² BT-Drs. 18/2601, S. 14 (30).

rung im Jahr 1966⁶³ eine Pönalisierungspflicht für die Verbreitung rassistischen Gedankenguts, die Aufstachelung zum Rassenhass, Gewalthandlungen gegen Personengruppen anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit und die Unterstützung derartiger Tätigkeiten vor. Mit dem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität⁶⁴ wurde sichergestellt, dass die Verbreitung rassistischer Materials (Texte, Bilder etc.) auch und gerade dann unter Strafe zu stellen ist, wenn dieses Material über ein Computersystem (insbesondere über das Internet) öffentlich zugänglich gemacht wird. Mit dem Rahmenbeschluss 2008/913/JI zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit⁶⁵ werden den EU-Mitgliedstaaten weitergehende Pflichten auferlegt, die nicht nur die Kriminalisierung der öffentlichen Aufstachelung zu Hass und Gewalt und der Verbreitung entsprechenden Materials (Art. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. a und b Rahmenbeschluss 2008/913/JI; vgl. insoweit § 130 Abs. 1 und 2 StGB), sondern auch des öffentlichen Billigens, Leugnens und Verharmlosens von gegen eine Bevölkerungsgruppe begangenen völkerstrafrechtlichen Kernverbrechen (Art. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. c und d Rahmenbeschluss 2008/913/JI; vgl. insoweit § 130 Abs. 3 StGB) umfassen. Diese Verpflichtung wird allerdings dadurch relativiert, dass die Mitgliedstaaten den Anwendungsbereich des letztgenannten Tatbestands auf völkerstrafrechtliche Verbrechen beschränken können, die durch ein nationales oder internationales Gericht festgestellt worden sind (Art. 1 Abs. 4 Rahmenbeschluss 2008/913/JI), und die nach der nationalen Verfassung garantierten Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, unberührt bleiben (Art. 7 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2008/913/JI). Letzteres gilt auch für die Schranken, die dem nationalen Strafgesetzgeber durch Art. 10 EMRK gesetzt sind (vgl. auch Art. 7 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2008/913/JI).⁶⁶

III. Terrorismus

Die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus stand von Beginn an vor dem Problem, dass eine allgemein akzeptierte Definition des Terrorismus, insbesondere ein Kriterium zur Abgrenzung von legitimer politischer Gewalt (Revolution, Freiheitskampf), nicht existierte (vgl. auch das Auslieferungshindernis für politische Straftaten, § 6 Abs. 1 IRG). Eine erste Begriffsbestimmung enthielt die Völkerbund-Konvention zur Verhütung und Bestrafung von

terroristischen Straftaten (1937)⁶⁷, die indes wegen ihrer Weite, aber auch aufgrund des Ausbruchs des Zweiten Weltkriegs nie in Kraft trat.⁶⁸ Mit der nach Kriegsende einsetzenden Dekolonialisierung verschärfte sich der innerhalb der Staatengemeinschaft bestehende Dissens über die Einordnung politischer Gewaltakte als Bestandteil eines legitimen Freiheitskampfes oder als terroristisches Verbrechen, so dass in einer ersten Phase nur Abkommen zu einzelnen Erscheinungsformen des Terrorismus entstanden (1.).⁶⁹ In einer zweiten Phase wurde der Widerstand gegen eine allgemeine Begriffsbestimmung überwunden und die Pönalisierungspflicht auf die Organisation und Finanzierung des Terrorismus ausgedehnt (2.). Die Instrumente der dritten Phase erstrecken diese Pflicht schließlich in weitem Umfang auch auf das Vorbereitungsstadium (3.).

1. Terroristische Gewaltakte

Da sich in den 1960er Jahren politisch (bzw. terroristisch) motivierte Flugzeugentführungen häuften, nahm die internationale Gemeinschaft als erste Form terroristischer Gewaltakte mit mehreren Übereinkommen Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs in den Blick. Das zentrale völkerrechtliche Abkommen stellt das Haager Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen dar,⁷⁰ das die Vertragsstaaten zur Androhung schwerer Strafen für Flugzeugentführungen verpflichtet (Art. 1, 2). Dieses Abkommen wird durch das Montrealer Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt⁷¹ ergänzt, das die Vertragsstaaten zur Androhung schwerer Strafen für Sabotageakte (z.B. an Flugzeugen oder Flughafeneinrichtungen) verpflichtet, die geeignet sind, die Sicherheit des Flugverkehrs zu gefährden (Art. 1,

⁶³ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung v. 7.3.1966, BGBl. II 1969, S. 962 (Art. 4 lit. a).

⁶⁴ Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art v. 28.1.2003, BGBl. II 2011, S. 291 (Art. 3).

⁶⁵ Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates v. 28.11.2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. EU Nr. L 328 v. 6.12.08, S. 55.

⁶⁶ Vgl. insoweit EGMR, Urt. v. 15.10.2015 – 27510/08 = Slg. VI 2015, 181.

⁶⁷ Übereinkommen zur Verhütung und Bestrafung des Terrorismus (Convention for the Prevention and Suppression of Terrorism) v. 16.11.1937, Art. 1 Abs. 2 („criminal acts directed against a State or intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public“), abrufbar unter <https://www.wdl.org/en/item/11579/> (30.12.2018).

⁶⁸ Siehe dazu *Maierhöfer*, „Aut dedere – aut iudicare“ – Herkunft, Rechtsgrundlagen und Inhalt des völkerrechtlichen Gebotes zur Strafverfolgung oder Auslieferung, 2006, S. 128 ff.

⁶⁹ *Tomuschat*, EuGRZ 2001, 535 (536 f.).

⁷⁰ Haager Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen v. 16.12.1970, BGBl. II 1972, S. 1506; siehe zuvor bereits das Tokioter Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen v. 14.9.1993, BGBl. II 1969, S. 121.

⁷¹ Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt v. 23.9.1971, BGBl. II 1977, S. 1230; vgl. hierzu auch das zugehörige Protokoll vom 24.2.1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen, BGBl. II 1993, S. 866; BGBl. II 1994, S. 620.

3). Der Überfall palästinensischer Terroristen auf das Kreuzfahrtschiff „Achille Lauro“ (1985)⁷² führte dazu, dass für Angriffe auf die Sicherheit des Schiffsverkehrs ein weiteres Übereinkommen geschaffen wurde.⁷³ Das Übereinkommen überträgt im Wesentlichen die in den Übereinkommen von Den Haag und Montreal vorgesehenen Pönalisierungspflichten auf die widerrechtliche Inbesitznahme von Schiffen (und damit einhergehende Gewaltakte) und Sabotagehandlungen im Schiffsverkehr (Art. 3, 5). Der deutsche Gesetzgeber ist den aus diesen Abkommen resultierenden Pflichten mit der Einführung des § 316c StGB (vgl. auch bereits § 315 StGB) nachgekommen.⁷⁴

Kurze Zeit nach den Übereinkommen gegen Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs folgte das Übereinkommen zum Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen (Staatsoberhäupter, Regierungschefs, Außenminister, Diplomaten), welches die Vertragsstaaten verpflichtet, Gewaltakte (Tötung, Entführung, gewaltsamer Angriff, Bedrohung mit einem solchen Angriff) gegen diese Personen unter Strafe zu stellen (Art. 2 Diplomatschutzkonvention).⁷⁵ Ein solcher Schutz wird im deutschen Strafrecht über § 102 StGB gewährleistet; ein besonderer Schutz vor Ehrverletzungen ist hingegen völkerrechtlich nicht geboten, so dass der deutsche Gesetzgeber durch die Diplomatschutzkonvention nicht gehindert war, in Reaktion auf die „Böhmermann-Affäre“ den § 103 StGB (Beleidigung von Organen und Vertretern ausländischer Staaten) aufzuheben.⁷⁶ Die Diplomatschutzkonvention diene als Vorbild für das wenige Jahre später ausgearbeitete Übereinkommen gegen Geiselnahme⁷⁷, das den Schutz nicht auf völkerrechtlich besonders geschützte Personen (Diplomaten) beschränkt. Eine Geiselnahme begeht danach, wer eine andere Person, nämlich die Geisel, in seine Gewalt bringt oder in seiner Gewalt hält und mit dem Tod, mit Körperverletzung

oder der Fortdauer der Freiheitsentziehung bedroht, um einen Dritten zur Vornahme oder Unterlassung irgendeiner Handlung zu nötigen (Art. 1 Abs. 1). Der diesbezüglichen Pönalisierungspflicht (Art. 2) trägt das deutsche Strafrecht über § 239b StGB ausreichend Rechnung.

Mit dem Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge⁷⁸ wird der Begriff des Terrorismus auf Gewaltakte ausgedehnt, die nicht notwendigerweise Leib oder Leben anderer Personen verletzen oder gefährden, sondern ausschließlich gegen staatliche oder öffentliche Einrichtungen gerichtet sind und einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden anrichten (Art. 2 Abs. 1, Art. 4). Zugleich schließt das Übereinkommen ausdrücklich aus, dass derartige Straftaten durch politische, weltanschauliche oder religiöse Erwägungen gerechtfertigt werden können, und formuliert mit der vom Täter verfolgten Absicht, die Bevölkerung oder Teile davon in Angst und Schrecken zu versetzen, Ansätze zu einer Terrorismusdefinition, die in den nachfolgenden Instrumenten aufgegriffen werden (Art. 5). In Bezug auf terroristische Anschläge, bei denen radioaktives Material freigesetzt werden soll, sieht das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung des nuklearen Terrorismus⁷⁹ eine entsprechende Pönalisierungspflicht vor, die auch den Besitz von radioaktivem Material zu solchen Zwecken und die Drohung mit einem Nuklearanschlag umfasst (Art. 2). Um den Gefahren terroristischer Anschläge mit Massenvernichtungswaffen zu begegnen, hat der Sicherheitsrat die Staaten verpflichtet, eine wirksame Kontrolle des Verbots derartiger Waffen auch durch strafrechtliche Sanktionen zu gewährleisten.⁸⁰ Das deutsche Strafrecht erfasst das vertraglich umschriebene Unrecht über die §§ 307, 308 StGB (Herbeiführen einer Explosion durch Kernenergie bzw. einer Sprengstoffexplosion) und den entsprechenden Vorbereitungstatbestand (§ 310 StGB).⁸¹

⁷² Vgl. insoweit *Grützner/Pötz/Kreß/Gazeas*, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, 45. Lfg., Stand: August 2018, Vorbemerkungen zu III C 13.6 Rn. 1.

⁷³ Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt v. 10.3.1988, BGBl. II 1990, S. 494; vgl. hierzu auch das zugehörige Protokoll vom 10.3.1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandssockel befinden, BGBl. II 1990, S. 508. Zur Bekämpfung von Piraterie siehe auch das UN-Seerechtsübereinkommen vom 10.12.1982, BGBl. 1994, S. 1799 (Art. 100 ff.), das aber keine völkerrechtliche Pönalisierungspflicht statuiert.

⁷⁴ BT-Drs. VI/1428, S. 3 f.

⁷⁵ Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen v. 14.12.1973, BGBl. II 1976, S. 1746.

⁷⁶ Vgl. insoweit BT-Drs. 18/11243, S. 6 f. Der Fernsehmoderator *Böhmermann* hatte ein Schmähdgedicht auf den türkischen Präsidenten *Erdogan* verfasst, das ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren auslöste, siehe dazu *Heinze*, Bonner Rechtsjournal 2016, 81 ff.

⁷⁷ Übereinkommen gegen Geiselnahme v. 17.12.1979, BGBl. II 1980, S. 1361.

2. Terrorismus – Organisation und Finanzierung

Die zweite Generation der völkerrechtlichen Instrumente zielte nicht mehr allein auf die unmittelbare Begehung terroristischer Gewaltakte, sondern vielmehr auf deren Organisation und Finanzierung. Damit rückte die Frage nach einer allgemeinen Terrorismusdefinition wieder in den Fokus, die als Bezugspunkt für ein Organisationsdelikt bzw. die Terro-

⁷⁸ Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge v. 15.12.1997, BGBl. II 2002, S. 2507.

⁷⁹ Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des nuklearen Terrorismus v. 13.4.2005, BGBl. II 2007, S. 1586; vgl. auch Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial v. 26.10.1979, BGBl. II 1990, S. 326; vgl. zudem das Gesetz zu der Entschließung v. 8.7.2005 zur Änderung des Übereinkommens v. 26.10.1979 über den physischen Schutz von Kernmaterial, BGBl. II 2008, S. 574.

⁸⁰ Resolution 1540 (2004) v. 28.4.2004 (Nr. 3 lit. d).

⁸¹ Vgl. zum Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge: BT-Drs. 14/9198, S. 19, mit ergänzendem Hinweis auf §§ 306–306c, 307, 309, 314, 315, 315b, 318, 328, 330a, 303, 304, 129 und 129a StGB.

rismusfinanzierung notwendig wurde. Die Kernelemente einer solchen Definition wurden bereits 1994 von der UN-Generalversammlung⁸² formuliert und anschließend in den Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge (siehe oben III. 1.) zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus⁸³ aufgegriffen (Art. 2 Abs. 1 lit. b, Art. 6), nämlich eine kriminelle Handlung von erheblicher Schwere (1), die auf die Einschüchterung der Bevölkerung gerichtet ist (2) und politische und/oder religiöse Ziele verfolgt, jedoch durch diese Ziele nicht gerechtfertigt werden kann (3).⁸⁴ In ganz ähnlicher Weise hat das Sondertribunal für den Libanon das völkergewohnheitsrechtliche Verbrechen des Terrorismus mit den folgenden drei Elementen bestimmt: Begehung oder Androhung einer (schweren) Straftat (1), mit dem Ziel, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine öffentliche Stelle zu einem bestimmten Verhalten zu nötigen (2), und einer grenzüberschreitenden Dimension (3).⁸⁵ Dies entspricht weitgehend der unionsrechtlichen Definition der terroristischen Straftat nach der Richtlinie 2017/541/EU zur Terrorismusbekämpfung⁸⁶, die einerseits die Begehung einer bestimmten schweren Straftat (Art. 3 Abs. 1 lit. a–j Richtlinie 2017/541/EU; vgl. u.a. die unter 1. genannten Straftaten), andererseits ein bestimmtes Ziel (schwerwiegende Einschüchterung der Bevölkerung; Nötigung staatlicher oder überstaatlicher Stellen; politische, wirtschaftliche oder soziale Destabilisierung oder Zerstörung eines Staates/einer internationalen Organisation) verlangt (Art. 3 Abs. 2 Richtlinie 2017/541/EU).

Mit dieser Definition der terroristischen Straftat wurde die Grundlage für eine vertragliche Verpflichtung geschaffen, die mittelbare oder unmittelbare Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel zu pönalisieren, die zur Begehung einer terroristischen Straftat verwendet werden sollen, unabhängig davon, ob diese Mittel tatsächlich zu diesem Zweck verwendet werden (Art. 2 Abs. 1, Abs. 3 Übereinkommen zur Be-

kämpfung der Terrorismusfinanzierung; Art. 11 Richtlinie 2017/541/EU). Der UN-Sicherheitsrat hat dieser Verpflichtung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 mit einer für alle Staaten verbindlichen Resolution besonderen Nachdruck verliehen.⁸⁷ Die Pflichten zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hat die sog. Financial Action Task Force (FATF) in den letzten Jahren erheblich präzisiert bzw. erweitert. Bei der FATF handelt es sich um ein 1989 gegründetes, bei der OECD angesiedeltes Gremium zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In diesen Bereichen setzt die FATF Standards fest (sog. „40 + 9-Empfehlungen“) und überwacht deren Verbreitung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Im Hinblick auf die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung hat die FATF sog. Sonderempfehlungen verabschiedet, welche die Pönalisierung der Finanzierung terroristischer Organisationen und Einzeltäter – auch ohne die Verbindung zu einer konkreten terroristischen Straftat – fordern.⁸⁸ Das deutsche Recht sieht in § 89c StGB einen entsprechenden Tatbestand vor.

Die vorstehend genannten völker- und unionsrechtlichen Instrumente enthielten außerdem Vorgaben zur Einführung eines Organisationsdelikts (vgl. §§ 129, 129a StGB). Die in den Übereinkommen zu terroristischen Bombenanschlägen (Art. 2 Abs. 3 lit. c) und zur Terrorismusfinanzierung (Art. 2 Abs. 5 lit. c) vorgesehene Kriminalisierung der mittelbaren Tatbeteiligung durch eine Gruppe von mit einem gemeinsamen Ziel handelnden Personen wurde im Europarats-Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus⁸⁹ verallgemeinert.⁹⁰ Das Unionsrecht geht noch etwas weiter, indem es die Führung und Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung als eigenständige Straftat vorsieht; die Pönalisierungspflicht erstreckt sich dabei auch auf ausländische Organisationen, die ihre Operationsbasis nicht in dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates haben (Art. 4, 19 Abs. 5 Richtlinie 2017/541/EU).⁹¹ Das deutsche Strafrecht genügt diesen Vorgaben (§§ 129a, 129b StGB); der Begriff der terroristischen Vereinigung umfasst jeden auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen, ohne dass damit förmlich festgelegte Rollen der Mitglieder, eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur vorausgesetzt wird (Art. 2 Nr. 3 Richtlinie 2017/541/EU). Der traditionell engere Begriff der kriminellen bzw. terroristischen Vereinigung im Sinne der §§ 129, 129a

⁸² Erklärung zu Maßnahmen zur Beseitigung des Internationalen Terrorismus (Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism), Resolution 49/60 v. 9.12.1994.

⁸³ Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9.12.1999, BGBl. II 2003, S. 1923.

⁸⁴ *Tomuschat*, EuGRZ 2001, 535 (538).

⁸⁵ Beschl. v. 16.2.2011, STL-11-01/I/AC/R176bis, Rn. 85, abrufbar unter

<https://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01/main/filings/orders-and-decisions/appeals-chamber/534-f0936> (30.12.2018).

⁸⁶ Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.3.2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, ABl. EU Nr. L 88 v. 31.3.17, S. 6; siehe auch bereits Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung v. 13.6.2002, ABl. EU Nr. L 164 v. 22.6.2002, S. 3, geändert durch Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates v. 28.11.2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung v. 28.11.2008, ABl. EU Nr. L 330 v. 9.12.2008, S. 21.

⁸⁷ Resolution Nr. 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates v. 28.9.2001.

⁸⁸ Für eine Zusammenfassung der „FATF Recommendations“ (2012) vgl.

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (30.12.2018); eingehende Kritik bei *Weißer*, ZStW 129 (2017), 961 (973 ff.).

⁸⁹ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus v. 16.5.2005, BGBl. II 2011, S. 300.

⁹⁰ Vgl. zur Umsetzung dieser Vorgaben durch §§ 129, 129a StGB: BT-Drs. 14/9198, S. 20.

⁹¹ Vgl. insoweit bereits Art. 2, 9 Abs. 4 Rahmenbeschluss 2002/475/JI (Fn. 86).

StGB ist mit der Übernahme der völker- bzw. unionsrechtlichen Definition obsolet (§ 129 Abs. 2 StGB; vgl. dazu IV. 1. in Teil 2 des Aufsatzes).

3. Vorbereitung terroristischer Straftaten

In der dritten Phase der völker- und unionsrechtlichen Entwicklung wurden die Pönalisierungspflichten auf Handlungen im Vorfeld terroristischer Gewalttaten ausgedehnt, um auf diese Weise insbesondere auch die Vorbereitung terroristischer Anschläge durch Einzeltäter zu erfassen, die nicht im Rahmen einer terroristischen Vereinigung agieren. In dieser Hinsicht sind vor allem das Europarats-Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus⁹² und die Richtlinie 2017/54/EU⁹³ zu nennen; die darin enthaltenen Verpflichtungen sind jüngst in weiten Teilen in einer für alle Staaten verbindlichen Resolution des UN-Sicherheitsrates⁹⁴ aufgenommen worden.

Danach sind die unmittelbare oder mittelbare (z.B. durch Verherrlichung terroristischer Gewalttaten) öffentliche Aufforderung zu terroristischen Straftaten (Art. 5 Europarats-Übereinkommen, Art. 5 Richtlinie 2017/541/EU) und die Anwerbung zu solchen Taten (Art. 6 Europarats-Übereinkommen, Art. 6 Richtlinie 2017/541/EU) sowie die Durchführung und das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke (Art. 7 Europarats-Übereinkommen, Art. 7, 8 Richtlinie 2017/541/EU), z.B. durch Unterweisung im Umgang mit Schusswaffen oder Sprengstoffen, unter Strafe zu stellen. Darüber hinaus enthält das Zusatzprotokoll zu dem Europaratsübereinkommen⁹⁵ eine Verpflichtung, auch die Ein- und Ausreise zu terroristischen Zwecken (d.h. zur Begehung oder Vorbereitung einer terroristischen Straftat) und die Organisation bzw. Erleichterung derartiger Reisetätigkeiten zu kriminalisieren (Art. 4 ff. Zusatzprotokoll; Art. 9, 10 Richtlinie 2017/541/EU). Schließlich werden auch andere Tatbestände (schwerer Diebstahl, Erpressung, Urkundenfälschung) als terroristische Straftaten qualifiziert, soweit sie mit dem Ziel begangen werden, eine (andere) terroristische Straftat zu begehen (Art. 12 Richtlinie 2017/541/EU).

Der deutsche Gesetzgeber hat diese völker- und unionsrechtlichen Vorgaben mit der Einführung der §§ 89a, 89b, 91 StGB (vgl. auch bereits § 130 StGB)⁹⁶ und deren Ergänzung um § 89a Abs. 2a StGB (zu Reisetätigkeiten)⁹⁷ umgesetzt. Die Anwerbung zu terroristischen Zwecken wird weitgehend über die §§ 30, 129a Abs. 5 S. 2 StGB erfasst, allerdings werden auf diese Weise nicht Tätigkeiten erfasst, die sich weder auf eine Vereinigung noch auf die Begehung eines

Verbrechens beziehen (vgl. §§ 316b, 317 StGB).⁹⁸ Die Vorverlagerung der Strafbarkeit weit in das Vorfeld der eigentlichen Tatbegehung ist im Schrifttum auf heftige Kritik gestoßen.⁹⁹ Die Rechtsprechung hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen die neuen Tatbestände indes bislang zurückgewiesen, dabei allerdings im Wege einschränkender (verfassungskonformer) Auslegung verlangt, dass der Täter bei der betreffenden Vorbereitungshandlung fest entschlossen sein muss, die terroristische Gewalttat zu begehen.¹⁰⁰

⁹² Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus v. 16.5.2005, BGBl. II 2011, S. 300.

⁹³ Fn. 86; vgl. auch bereits Rahmenbeschluss 2008/913/JI (Fn. 86).

⁹⁴ UN-Sicherheitsratsresolution 2178 (2014) v. 24.9.2014.

⁹⁵ Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus v. 19.5.2015 (SEV Nr. 217), abrufbar unter

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217> (30.12.2018).

⁹⁶ BT-Drs. 16/12428, S. 12 ff.

⁹⁷ BT-Drs. 18/4087, S. 7 f.

⁹⁸ *Kreß/Gazeas*, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2. Aufl. 2014, § 19 Rn. 36.

⁹⁹ Eingehend *Paeffgen*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen (Fn. 12), § 89a Rn. 1 ff. m.w.N.

¹⁰⁰ BGH NJW 2014, 3659 (3460, 3465 – zu § 89a Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 StGB); BGH NJW 2017, 2928 (2931 – zu § 89 Abs. 2a StGB).