

# 11/3 and 7/7 ten years on Terrorismusstrafaten im spanischen Strafrecht\*

Von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Manuel Cancio Meliá**, Madrid

## I. Einführung

### 1. Vorgeschichte

Der Terrorismus hat in Spanien in den letzten Jahrzehnten eine wesentliche Rolle gespielt.<sup>1</sup> Zwar gab es verschiedene terroristische Gruppierungen, die während der Übergangszeit (der sog. „transición“) von der national-katholischen Diktatur unter General Franco zur gegenwärtigen, von der Verfassung aus dem Jahre 1978 initiierten Ordnung agierten,<sup>2</sup> und seit den schweren Anschlägen des Jahres 2004 in Madrid sind auch verschiedene jihadistische Gruppen aktiv. Der absolute Protagonist aber war die baskisch-nationalistische und linksradikale Organisation „Euskadi ta Askatasuna“ (ETA, „Baskenland und Freiheit“), die seit dem Tod des Diktators bis zur Einstellung ihrer bewaffneten Aktionen im Jahre 2011 ca. 800 Todesopfer zu verantworten hat (dies ohne die während der Diktatur begangenen Anschläge zu berücksichtigen, die vor allem Polizeibeamte und Militärs trafen und unter denen im Jahre 1973 der Mord am Ministerpräsidenten und Vertreter der „harten Linie“ des Regimes, Admiral Carrero Blanco, hervorzuheben ist).

Im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Staaten fand in Spanien dementsprechend eine außerordentlich massive und zeitlich ausgedehnte Anwendung der Terrorismusstrafatbestände statt, die bis zum heutigen Zeitpunkt andauert (denn das Ende der Gewalt der ETA war nicht eine Folge von Verhandlungen mit dem spanischen Staat, sondern eines endogenen Prozesses der Organisation, so dass vor diesem Zeitpunkt begangene Taten weiterhin uneingeschränkt verfolgt und abgeurteilt werden).

---

\* Mit Anmerkungen versehene und erweiterte deutsche Fassung des im „Kosmos Trialogue on Terrorism – 11/3 and 7/7 ten years on“ am 22.1.2015 an der Humboldt-Universität zu Berlin gehaltenen Vortrags. Ich danke den Veranstaltern Frau Dr. Petzsche und Prof. Dr. Heger und den Teilnehmern für vielfältige Anregungen.

<sup>1</sup> Vgl. zum Folgenden, insbesondere zur Gesetzgebungsgeschichte Cancio Meliá, in: Muñoz Conde/Vormbaum (Hrsg.), Transformation von Diktaturen in Demokratien und Aufarbeitung der Vergangenheit, 2010, S. 83.

<sup>2</sup> Vor allem die „Grupos Antifascistas Primero de Octubre“ (GRAPO, „Antifaschistische Gruppen Erster Oktober“) und die katalanische nationalistische Gruppierung „Terra Lliure“ („Freies Land“), sowie die von Polizei und Geheimdiensten organisierten „Grupos Antiterroristas de Liberación“ (GAL, „Antiterroristische Befreiungsgruppen“), die einen „schmutzigen Krieg“ gegen mutmaßliche Mitglieder von ETA und deren Umfeld, insbesondere im französischen Baskenland, führten. Für einige dieser Straftaten wurden der damalige (sozialdemokratische) Innenminister und der Staatssekretär für Sicherheit nebst einigen Polizeibeamten, nicht aber der zu dieser Zeit amtierende Ministerpräsident González verurteilt.

### 2. Politik

Auf der politischen Ebene ist eine markante Entwicklung bezüglich der Auswirkungen der terroristischen Aktivitäten festzustellen. In den ersten Jahren der transición – der Zeitspanne, in der die ETA die meisten Anschläge beging – bestand im Wesentlichen ein Grundkonsens aller politischen Kräfte – sowohl der spanisch-staatlichen als auch der baskisch-nationalistischen –, eine gemeinsame Front gegen die ETA aufzubauen. Eine Ausnahme bildete lediglich der „politische Arm“ der sogenannten patriotischen Linken, die bis zu ihrem Verbot im Jahr 2003 die Aktivität der ETA rechtfertigte. Während der zweiten Amtszeit ihres Regierungspräsidenten Aznar begannen aber die Konservativen der spanisch-nationalistischen Partido Popular, die im Jahre 2000 eine absolute parlamentarische Mehrheit erlangten, eine Strategie der politischen Ausschlichtung des Terrorismus zu verfolgen – während die politische und operative Stärke der ETA immer weiter abnahm. Sie präsentierten sich selbst als die einzigen entschiedenen Gegner der ETA und brandmarkten insbesondere die damals einzige andere gesamtspanische Partei, die eine Regierungsalternative darstellte, die sozialdemokratische Partido Socialista Obrero Español, als schwach und zu Konzessionen gegenüber den Terroristen bereit. Der Vorwurf der konservativen Partei und eines ihr nahestehenden, höchst aggressiven Medienapparats an alle anderen Parteien, keine dezidierte Konfrontationspolitik gegen die ETA zu verfolgen, wurde zeitweise zum alles bestimmenden Monothema spanischer Politik. In der Auseinandersetzung wurde eine Schärfe erreicht, die in anderen westlichen Ländern in diesem Zusammenhang nicht bekannt ist. Dies ging so weit, dass dem diesbezüglich als „weich“ abqualifizierten, sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Rodríguez Zapatero seitens der Konservativen ausdrücklich vorgeworfen wurde, mit den Terroristen unter einer Decke zu stecken oder die Würde der Opfer der Terroristen mit Füßen zu treten<sup>3</sup>.

### 3. Gesetzgebung

Da die Sozialdemokraten die Kommunikationsoffensive der Partido Popular dadurch zu neutralisieren versuchten (und

---

<sup>3</sup> Sogar das zur neuen, globalen jihadistischen Terrorwelle gehörende massive Attentat am 11.3.2004 in Madrid wurde in diesen Sog gezogen: Die entscheidende Frage der Parlamentswahlen vom 14.3.2004 war diejenige der Täterschaft der Anschläge (ETA, was die „harten Kanten“ der konservativen Antiterrorpolitik gegen die ETA u.U. in positivem Licht hätte erscheinen lassen, oder Jihadisten, wobei sich das Engagement der Sozialdemokraten gegen den von der konservativen Volkspartei unterstützten Irakkrieg ausgezahlt hätte) bzw. die Reaktion der – am 14.3.2004 abgelösten – konservativen Regierung Aznar, die in den Tagen nach dem 11.3.2004 lange entgegen vorliegender polizeilicher Erkenntnisse an der These der Täterschaft der ETA festhielt.

versuchen, wie noch zu zeigen sein wird), dass sie immer wieder mit den Initiativen der Konservativen „gegen den Terrorismus“ – gleichwohl, ob letztere an der Regierung (2000-2004) oder in der Opposition (2004-2011) waren – gleichzogen, ergab sich daraus eine rasante Aufwärtsspirale an Novellierungen der einschlägigen Strafgesetzgebung. So wurde im Jahre 2000<sup>4</sup> einerseits in Art. 578 CP die Verherrlichung oder Rechtfertigung terroristischer Täter oder Verbrechen wieder als Straftat in das spanische Strafrecht eingeführt<sup>5</sup>, andererseits ein eigenes Terrorismusjugendstrafrecht neu etabliert.<sup>6</sup> 2003 wurde dann – auf Tatbestandsebene war, so dachte man damals, nicht mehr viel zu machen – das Strafvollzugsrecht in Angriff genommen. Die neue Regelung in diesem Bereich hat dazu geführt (und zwar nicht nur bei terroristischen Delikten), dass bei mehreren schweren Straftaten Haftstrafen von vierzig und effektive Mindesthaftzeiten von über 35 Jahren vorgesehen werden – dies in einem Land, dessen Verfassung die Strafe im Grundrechtsteil ausdrücklich an der Resozialisierung ausrichtet und in dem ein weitverbreiteter Konsens besteht, dass eine lebenslange Freiheitsstrafe verfassungswidrig ist<sup>7</sup>. Außerdem wurden die ursprünglich als zeitlich begrenzt konzipierten Sonderregeln im Strafverfahren für des Terrorismus beschuldigte Personen (längere Polizeihaft, Kommunikationssperre, keine freie Wahl des Verteidigers) konsolidiert.

Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung wurde 2010 erreicht, als die sozialdemokratische Regierung unter Rodríguez Zapatero – unter dem Vorwand, den EU-Rahmenbeschluss aus dem Jahre 2008 umzusetzen – neue Tatbestandsmodalitäten wie die terroristische „Indoktrinierung“, die „Verbreitung von Botschaften oder Losungen, die der Begehung von terroristischen Straftaten“ Vorschub leisten oder die fahrlässige Finanzierung von terroristischen Organisationen in das Strafgesetzbuch einführt.

Das Ende der Fahnenstange ist nun mit einer Novellierung erreicht worden – wiederum mit dem „staatstragenden“ Konsens der zwei alten gesamtspanischen Parteien, aber unter Ablehnung aller anderen politischen Kräfte –, die am 1.7.2015 in Kraft getreten ist und mit dem bislang bestehenden Regelungssystem vollständig bricht, indem der Bezug zu einer terroristischen Organisation als wesentliches Element der Regelung allgemein abgeschafft, eine neue, absolut verwaschene Definition des Terrorismus zusammengebastelt, die Erfassung peripherer Vorbereitungshandlungen noch weiter ausgedehnt und schließlich auch die fahrlässige Unterstüt-

zung von terroristischen Organisationen oder Einzeltätern unter Strafe gestellt wird.<sup>8</sup>

Im Folgenden wird diese Entwicklung kurz nachgezeichnet, indem zunächst (unter II.) die ursprüngliche Definition dieser Straftaten seit dem Código Penal von 1995 (mit dem das im Wesentlichen noch aus dem 19. Jahrhundert stammende Strafgesetzbuch ersetzt wurde) bis zur Reform im Jahre 2010 dargestellt wird. Zweitens (unter III.) wird auf die neue Regelung dieser Novellierung eingegangen. Drittens (unter IV.) wird das jüngst in Kraft getretene, völlig neuartige Regelungssystem skizziert.

## II. Das Antiterrorismusstrafrecht bis 2010

### 1. Das Strafgesetzbuch von 1995

Das ursprüngliche spanische Regelungssystem, so wie es ab 1988 im Strafgesetzbuch enthalten war (das auf der Regelung aus der Diktatur basierte und der Verfassung von 1978 angepasst wurde) und das 1995 vorwiegend nur technisch überarbeitet wurde, war von Anfang an dadurch gekennzeichnet, dass es eine besonders breite Palette von Verhaltensweisen umfasste: Grundsätzlich (über eine allgemeine Klausel in Art. 574 CP) konnte jede Straftat zu einem terroristischen Verbrechen werden, solange sie „als Mitglied, im Dienste oder in Unterstützung von“ einer terroristischen Organisation begangen wurde. So war es gang und gäbe, dass Diebstahl, Raub, Geheimnisverrat oder Urkundenfälschung (z.B. nachgemachte Kfz-Kennzeichen) auf diese Weise den (auch strafprozessualen) Stempel „terroristisch“ erhielten (nebst einer Strafschärfung gegenüber den entsprechenden „normalen“ Straftaten).

Trotz dieses absoluten Vorrangs der terroristischen Organisation bei der Tatbestandsdefinition wurde aber im CP 1995 der sog. „Individualterrorismus“ (Art. 577 CP) eingeführt, getragen von einer umfassenden Mitte-Links-Mehrheit, von der sich nur die Konservativen ausschlossen, weil ihr Vorschlag der Einführung der lebenslangen Freiheitsstrafe abgelehnt wurde.

Dabei ging es aber überhaupt nicht um „wirkliche“ Individualtäter (Fälle wie die des UNA-Bombers in den USA hatte es in Spanien nicht gegeben, und die „lone wolves“, wie die jihadistischen Einzeltäter der Gegenwart oder der norwegische Rechtsextremist Breivik, waren – seit der anarchistischen Terrorwelle, die auch Spanien Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts erfasste – unbekannt): Die Einführung der Vorschrift erklärt sich vielmehr aus der Tatsache, dass die ETA als Teil ihrer Inszenierung einer baskischen „Volksbefreiungsbewegung“ stets auch Straßenkrawalle durch jugendliche Banden angespornt hat; diese nicht direkt

<sup>4</sup> Vgl. *Cancio Meliá*, JpD 2002, 19.

<sup>5</sup> Vgl. *Cancio Meliá*, Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto, 2010, S. 271 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Cancio Meliá*, in: Ferrer (Hrsg.), Derecho, libertades y razón de Estado, 2005, S. 21.

<sup>7</sup> Vgl. zu diesem Strafvollzugssystem für alle *Faraldo Cabana*, in: dies./Brandariz García/Puente Aba (Hrsg.), Nuevos retos del Derecho Penal en la era de la globalización, 2004, S. 299 (317 ff.).

<sup>8</sup> Vgl. hierzu *Cancio Meliá*, in: Molina Fernández (Hrsg.), Memento Penal, 3. Aufl. 2015, Rn. 18951 ff., 18954 ff., 18970 ff.; und das von zahlreichen Juristen unterstützte Manifest v. 11.2.2015 gegen die Reform „Pacto antiterrorista“: Por la pendiente deslizante hasta el fondo del barranco“, abrufbar unter:

[http://www.eldiario.es/zonacritica/Pacto-antiterrorista-pendiente-deslizante-barran-co\\_6\\_355624462.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/Pacto-antiterrorista-pendiente-deslizante-barran-co_6_355624462.html) (15.10.2015).

mit der ETA zusammenarbeitenden, aber doch politisch koordiniert agierenden Organisationen (oft als Jugendorganisationen des „politischen Arms“ der ETA getarnt), also keine isoliert handelnden Individuen, waren die Zielgruppe dieses Tatbestands, weil die spanischen Gerichte diese Krawalltruppen selbst nicht als terroristische Organisationen oder Teil der ETA betrachteten, da sie üblicherweise keine Straftaten gegen Personen begingen. Im Rahmen der seit 2000 stattfindenden allgemeinen Ausdehnung der Auslegung der terroristischen Straftatbestände<sup>9</sup> wurde aber diese Rechtsprechung 2007 vom Obersten Gerichtshof (Tribunal Supremo) aufgegeben<sup>10</sup>, und diese und andere Organisationen im „Umfeld“ der Terroristen i.e.S. wurden nun als direkt „terroristisch“ eingestuft, so dass die betreffenden Personen (auch die Minderjährigen, wie gesagt) als Mitglieder einer terroristischen Organisation haftbar wurden.<sup>11</sup>

Andererseits bestand das „aggiornamento“ der Regelung im CP 1995 an die neue verfassungsmäßige Ordnung in einer Neudefinition des Terrorismusbegriffs. Die Diktatur hatte sich darauf beschränkt, diese Delikte personell dadurch zu beschreiben, dass die Täter als „Terroristen“ oder „aufrühre-

<sup>9</sup> Vgl. hierzu nur *Cancio Meliá* (Fn. 8), Rn. 19032 ff.; diese markante, den Einfluss der politischen Kräfte auf den Tribunal Supremo dokumentierende Entwicklung gipfelte in einer rückwirkenden Anwendung einer neuen, allen bislang praktizierten Grundsätzen widersprechenden Auslegung der Strafverbüßungsvorschriften (mit der vermieden werden sollte, dass terroristische Straftäter aus den achtziger Jahren nach ihrer Strafe freigelassen würden), die Spanien eine scharfe Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingebracht hat (EGMR, Urt. v. 21.10.2013 – 55508/07 und 29520/09, 55508/07, 29520/09 [del Rio Prada vs. Spanien]).

<sup>10</sup> Tribunal Supremo, Urt. v. 19.1.2007 – Nr. 50/2007.

<sup>11</sup> Rechtsdogmatisch wird dies dadurch gerechtfertigt, dass unterstrichen wird, dass schon die Straftat der Unterstützung einer terroristischen Organisation nicht nur mannigfaltige Formen materieller Unterstützung, sondern *expressis verbis* auch die Unterstützung „der Ziele“ einer terroristischen Organisation erfasse, und dass der Begriff der „Organisation“ flexibel genug sein müsse, um die Arbeitsteilung (in legale/illegale Aktivitäten) einzubeziehen. Rechtspolitisch war von verschiedenen Seiten schlicht davon die Rede, dass die ganze „Volksbefreiungsbewegung“ um die ETA ein und dasselbe sei, also: „alles ETA“. In diesem Zusammenhang ging es dann nicht nur um die Erfassung der Organisatoren „patriotischer“ Krawalle, sondern – durch das Vorpreschen verschiedener politisch ambitionierter Untersuchungsrichter, insbesondere des damaligen Richters Baltasar Garzón – auch um die Verfolgung der (später verbotenen, heute wieder legalen) Partei Batasuna, verschiedener Organisationen zur Verbreitung der baskischen Sprache und sogar einer „verdächtigen“ Zeitung (auf Baskisch gedruckt!). Kein Hahn hat dann danach gekräht, dass diese Verfahren später fast alle eingestellt werden mussten. Siehe hierzu nur *Cancio Meliá* (Fn. 5), S. 169 ff.

rische Elemente“ bezeichnet wurden.<sup>12</sup> Der CP 1995 optierte nun für die Einführung eines inhaltsreichen objektiven Terrorismusbegriffs, mit dem das politische Programm der terroristischen Organisation beschrieben wurde (Stürzen der verfassungsmäßigen Ordnung oder schwerwiegende Beeinträchtigung des öffentlichen Friedens), und der durch Rechtsprechung und Lehre zu einer dreiteiligen Konzeption (funktional gegliederte Organisation, bewaffnete Gewalt gegen Menschen, politische Zielsetzung) verfeinert wurde.<sup>13</sup>

## 2. Erweiterungen

Nachdem die Konservativen im Jahr 2000 eine absolute Mehrheit im Parlament erlangt hatten, setzte unter der zweiten Regierung Aznar ein neuer Zyklus in der einschlägigen Gesetzgebung ein, der durch einen rasanten Erweiterungs- und Verschärfungsprozess der Terrorismusstraftaten gekennzeichnet war. Wie schon erwähnt waren in der ursprünglichen Fassung des CP 1995 aufgrund der intensiven tatbestandlichen Erfassung wenige Lücken zu schließen. Deshalb betraf die gesetzgeberische Erweiterung und Verschärfung einerseits einige Randbereiche bei der Kriminalisierung von peripheren Verhaltensweisen und die vorher genannte einschneidende Änderung des Strafvollzugsrechts andererseits. So wurde im Jahre 2000<sup>14</sup> einerseits in Art. 578 CP die Verherrlichung oder Rechtfertigung terroristischer Täter oder Verbrechen wieder als Straftat in das spanische Strafrecht eingeführt<sup>15</sup> (wobei dies dadurch kaschiert wurde, dass in derselben Vorschrift auch die Verunglimpfung von Terrorismusopfern unter Strafe gestellt wurde)<sup>16</sup>, andererseits ein eigenes Terrorismusjugendstrafrecht neu etabliert.<sup>17</sup> Beide Neuregelungen waren und sind sehr bedenklich. Äußerungsdelikte sind immer an der Grenze des verfassungsrechtlich Möglichen, und haben zumindest im spanischen Fall nichts zur Schaffung eines terroristenfeindlichen Klimas beigetragen, weisen aber eine manchmal mehr als merkwürdige Anwendungsgeschichte auf: So ging es bei verschiedenen Verfahren schon um die Frage, ob das Brüllen der Worte „gora Euskadi ta askatasuna“ als „es lebe das Baskenland und die Freiheit“, wogegen ja nichts einzuwenden ist, oder aber als „es lebe die ETA“, da die Bezeichnung der Organisation gleichlautend ist, zu verstehen sein soll; ferner, ob man eine Verherrlichung durch Unterlassen begehen kann (wenn ein Bürgermeister nicht veranlasst, eine nach einem Terroristen benannte Straße umzuwidmen), schließlich musste gerichtlich schon eine ganze Philologie (zudem: auf Baskisch, mit den ganzen

<sup>12</sup> Der Schwerpunkt der „Terrorismusbekämpfung“ (darunter wurde auch friedliche Opposition verstanden) lag allerdings während des Franco-Regimes in der Verwendung von Militärgerichten.

<sup>13</sup> Vgl. *Cancio Meliá* (Fn. 5), S. 134 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Cancio Meliá*, JpD 2002, 19 (24 ff.).

<sup>15</sup> Hierzu ist zu bemerken, dass im allgemeinen Teil des CP (Art. 18) feierlich verkündet wird, Verherrlichung sei nur dann strafbar, wenn sie eine Aufforderung zur Begehung von Straftaten darstelle; siehe auch unter III.

<sup>16</sup> Vgl. *Cancio Meliá* (Fn. 5), S. 271 ff.

<sup>17</sup> Vgl. *Cancio Meliá* (Fn. 5), S. 287 ff.

Übersetzungskosten!) zur Auslegung vieler schwülstig-patriotischer Vortragsmanuskripte oder Liedertexte aus dem der ETA nahestehenden politischen Lager entwickelt werden, um festzustellen, ob noch schlicht das Opfer für das Vaterland allgemein oder konkret durch Bombenlegen gemeint war usw. Humoristisch weniger ergiebig ist das damals etablierte Antiterrorismusjugendstrafrecht. Bedenkt man, dass nach der Regelung seit 1995 Straßenkrawalle mit Sachbeschädigung als Terrorismusdelikt auch dann erfasst werden können, wenn der Täter keiner terroristischen Organisation angehört oder mit ihr zusammenarbeitet (nach dem vorhin erwähnten damals existierenden Individualterrorismustatbestand), und betrachtet man den im Jugendstrafgesetz vorgesehenen Strafrahmen für Terrorismusdelikte, stellt man fest, dass im spanischen Jugendstrafrecht tatsächlich die Strafdrohung für Mord oder Vergewaltigung geringer ausfällt als für einen verbrannten Geldautomaten mit einer Wandschmiererei für eine terroristische Organisation.

### III. Die Reform 2010

In der Endphase der terroristischen Aktivität der ETA (nach dem Scheitern eines erneuten Verhandlungsprozesses mit der sozialdemokratischen Regierung Rodríguez Zapatero) wurden im Rahmen einer umfassenden Reform auch die Terrorismusstraftaten novelliert.<sup>18</sup> Unter Berufung auf den EU-Rahmenbeschluss 2008/919/JI wurden nun mehrere Tatbestandsfassungen revidiert:

#### 1. Unterstützung und Finanzierung einer terroristischen Organisation (Art. 576.3 und 576 bis CP)

Einerseits wurden die erfassten Verhaltensweisen erweitert, indem die Anwerbung, die „Indoktrinierung“ und die Ausbildung ausdrücklich im entsprechenden Tatbestand genannt werden (Art. 576 CP). Andererseits wurden verschiedene Verhaltensweisen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Geldmitteln für terroristische Aktivitäten in einer neuen Vorschrift unter Strafe gestellt (Art. 576 bis CP).

Die Erweiterung des Unterstützungstatbestandes ist zum einen völlig überflüssig, da redundant, zum anderen besorgniserregend: Was die Anwerbung und Ausbildung angeht – sollte es überhaupt je dazu kommen, dass diese Aktivitäten Nichtmitgliedern übertragen werden –, war sie schon davor eindeutig vom Tatbestand der Unterstützung erfasst, da schon die bloße Teilnahme an und natürlich auch die Organisation einer entsprechenden „Schulung“ bzw. eines „Trainings“ genannt wurden und der Tatbestand mit einer Klausel endet, die alle den ausdrücklich aufgeführten (z.B. neben der Teilnahme an einer Ausbildung die Beschaffung von Informatio-

nen, das Überlassen von Lokalen, das Verbergen von Personen usw.) „gleichrangigen“ Verhaltensweisen einschließt.<sup>19</sup>

Anlass zur Sorge gibt die neue Alternative der „Indoktrinierung“. Was damit genau gemeint sein soll – im Rahmen einer Regelung, in der die Aufforderung zur Begehung von terroristischen Straftaten (Art. 579.1 I CP) und die Verherrlichung dieser Delikte oder deren Täter (Art. 578 CP) bereits strafbar war –, ist unklar, deutlich wird aber, wie das Bestimmtheitsgebot missachtet und das Strafrecht gefährlich nahe an den Kern der Meinungsfreiheit gebracht wird.<sup>20</sup> Bemerkenswert ist andererseits die Nonchalance bzw. Unverfrorenheit, mit der der Gesetzgeber von 2010 diese neue Handlungsalternative auf den Ratsbeschluss 2008/919/JI zurückführen wollte<sup>21</sup>, denn dort ist die Rede lediglich von der „öffentliche[n] Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“ (Art. 1.1) – die, wie gesagt, nach spanischem Strafrecht schon immer strafbar war –, und zudem wird auch ausdrücklich gemahnt, keinen Grundrechtseinschnitt aus dem Ratsbeschluss abzuleiten: „Dieser Rahmenbeschluss verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, Maßnahmen zu ergreifen, die im Widerspruch zu Grundprinzipien stehen, die sich aus Verfassungsüberlieferungen ergeben und die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung in anderen Medien, betreffen“ (Art. 2).<sup>22</sup> Was hat also der Ratsbeschluss mit der genuin spanischen Erfindung der „Indoktrinierung“ zu tun?

Zweitens wurde auch die Finanzierung von terroristischen Organisationen spezifisch unter Strafe gestellt. Dabei wurde die Definition schlicht aus dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (vom 9. Dezember 1999) übernommen, also das Verhalten folgendermaßen umschrieben: „[...] wer gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar [...], vorsätzlich finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden, um [...]“ (Art. 2.1) die entsprechenden Straftaten zu begehen oder die Mittel einer terroristischen Organisation zukommen zu lassen.

Jedenfalls war auch diese Erweiterung im spanischen Strafrecht völlig redundant,<sup>23</sup> da alle Verhaltensweisen finanzieller Unterstützung einer terroristischen Organisation bereits – sogar durch zwei verschiedene Tatbestände – erfasst waren: durch die allgemeine Unterstützung im damaligen Art. 576 CP („jedwede gleichwertige Form der Kooperation, Hilfe oder Vermittlung wirtschaftlicher oder anderer Art“) und durch eine besondere (und ihrerseits schon davor redun-

<sup>18</sup> Siehe zum Folgenden *Cancio Meliá*, in: Díaz-Maroto Villarejo (Hrsg.), *Estudios sobre las reformas del Código penal*, 2011, S. 643 (656 ff.); *ders.*, in: Galli/Weyenbergh (Hrsg.), *EU Counter-terrorism Offences, What Impact on National Legislation and Case-law?*, 2012, S. 99 ff.; *Cano Paños*, LLP 2011, II. ff. ?

<sup>19</sup> So auch *García Albero*, in: Quintero Olivares (Hrsg.), *La reforma penal de 2010, análisis y comentarios*, 2010, S. 369 (376).

<sup>20</sup> Ähnlich *Muñoz Conde*, *Derecho penal, Parte Especial*, 18. Aufl. 2010, S. 929 f.; *Vives Antón/Carbonell Mateu/Mira Benavent*, in: Vives Antón u.a. (Hrsg.), *Derecho Penal, Parte Especial*, 3. Aufl. 2010, S. 792 f.

<sup>21</sup> Gesetzesbegründung, XXIX Abs. 4.

<sup>22</sup> So auch *García Albero* (Fn. 19), S. 374 f.

<sup>23</sup> Siehe auch *Muñoz Conde* (Fn. 20), S. 930.

dante<sup>24</sup>) Figur in Art. 575 CP (Begehung von Delikten gegen das Vermögen zur Unterstützung einer terroristischen Organisation).

Derjenige Bereich, der nicht eindeutig erfasst war, nämlich das Sammeln von Mitteln „mit der Absicht [...]“ (wobei aber eine Versuchsstrafbarkeit bezüglich der Unterstützung dennoch gegeben sein konnte) bedeutet andererseits eine Kriminalisierung einer bloßen Intention – und dies mit derselben Strafe (5-10 Jahre Freiheitsstrafe) wie das Verhalten desjenigen, der ein Opfer bei der Vorbereitung eines Anschlags ausspioniert oder einer terroristischen Gruppierung Waffen zur Verfügung stellt!

Ganz zu schweigen von der fahrlässigen Tatbestandsalternative (Art. 576 bis 2. CP), die ganz offensichtlich – wie in Deutschland – in den Kontext der Geldwäsche gehört und keinesfalls ein Terrorismusdelikt sein sollte.

## 2. Propaganda (Art. 579.1 II CP)

Schließlich brachte diese Reform auch einen neuen Aufganggefährdungstatbestand (der schwerlich anders als als „Propagandadelikt“ umschrieben werden kann) in Art. 579.1 II CP, mit dem das Verhalten erfasst wird, „Botschaften oder Losungen“ zu verbreiten, die darauf ausgerichtet sind, die Begehung von Terrorismusdelikten „zu veranlassen, dazu zu ermutigen oder zu fördern, so dass das Risiko ihrer tatsächlichen Begehung geschaffen oder erhöht wird“.

Es ist offensichtlich, dass ein solches Verbrechen (nochmals: in einer Rechtsordnung, die die öffentliche Aufforderung zu und die Verherrlichung solcher Straftaten bereits erfasst) nur den Sinn haben kann, die bloße ideologische Beipflichtung oder Parteinahme unter Strafe zu stellen<sup>25</sup>, und so über einen „chilling effect“ die Kommunikation in der Gesellschaft grundrechtswidrig einzuschränken. Und auch hier ist die Berufung auf den EU-Rahmenbeschluss völlig fehl am Platz – „Aufforderung“ ist etwas anderes als „ermutigen“ oder „fördern“.

## IV. Die neue Regelung nach der Reform 2015

### 1. Ausgangslage

Mit vorstehender knapper Beschreibung des Werdegangs des spanischen Antiterrorismusstrafrechts dürfte deutlich geworden sein, dass das bis Sommer 2015 geltende Recht keinerlei Lücken (wohl aber verfassungsrechtlich und rechtsstaatlich höchst bedenkliche Überschüsse) aufwies. Kein Glied der Kette von Handlungen, die zu einem terroristischen Anschlag führen, war unberücksichtigt gelassen worden. Man kann sich dessen mit einigen Beispielen vergewissern: Die Absprache mit anderen (ohne konkrete materielle Vorbereitung), ein terroristisches Verbrechen zu begehen? Erfasst als strafbare Vorbereitungshandlung in Art. 579.1 I CP. Die Veröffentlichung eines Textes im Internet, in dem terroristische Straftä-

ter, Organisationen oder Handlungen positiv dargestellt werden? Eine Straftat der Verherrlichung (Art. 578 CP) oder der Propaganda (Art. 579.1 II CP). Irgendwie Gelder für eine terroristische Organisation sammeln? Ein eindeutiger Fall der Unterstützung (wie gezeigt war nur fraglich, wo: Art. 576.1, 575 oder 576 bis CP). Eine Reise ins Ausland, um sich in einem terroristischen Trainingslager ausbilden zu lassen? Ein expressis verbis erfasstes Unterstützungsverhalten (Art. 576.1 CP). Die Begehung jedweder Straftat (z.B.: Sachbeschädigung durch Wandschmiererei) durch einen Einzeltäter in der Absicht, die „verfassungsmäßige Ordnung zu untergraben oder den öffentlichen Frieden schwerwiegend zu beeinträchtigen“? Ein Delikt des Individualterrorismus, wie es hundertfach angewandt worden ist (Art. 577 CP).

Es bestand also überhaupt keine Notwendigkeit, das spanische Strafrecht auf die neue, durch Al Qaida oder Daesh geschaffene Bedrohungslage „anzupassen“. Die auch aus Spanien nach Syrien oder in den Irak reisenden Mochtégernterroristen sind ohne Weiteres unter Anwendung der bis Juli 2015 geltenden Regelung verhaftet und angeklagt worden.

### 2. Die Expressreform 2015

Zur Vorgeschichte dieser Reform ist zu sagen, dass die seit 2011 wieder regierende Partido Popular sich schon 2012 (trotz der zeitlichen Nähe zu der Reform von 2010) mit dem Gedanken trug, das Strafrecht grundlegend zu revidieren. Der entsprechende Gesetzesentwurf blieb aber nach seiner Einbringung in das Parlament im Jahr 2013 stecken (vor allem wegen innerparteilicher Kämpfe bei den Konservativen, nachdem mehrere Gerichtsverfahren ein umfassendes Korruptionssystem in dieser Partei offengelegt hatten und offensichtlich eine Operation lief, um den amtierenden Ministerpräsidenten Rajoy zu stürzen), und im Herbst 2014 erklärte der Justizminister öffentlich, die Reform würde nicht in dieser Legislaturperiode stattfinden. Im Gesetzesentwurf war keine Änderung im Bereich der Terrorismusdelikte vorgesehen.

Ende Dezember 2014 brachte aber die Fraktion der Konservativen plötzlich einen Gesetzesentwurf ein (wer der oder die konkreten Urheber waren, ist nicht bekannt), mit dem die Terrorismusdelikte vollständig revidiert werden sollten. Der gewählte parlamentarische Weg war ein Zusatzantrag der Partido Popular zu ihrer eigenen Generalreform, obwohl zuvor zu keinem Zeitpunkt eine Novellierung dieser Tatbestände vorgesehen worden war. Durch dieses offen unredliche Verfahren wurde der Zweck erreicht, die obligatorische Erstellung der entsprechenden Gutachten durch den Staatsanwaltschaftsrat, den Staatsrat und den Justizrat zu vermeiden. Eine Erklärung zur Notwendigkeit dieser so unreflektierten und überhasteten Reform wurde nicht gegeben, bis dann die einige Wochen später erfolgenden Anschläge in Paris auf Mitarbeiter des Magazins Charlie Hebdo eine nachträgliche Rechtfertigung lieferten. Die Neuregelung wurde von der (ebenfalls plötzlich in drei Monaten durch das Parlament gepeitschten<sup>26</sup>) Generalreform abgekoppelt (denn diese wur-

<sup>24</sup> Siehe dazu eingehend Cancio Meliá (Fn. 5), S. 256 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Cancio Meliá (Fn. 5), S. 248 ff., zur entsprechenden Verwendung des Unterstützungstatbestandes durch den Tribunal Supremo, die 1999 noch vom Verfassungsgericht desavouiert wurde, aber seitdem ungeschmälert ausgeübt ist.

<sup>26</sup> Als Beispiel: Die einzige Lesung in der zweiten Kammer (*Senat*) – durch die Erklärung des Eilverfahrens formal ge-

de von allen anderen Parlamentsfraktionen abgelehnt<sup>27</sup>), um zusammen mit der sozialdemokratischen Partei (beide werden gegenwärtig von neuen Parteien der Mitte und der Linken in ihrer Hegemonie bedroht) einen von der allgemeinen Reform getrennten „Staatspakt“ zu inszenieren.<sup>28</sup> Keine andere Parlamentsfraktion hat der Novellierung zugestimmt. Die *vacatio legis* wurde zum ersten Male auf drei Monate verkürzt, und die neue Regelung ist seit dem 1.7.2015 in Kraft.

### 3. Die neuen Terrorismusdelikte

Zuzüglich zu allen bislang vorgestellten Tatbeständen (die bis auf den Individualterrorismus alle ungeschmälert beibehalten werden) bringt die neue Regelung folgende Änderungen:

a) Erstens wird der Bezug zur terroristischen Organisation oder Gruppe aufgegeben. Selbstverständlich wird die Strafbarkeit der Mitgliedschaft in und die Unterstützung einer solchen beibehalten, aber die Terrorismusdelikte bedürfen nun nicht mehr grundsätzlich einer Beziehung zu einem Kollektiv – die Ausnahme der vorherigen Regelung, der Individualterrorismus, wird zur Regel. Das bedeutet auch, dass alle peripheren Verhaltensweisen (Unterstützung usw.) auch auf einen Einzeltäter angewandt werden können.

b) Zweitens wird der Terrorismusbegriff radikal geändert (neuer Art. 573.1 CP). Terrorismus ist nun nicht mehr als die Begehung jedweder Straftat, um „die verfassungsmäßige Ordnung zu untergraben oder den öffentlichen Frieden schwerwiegend zu beeinträchtigen“ definiert. Er umfasst vielmehr „alle Straftaten gegen das Leben, die Freiheit, die moralische Integrität, die sexuelle Selbstbestimmung, das Vermögen, die Umwelt, die öffentliche Gesundheit, schwerwiegende Gefährdungsdelikte, Brandstiftung, Straftaten gegen die Krone, Widerstand gegen die Staatsgewalt, unerlaubten Besitz von Waffen oder Sprengstoffen“<sup>29</sup> sowie die widerrechtliche Übernahme von Personen- oder Gütertransportmitteln, solange sie eine der folgenden Zielsetzungen verfolgen:

„1. Untergrabung der verfassungsmäßigen Ordnung, oder Abschaffung oder schwerwiegende Destabilisierung der

deckt –, bei der über 1.000 Anträge zu den mehr als 200 Änderungen „bearbeitet“ wurden, dauerte ungefähr eine Stunde.

<sup>27</sup> In der ganzen parlamentarischen Geschichte Spaniens seit 1977 ist es ein noch nie dagewesener Vorgang, dass eine einzige Fraktion unter Ausnutzung ihrer absoluten Mehrheit das Strafgesetzbuch reformiert.

<sup>28</sup> Deshalb wird die Strafe für terroristischen Totschlag im neuen Art. 573 bis 1. 1. Alt. CP als „die höchste in diesem Gesetzbuch vorgesehene Freiheitsstrafe“ beschrieben, da die in der Generalreform von der absoluten Mehrheit der Partido Popular im Alleingang durchgesetzte neue lebenslange Freiheitsstrafe (bzw. ihre Nennung) von den Sozialdemokraten abgelehnt wird.

<sup>29</sup> Formell kann also nicht mehr *jedes* Delikt zum terroristischen Verbrechen werden; angesichts der Breite dieses Katalogs ist aber keine wirkliche Änderung eingetreten (weiterhin fragwürdig: terroristische sexuelle Belästigung oder terroristischer Betrug?).

politischen Institutionen oder der wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Strukturen des Staates, oder die Nötigung der staatlichen Institutionen, eine Handlung auszuführen oder zu unterlassen;

2. schwerwiegende Beeinträchtigung des öffentlichen Friedens;

3. schwerwiegende Destabilisierung der Funktion einer internationalen Organisation;

4. Hervorrufung einer Verängstigung der Bevölkerung oder eines Teils derselben.“

Zusätzlich werden auch die Straftaten des unbefugten Zugangs zu einem Informationsverarbeitungssystem, der Besitz von entsprechenden Programmen oder Zugangscodes oder die Unterbrechung eines Informationsverarbeitungssystems (neuer Art. 573.2 CP) und die schwerwiegenden Straftaten gegen die öffentliche Ordnung (die unter anderem auch die „Gewalt gegen Sachen“ oder die Drohung, solche zu verwenden umfasst; neuer Art. 573 bis 4. CP) als mögliche Terrorismusdelikte aufgeführt.

Bei dieser Definition sind mehrere Versatzstücke zusammengeschnipselt worden (unter anderem auch aus dem Ratsbeschluss 2002/475/JI, aber ohne dessen Beschränkung auf einen eng umgrenzten Katalog), wobei das Entscheidende (abgesehen von der absoluten Beliebigkeit der verschiedenen Elemente – was ist z.B. eine „schwerwiegende Destabilisierung einer internationalen Organisation“ oder eine „wirtschaftliche oder gesellschaftliche Struktur des Staates“?) darin liegt, dass die verschiedenen tatbestandlichen Zielsetzungen alternativ vorliegen können, das heißt, dass der Terrorismusbegriff weit über den Kern der politisch motivierten Gewalt gegen Menschen ausgedehnt wird.

c) Drittens werden zu den schon vorhandenen und vorhin dargestellten kriminalisierten peripheren Verhaltensweisen zwei zusätzliche Tatbestände gesellt:

Einerseits wird ein Tatbestand der sog. „Selbstausbildung“ geschaffen (neuer Art. 575 CP), nach dem nun auch individuelle Vorbereitungshandlungen (die sonst nach spanischem Recht immer straflos sind) unter Strafe gestellt werden (Erlangung bzw. Beschaffung von militärischen oder waffentechnischen Fertigkeiten oder Kenntnissen mit der Absicht, sich für die Begehung von Terrorismusdelikten vorzubereiten; Art. 575.2 I CP). Dabei bleibt es aber nicht, denn neben diesen Verhaltensweisen wird nun auch mit derselben Strafe bedroht, wer in dieser Absicht „gewöhnheitsmäßig“ Webseiten besucht, „deren Inhalte darauf ausgerichtet oder dazu geeignet sind, zum Eintritt in eine terroristische Organisation oder Gruppe anzustacheln, oder diese oder ihre Zielsetzungen zu unterstützen“. Ebenfalls erfasst wird, wer in derselben Absicht Schriften besitzt, die diese Eigenschaften aufweisen.

Andererseits wird nun auch die fahrlässige Unterstützung (auch auf Spanisch handelt es sich um eine sprachliche Unmöglichkeit) „der Aktivitäten oder der Ziele einer terroristischen Organisation oder Gruppe oder der Begehung einer terroristischen Straftat“ (selbstverständlich auch durch einen Einzeltäter) als Terrorismusdelikt unter Strafe gestellt (neuer Art. 577.3 CP).

4. Fazit

Jeder Jurist sieht sofort, dass die Novellierung mit mehreren Grundregeln des spanischen (und eines jeden rechtsstaatlichen) Strafrechts bricht: Alle Unterscheidung zwischen Vorbereitung und Versuch wird aufgegeben, das System der Beteiligung untergraben und der Begriff der subjektiven Zurechnung suspendiert. Materiell gelten hier weder das Tatprinzip, noch der Gesetzlichkeits- oder der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Aber auch ein jeder Bürger kann die Bedeutung der Reform ermessen: Sie erstreckt den Begriff des Terrorismus auf Verhaltensweisen, die in keinem freien Land als solche betrachtet werden, weil sie mit politisch motivierter Gewalt schlicht nichts mehr zu tun haben.

Einige Beispiele reichen aus: Plaudert jemand unvorsichtigerweise in einem informellen Gespräch Details aus dem Leben einer politisch relevanten Persönlichkeit aus, und wird diese Information dann von anderen dazu genutzt, einen Anschlag auf jene zu begehen, kann das Plappermaul einer fahrlässigen Unterstützung einer terroristischen Organisation oder eines terroristischen Straftäters bezichtigt werden. Nimmt ein Bürger an einer Protestaktion teil, ohne Gewalt anzuwenden, aber mit der Drohung, eine Sachbeschädigung zu begehen, begeht er nach neuem spanischen Strafrecht ein Delikt der schweren Störung der öffentlichen Ordnung. Diese Straftat gehört zu denjenigen Straftaten, die nach der neuen Regelung „Terrorismuseignung“ aufweisen. Und da es beim Protest darum geht, staatliche Stellen zu einer Handlung oder Unterlassung zu nötigen, ist auch sein Verhalten ein Terrorismusdelikt. Begeht ein Tierrechtsaktivist eine Sachbeschädigung, um z.B. für den Stierkampf bestimmte Tiere zu befreien, und gehört dies zu einer Kampagne, mittels derer der Staat dazu bewegt werden soll, dieses Schauspiel zu verbieten, dringt auch er in die Regionen des neuen Terrorismusbegriffs vor. Dringt ein Hacker in den Server des IWF ein und blockiert ihn mit der Absicht, dessen Funktion zu destabilisieren, um so auf angeblich missbilligenswerte Praktiken dieser Organisation hinzuweisen (oder besitzt er auch nur einen Code oder ein Programm, um dies zu tun), ist auch sein Verhalten nach neuem Recht terroristisch. Nach dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich auch nicht vermeiden, dass der Besitzer eines Exemplars von Mao Tse-Tungs „Theorie des Guerrillakrieges“ oder der Besucher einer Website, auf der der israelische Angriff auf Gaza der Kritik unterworfen wird, beschuldigt wird, Texte zu besitzen oder zu lesen, die geeignet sind, andere zu Terrorismusstraftaten zu motivieren. Und die tatbestandsmäßige Absicht, dies zu tun, um Mitglied einer terroristischen Organisation zu werden oder solche Straftaten zu begehen, kann einfach einmal von den Strafverfolgungsbehörden behauptet werden (das reicht ja für eine Festnahme und die entsprechende Meldung in den Nachrichten). Alles Terroristen.

Es scheint eindeutig, dass mit solchen Vorschriften eine Diktatur aufgebaut werden kann – und dass die durch eine solche Regelung möglichen Verfolgungsexzesse nicht prä-

ventiv wirken, sondern das Lager der Terroristen stärken, sollten wir in Europa mittlerweile wissen.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. nur Cancio Meliá, NCLR 2011, 108 (113 ff.).