

Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Veränderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG)“, BT Drucksache 18/4087 vom 24.2. 2015

Anhörung: 23. März 2015

Der vorliegende Gesetzentwurf soll helfen, den internationalen Terrorismus besser zu bekämpfen bzw. Anschläge präventiv zu verhindern. Er steht im Zusammenhang mit den terroristischen Anschlägen in Paris vom Januar 2015. Ziel ist es weitere strafrechtliche Maßnahmen präventiver Natur einzuführen, die die Anschlagsgefahr bei uns reduzieren sollen. Die Maßnahmen im Entwurf zum GVVG-ÄndG beschränken sich auf die Behinderung der Ausreise „bestimmter Personengruppen“ sowie auf die Unterbindung der Finanzierung terroristischer Organisationen. Damit werden zusätzlich zu den drei im Jahre 2009 eingeführten vorgelagerten Straftatbeständen (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat; Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer staatsgefährdenden Gewalttat; Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Straftat) zwei neue Straftatbestände dieser Art hinzugefügt: (1) Reisen, die den Zweck haben, eine terroristische Handlung zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder Terroristen auszubilden oder sich zum Terroristen ausbilden zu lassen; und (2) Finanzierung terroristischer Organisationen.

Ich werde mich in meiner Stellungnahme auf zwei Frage beschränken: (1) sind dies angemessene Maßnahmen angesichts der Bedrohungslage? Und (2) was wäre gegebenenfalls sinnvoll anstelle oder in Ergänzung der hier vorgeschlagenen Gesetzesänderung?

1. Die Relevanz der vorgeschlagenen Maßnahmen angesichts der Bedrohungslage

Zur Problemstellung heißt es in dem Gesetzentwurf, dass „der internationale Terrorismus“ seit „geraumer Zeit eine Bedrohung für die nationale und internationale Sicherheitslage“ darstelle und dass dabei „spezifische Gefahren von der Reisetätigkeit bestimmter Personen“ ausgingen. Zudem „zeigten aktuelle Entwicklungen wie etwa das Erstarken der Terrororganisation ‚Islamischer Staat‘ (IS), dass terroristische Organisationen über beträchtliche finanzielle Mittel zur Begehung terroristischer Straftaten verfügen“. Ich halte diese Problemstellung für nicht besonders überzeugend. Die Bedrohungslage ist viel ernster und komplexer und sollte nicht auf Reisetätigkeiten bestimmter Personen reduziert werden. Tatsächlich haben wir es mit einer Bedrohungslage zu tun, für die es in der Geschichte der Bundesrepublik keine Parallele gibt.

Dass die Bedrohung akut ist haben die Anschläge von Paris im Januar 2015 erkennen lassen. Aber die immer wieder in europäischen Staaten auftretenden Terroranschläge sind nur ein kleiner Teil eines größeren Problems – und dieses lässt sich nicht mehr als „Terrorismus“ beschreiben. Zeitgleich mit den Terroranschlägen in Frankreich eroberten Kämpfer einer als „Boko Haram“ bezeichneten islamistischen Miliz in Nordnigeria einen größeren Landstrich und vergrößerten damit den Kontrollbereich ihres „Kalifats“, welches die Größe von Niedersachsen haben dürfte. Dabei wurden bedeutend mehr Menschen getötet als in Paris. In Syrien und im Irak kontrolliert der Islamische Staat ein Territorium von der Größe Englands. Die al-Qaida zugehörige Miliz al Nusrah in Syrien plant offenbar ebenfalls ein weiteres Kalifat auszurufen, Jihadisten in Libyen und auf dem Sinai haben sich dem IS angeschlossen. Im Jemen kontrolliert der dortige al-Qaida-Ableger bereits größere Landstriche. Was wir in Paris erlebt haben, ist nur ein Nebenschauplatz in einem viel weiteren „Krieg“, der seit über zwei Jahrzehnten anhält und an Moment gewinnt. Im Wesentlichen geht es um die Umsetzung der Ziele einer extrem gewaltbereiten und gefährlichen Ideologie: die des salafistischen Jihads, die eine totalitäre Interpretation des Islam vornimmt. Sie ist potenziell ebenso gefährlich wie die totalitären Ideologien des 20. Jahrhunderts – Nationalsozialismus (Faschismus) und Kommunismus (wissenschaftlicher Sozialismus).

Salafistische Jihadisten werden bei uns als „Terroristen“ wahrgenommen. Terroristen zu sein ist allerdings nicht deren politisches Ziel. Sie wollen Kalifate gründen und möglichst viele Menschen dazu zwingen, gemäß ihrer rigiden Glaubensinterpretation zu leben. Dazu gehören auch Akte des Terrorismus, aber das Spektrum der von ihnen ausgeübten Gewalt ist sehr viel breiter. Sie wollen diejenigen Kräfte, die aus ihrer Sicht dem Ziel eines letztlich weltumspannenden Kalifats im Wege stehen – und dazu gehören auch wir – eliminieren. Das kann die Inkaufnahme des Todes von Hunderten von Millionen von Menschen bedeuten. Das, was wir als Terrorismus wahrnehmen, ist nur die niedrigste Stufe der Gewaltanwendung dieser salafistischen Jihadisten. Wenn diese Jihadisten ganze Staaten und die damit verbundenen Machtressourcen kontrollieren, werden sie höhere Formen der Gewaltanwendung praktizieren.

Die Ideologie, um die es hier geht, ist eine Vermischung von Salafismus und Jihadismus. Salafismus ist eine fundamentalistische Interpretation des sunnitischen Islam, die sich an den Lehren und Praktiken der ersten muslimischen Gemeinschaft zu Zeiten des Propheten Mohammeds ausrichtet und diese in der heutigen Zeit anwenden will. Der Salafismus war lange Zeit eine auf privater Ebene praktizierte Form der Religionsausübung, die unpolitisch blieb. Durch die Gründung der Muslimbruderschaft in Ägypten wurde diese Bewegung schon in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts in revolutionärer Richtung (und in Saudi Arabien durch das Bündnis des Herrscherhauses mit dem Wahabiten in konservativer Richtung) politisiert und in den 60er und 70er Jahren entstand eine revolutionäre Variante des politisierten Salafismus, die den gewaltsamen Kampf gegen die Feinde der reinen Lehre in den Vordergrund stellte (Jihadismus).

Der jihadistische Salafismus galt für lange Zeit als sektiererisch und unbedeutend. Aber diese Ideologie hat mittlerweile eine große Anhängerschaft gefunden. Wie viele Muslime weltweit damit sympathisieren, lässt sich schwer ermessen. Es dürfte nur ein sehr kleiner Anteil sein, eher in Promille zu messen. Besorgniserregend ist aber, wie stark die *absolute Zahl* derjenigen Personen angestiegen ist, die sich bewaffneten Formationen (Milizen, Untergrundbewegungen, terroristischen Zirkeln) anschließen, die salafistische Ziele in der einen oder anderen Weise mit teilweise brutalster Gewalt verfolgen (die einen mehr global orientiert, die anderen eher regional oder lokal). Es gibt Schätzungen über den Umfang bewaffneter salafistischer und anderer radikal-

islamistischer Milizen (die oft mit ihnen gemeinsame Sache machen), die eine Vorstellung von der Größenordnung vermitteln, um die es hier geht. Vor zehn Jahren lag diese Zahl bei 20.000, maximal 30.000; Ende 2013 lag sie zwischen 135.000 (minimale Schätzung) und 170.000 (maximale Schätzung). Inzwischen dürfte weltweit die Zahl radikal-islamistischer oder salafistischer Kämpfer eher zwischen 180.000 und 200.000 liegen. Angesichts von 1,6 Milliarden Muslimen ist das wenig – gerade mal 0,1 Promille. Aber hier handelt es sich um bewaffnete und zu allem entschlossene Menschen, die nicht nur unvorstellbare Grausamkeiten verüben, sondern auch das eigene Leben wenig achten.

Radikale Islamisten und insbesondere jihadistische Salafisten haben immer wieder davon profitiert, dass sie sich als Verteidiger angeblich bedrohter Muslime ausgeben konnten. Das war während der sowjetischen Besetzung Afghanistans so, in Tschetschenien, im Irak nach 2003, in Afghanistan ab 2006 und seit 2011 in Syrien und im Irak. Besonders der Krieg der syrischen Regierung gegen die eigene Bevölkerung (massiv unterstützt durch Russland und den Iran, die dort meinten einen Stellvertreterkrieg gegen den Westen führen zu müssen) hat zu einer beispiellosen Mobilisierungswelle für den salafistischen Jihadismus geführt. Zwischen 2011 und heute sind radikal-islamistische und salafistische Milizen in Syrien entstanden, die zwischen 50.000 und 70.000 Kämpfer unterhalten. Dieser Trend ist durch die Gründung eines eigenen „Kalifats“ durch den IS noch verstärkt worden. Viele Salafisten aus aller Welt zieht es heute in dieses Kalifat, weil sie glauben, dass dort ihr „Gottesstaat“ Realität wird.

Dieser Mobilisierungseffekt ist auch in Deutschland zu spüren. Der Verfassungsschutz schätzte lange Zeit die Zahl der politisch motivierten Salafisten in Deutschland auf weniger als 3.000 ein. Seit 2011 (mit Beginn des syrischen Bürgerkriegs) hat diese Zahl offenbar bedeutend zugenommen. Ende 2011 sollen es schon etwa 3.800 gewesen sein, Ende 2012 um die 4.500, Ende 2013 ca. 5.500 und zu Beginn dieses Jahres etwa 7.000. Bemerkenswert ist dabei, dass andere radikal-islamistische Gruppen kaum gewachsen sind. Für die Zunahme der Anhängerschaft radikaler Salafisten in Deutschland sind vor allem „Prediger“ verantwortlich, die junge Muslime (aber auch andere junge Menschen, oft solche mit Migrationshintergrund) offenbar erfolgreich ansprechen können. Salafistische Netzwerke tragen dazu bei, dass junge Salafisten Kontakt in die Kampfzonen im Nahen und Mittleren Osten bekommen. Wie viele der ca. 7.000 politischen Salafisten in Deutschland gewaltbereit sind, ist nicht bekannt. Sicher sind sich die Behörden aber darin, dass der Übergang vom nur *politischen* Salafismus zum *gewaltsamen* Salafismus und von dort zur *Bereitschaft zu extremen Gewalttaten* und zur Gefährdung der eigenen Sicherheit („Gefährder“) fließend ist. Es sind eine Vielzahl von Fällen bekannt geworden, wo zwischen der salafistischen „Bekehrung“ und der Bereitschaft, blutige Gewalttaten zu begehen (bis hin zum eigenen Märtyrertod) nur wenige Monate verstrichen sind.

Die Zahl der „Gefährder“ unter den Salafisten in Deutschland ist nicht bekannt, es sind aber Schätzungen im Umlauf, die diese Zahl bei mindestens 1.000 Personen ansetzen. Von denen befindet sich ein Großteil in Syrien und dem Irak, um dort für den IS oder für al-Qaida zu kämpfen. Von den derzeit auf etwa 650 geschätzten Islamisten, die vornehmlich in Syrien kämpfen, dürften die meisten (aber nicht alle) auf Seiten des IS in unterschiedlichen Funktionen wirken. Laut Auskunft des Verfassungsschutzes sollen bereits 75 von ihnen ums Leben gekommen sein. Derzeit sollen sich in Deutschland 40 Personen aufhalten, die zuvor in Syrien auf Seiten des IS und anderer islamistischer Organisationen (al-Nusra sowie andere, die sich nicht zu IS oder al-Qaida rechnen) gekämpft haben. Wie viele davon bei IS gekämpft haben, ist nicht zu erfahren. Der IS lässt offenbar Kämpfer, die frustriert sind, nicht ausreisen. Allerdings gibt es

Berichte, wonach der IS (und wohl auch al-Qaida) gezielt als Flüchtlinge getarnte Kämpfer nach Europa einschleusen lässt. Die zurückgekehrten Kämpfer stellen daher ein erhebliches Gefährdungspotenzial dar, weil sie zum einen entsprechend radikalisiert sind und zum anderen Fähigkeiten erworben haben, um komplexe und tödliche Anschläge durchzuführen.

Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Salafisten in Deutschland stellt (egal mit oder ohne Rückkehrer) eine Bedrohung dar, die es in dieser Größenordnung seit Bestehen der Bundesrepublik noch nicht gegeben hat. Zum Vergleich: Die Rote Armee Fraktion (RAF) der 70er Jahre hatte etwa 80 Gefährder (also Personen, die bereit waren andere Menschen heimtückisch zu töten und auch das eigene Leben dabei aufs Spiel zu setzen) und einen Kreis von etwa 300 aktiven Unterstützern. Die salafistischen Bewegungen in Deutschland umfassen derzeit vermutlich etwa 1.000 Gefährder und einen aktiven Unterstützerkreis von etwa 7.000 Menschen. Das ist eine Größenordnung, die droht die deutschen Behörden zu überfordern.

Angesichts dieser Bedrohungslage verwundert es, wie wenig davon in dem vorliegenden Gesetzesentwurf berücksichtigt worden ist. Die dort vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches (Beschränkung der Reisemöglichkeiten von Gefährdern, Verbot der Terrorismusfinanzierung) werden vermutlich wirkungslos bleiben. Es ist im Fall der Reisebeschränkungen sogar zu befürchten, dass sie kontraproduktiv sein können. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Das Verbot der Terrorismusfinanzierung an sich ist vernünftig, um nicht zu sagen überfällig, aber es ist davon auszugehen, dass dadurch die Finanzierungsmöglichkeiten des IS und anderer salafistischer und islamistischer Milizen kaum getroffen werden. Ausweislich der in der offenen Literatur bekannten Informationen, waren die wesentlichen Finanzquellen des IS in den vergangenen Jahren Einnahmen aus Entführungen, weitgehend private Spenden unterschiedlicher Herkunft meist aus der arabischen Welt, Beschlagnahme irakischen und syrischen Vermögens, Besteuerung in den kontrollierten Gebieten sowie Schmuggel von Öl und Kunstgegenständen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass Deutschland dabei ein wichtiges Transitland war. Von daher werden derartige Regelungen im deutschen Strafrecht wenig Auswirkungen haben, es ist aber besser derartige Bestimmungen zu haben als keine.
- Ein Verbot von Reiseaktivitäten salafistischer Gefährder in Länder wie Syrien und den Irak zielt darauf ab, den möglichen Rücklauf entsprechend motivierter und ausgebildeter Rückkehrer nach Deutschland oder in den EU-Bereich zu verhindern um damit die Anschlagsgefahr zu vermindern. Die Frage ist dabei nicht nur, ob das auch realisierbar ist (wie sicher lässt sich eine bestimmte Reiseabsicht nachweisen, die dann auch zu einer Verurteilung ausreichen könnte? Was passiert wenn sich Gefährder gefälschte Reisedokumente besorgen?), sondern auch, ob nicht neue Probleme damit verbunden sind, sollte sich die Bestimmung als effektiv erweisen. Es könnte sein, dass dann die Anschlagsgefahr in Deutschland eher wächst, weil sich Gefährder dazu entschließen ihren Aktivismus in Deutschland auszutragen. Man muss nicht unbedingt eine Kampferfahrung in Syrien haben, um Dutzende oder Hunderte von Menschen bei uns zu gefährden. Problematisch ist auch, dass im Rahmen der Umsetzung der Bestimmungen dieser Gesetzesnovelle die deutschen Behörden den potentiellen Gefährdern den alten Personalausweis abverlangen und diesen einen Ersatzausweis anbieten müssten, der allerdings nicht zur Ausreise berechtigt. Das würde eine Form der Kommunikation zwischen Behörden und Gefährdern bedeuten, bei der nicht sicher ist, ob Letztere daraus nicht wesent-

liche Informationen gewinnen, die abträglich für die öffentliche Sicherheit wären. Eine Folge könnte sein, dass sich die betroffenen Gefährder absetzen bevor sie kontaktiert werden oder ihren Personalausweis abgegeben haben. Manche werden es vorziehen gleich in den Untergrund zu gehen. Manche Gefährder, die nicht von den Behörden kontaktiert werden, erfahren dadurch indirekt, dass sie gar nicht unter der Beobachtung der Behörden sind.

Dies sind alles Gründe, die es nahe legen, den hier vorgelegten Entwurf des GVVG-Änderungsgesetzes noch einmal sehr kritisch zu würdigen. Der Entwurf reflektiert weder in ausreichender Weise die derzeitige Bedrohungslage – die sich durch den Aufwuchs der salafistischen Bedrohung infolge des syrischen Bürgerkriegs und der Begründung des Kalifats des IS ergeben hat – noch kann der Entwurf überzeugen bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen bei Reisebeschränkungen.

2. Alternative Ansätze

Angesichts der veränderten Bedrohungslage bei uns wie bei unseren europäischen Nachbarn (insbesondere Frankreich, Belgien, Großbritannien) erscheint es mir angebracht zu sein, über rechtliche Maßnahmen nachzudenken, die weitergehender Natur sind und die eher versprechen, die Problematik effektiver anzugehen. Ich hatte eigentlich erwartet, dass die Bundesregierung und die sie tragenden Koalitionsfraktionen nach den Anschlügen von Paris entsprechende Vorlagen machen. Da dies nicht erfolgt ist, würde ich vorschlagen, die folgenden Ideen aufzugreifen: (1) die Vorlage einer Regelung für die Vorratsdatenspeicherung, die grundgesetzkonform ist; (2) die Vorlage einer Regelung, die salafistische Propaganda verbietet.

Vorratsdatenspeicherung

Die Vorratsdatenspeicherung ist in Deutschland ein hochgradig emotionalisiertes Thema. Es ist höchste Zeit, zu einer sachlichen und unvoreingenommenen Diskussion zurückzukommen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 2010 hat die damalige gesetzliche Lage (§§ 113a und 113b des Telekommunikationsgesetzes in der Fassung des Artikel 2 Nummer 6 des Gesetzes zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21. Dezember 2007 sowie § 100g Absatz 1 Satz 1 der Strafprozessordnung in der Fassung des Artikel 1 Nummer 11 des Gesetzes zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung) für verfassungswidrig erklärt, in seinen Leitsätzen aber deutlich gemacht, dass eine „sechsmonatige, vorsorglich anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten durch private Diensteanbieter, wie sie die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 (ABl L 105 vom 13. April 2006, S. 54) vorsieht,... mit Art. 10 GG nicht schlechthin unvereinbar“ ist. Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht in den Leitsätzen festgehalten: „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die gesetzliche Ausgestaltung einer solchen Datenspeicherung dem besonderen Gewicht des mit der Speicherung verbundenen Grundrechtseingriffs angemessen Rechnung trägt. Erforderlich sind hinreichend anspruchsvolle und normenklare Regelungen hinsichtlich der Datensicherheit, der Datenverwendung, der Transparenz und des Rechtsschutzes.“

Es ist hohe Zeit, dass der Gesetzgeber diesen Rahmen ausfüllt und dass Bundesregierung oder Fraktionen des Bundestages einen Vorschlag vorlegen, der einerseits Vorratsdatenspeicherung ermöglicht, andererseits aber den in den Leitlinien und dem Ur-

teil aufgeführten Beschränkungen gerecht wird. Die Schwere der oben aufgezeigten Bedrohungslage der öffentlichen Sicherheit macht ein derartiges Vorgehen notwendig.

Vorratsdatenspeicherung ist nicht das einzige Instrument zur Bekämpfung und auch zur Prävention terroristischer Anschläge, es gibt viele andere. Aber ohne den Rückgriff auf Metadaten der Telekommunikation und der Internetkommunikation stoßen Strafverfolgungsbehörden sowie auch der Verfassungsschutz auf Grenzen, die dazu beitragen, dass wesentliche Informationen unberücksichtigt bleiben, die für die öffentliche Sicherheit und für den Schutz des Lebens vieler Bürger wichtig sind:

- Vorratsdatenspeicherung ist in erster Linie ein Instrument der Aufklärung von begangenen Straftaten, da sie den zuständigen Behörden erlauben, die Kontaktdaten von Tätern nachzuvollziehen. Besonders wichtig sind derartige Daten um *Netzwerke* aufzuklären. Wie wichtig der Zugang zu derartigen Daten ist, hat unlängst die Aufklärung der Attentate von Paris durch die französischen Strafverfolgungsbehörden gezeigt. Ohne telefonische und Internet-Metadaten wäre der Nachweis nicht möglich gewesen, dass es sich um geplante und systematisch vorbereitete Attentate gehandelt hatte, hinter denen ein Netzwerk angeführt durch die (mittlerweile flüchtigen) Brüder Belhoucine stand. Der erste Eindruck, wonach die Brüder Kouachi und der Attentäter Coulibaly Einzeltäter waren, hat sich als falsch erwiesen. Jedes aufgeklärte Netzwerk wird für weitere Attentate funktionsuntüchtig und das trägt auch zur Prävention weiterer Anschläge bei. Dort, wo Vorratsdatenspeicherung nicht möglich ist, bleiben Strafverfolgungsbehörden im Dunkeln, wie bei den Untersuchungen zu den Kontakten des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) erkennbar war. Polizei und Staatsanwaltschaften hatten keinen Zugang zu den Verbindungsdaten der Hauptverdächtigen, weil zuvor die Vorratsdatenspeicherung ausgesetzt worden war und sie haben bis heute keine Vorstellung davon, im Rahmen welcher Netzwerke die drei Täter des NSU aktiv waren.
- Gerade weil salafistische Organisationen auf Netzwerken basieren, die Telefonkontakte und das Internet nutzen, ist es auch für die Verhinderung von Anschlägen in Deutschland wichtig, dass ausgehend von den der Polizei bekannten Anhängern dieser Netzwerke deren Struktur aufgeklärt werden kann. Vorratsdatenspeicherung zielt auf Netzwerke ab, sie kann Taten von Einzeltätern nicht verhindern.

Verbot salafistischer Propaganda

Es gibt in Deutschland mehrere salafistische Vereinigungen, meist angeführt durch charismatische Prediger, die eine zentrale Rolle bei der Radikalisierung junger Menschen gespielt haben (bis hin zu deren Bereitschaft Menschen zu töten und sich selber zu opfern). Sie sind die Brutstätten des salafistischen Jihadismus in Deutschland. In der Regel geben sich deren Anführer und Imame nach außen hin als gemäßigt und behaupten, lediglich eine fundamentale Version des Koran zu lehren. Teilweise kann § 130, Abs. 1 StGB gegen diese Personen eingesetzt werden, wenn ihnen nachgewiesen werden kann, dass sie gegen bestimmte ethnische oder religiöse Gruppen Hass predigen. Aber es wäre zu überlegen, ob nicht schon die Verbreitung salafistischen Gedankenguts generell strafbar gemacht wird. Das ist mehr eine Anregung, als dass ich in der Lage wäre konkrete Vorschläge für eine Novellierung des § 130 StGB zu machen.

Kiel, den 15. März 2015