

**Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung**

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG)
BT- Drucksache 18/4087**

Vorbemerkung:

Landesstatawaltschaften und der Generalbundsanwalt sind mit einer Vielzahl von Ermittlungs- und Strafverfahren befasst, welche die Beteiligung deutscher Staatsangehöriger an den bewaffneten Auseinandersetzungen in Syrien zum Gegenstand haben. Einen wesentlichen Teil nehmen Verfahren gegen Personen ein, bei denen der Verdacht besteht, dass sie nach Syrien ausreisen wollen oder bereits ausgereist sind, um sich dort im Umgang mit Schusswaffen, Sprengstoffen sowie Spreng- und Brandstoffvorrichtungen mit dem Ziel ausbilden zu lassen, auf der Seite terroristischer Gruppen zu kämpfen. Rückkehrer aus solchen terroristischen Ausbildungslagern und Kampfgebieten stellen ein erhebliches Gefahrenpotential für die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland dar. Als Anknüpfungspunkt für strafprozessuale Maßnahmen kommt der geltende § 89a StGB aber frühestens in Betracht, wenn sich konkrete Anhaltspunkte für einen Aufenthalt in einem „Terrorausbildungslager“ ergeben; in der Praxis werden entsprechende Erkenntnisse häufig bestenfalls erst nach einer Rückkehr der Personen aus dem Ausland vorliegen.

Ferner sind Gegenstand der Ermittlungen Unterstützungshandlungen in Form von Spendensammlungen und Hilskonvois, die ausreisewilligen Dschihadisten und Terrorgruppen in Syrien zugute kommen sollen. In einer Reihe von Ermittlungsverfahren haben sich immer wieder Beweise für umfangreiche Spendentransfers mit dem Ziel der Finanzierung von geplanten Anschlagsvorhaben im Ausland ergeben.

Die vorgeschlagene Erweiterung des § 89a StGB, die das Reisen sowie den Versuch des Reisens in terroristischer Absicht als weitere Vorbereitungshandlung einer terroristischen Tat unter Strafe stellt, sowie die vorgeschlagene Regelung des § 89c StGB zur Strafbarkeit der Finanzierung terroristischer Straftaten würden aus meiner Sicht – trotz aller Probleme, die bei der prak-

tischen Anwendung im Einzelfall zu erwarten sind – Lücken im Strafrecht ausfüllen, die vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungssituation nicht hingenommen werden können.

Es ist ferner zu begrüßen, dass der Entwurf den mit dem bisherigen § 89a StGB eingeschlagenen Weg, die Vorschriften der Terrorismusbekämpfung vom Begriff der terroristischen Vereinigung abzukoppeln und an die terroristische Straftat anzuknüpfen, fortsetzt. Die Propaganda internationaler islamistischer Netzwerke veranlasst immer mehr einzelne Personen dazu, sich mit dem Ziel einer Teilnahme am internationalen Dschihad auf die Begehung von Terroranschlägen vorzubereiten. Der organisatorisch nicht gebundene Täter gewinnt deshalb für den internationalen Terrorismus immer mehr an Bedeutung.

Im Einzelnen:

1. Zu § 89a Abs. 2a StGB-E:

Die Vorschrift ergänzt die Vorbereitungshandlungen des geltenden § 89a Abs. 2 StGB und stellt unter Strafe das Ausreisen und den Versuch des Ausreisens aus der Bundesrepublik Deutschland, um sich an schweren Gewalttaten im Ausland zu beteiligen oder um sich für die Teilnahme an schweren Gewalttaten ausbilden zu lassen oder hierzu auszubilden.

§ 89a StGB erfasst bereits in der geltenden Fassung Handlungen, die erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Art und das Maß der Gefährdung der geschützten Rechtsgüter – äußere und innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und hochrangige Individualrechtsgüter (§§ 211, 212, 239a, 239b StGB) möglicher Opfer – und in Bezug auf den individuellen Unrechts- sowie Schuldgehalt aufweisen. Mit der Pönalisierung bereits des Versuchs (§ 11 Abs. 1 Nr. 6 StGB) der Ausreise findet eine noch weitere Vorverlagerung des Strafrechts in den Bereich der Vorbereitung von Rechtsgutsverletzungen statt. Der objektive Tatbestand ist bereits dann erfüllt, wenn die Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland ohne weitere Zwischenschritte unmittelbar bevorsteht. In der Sache stellt § 89a Abs. 2a StGB-E damit ein Vorbereitungsdelikt zu dem weiteren Vorbereitungsdelikt des § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB dar.

Diese Verlagerung der Strafbarkeit weit in das Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung wirft die Frage auf, ob die Grundsätze von Tatstrafrecht, Schuldprinzip und Verhältnismäßigkeit noch gewahrt sind. Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, dass der Gesetz-

geber der Gefährdung der Sicherheit des Staates entgegenwirkt, indem er durch strafrechtliche Sanktionen derartige Entwicklungen der Gefahrenlage im frühest möglichen Stadium zu unterbinden sucht (BVerfGE 28, 175, 186, 188, 189). Wesentliche Kriterien für die verfassungskonforme Auslegung des geltenden § 89a StGB enthält das Urteil des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs vom 8. Mai 2014 zu § 89 a StGB (NStZ 2014, 704). Nach diesen Kriterien verstoßen meines Erachtens die Regelungen des § 89a Abs. 2a StGB-E nicht gegen die Grundsätze des Tatstrafrechts, des Schuldprinzips und der Verhältnismäßigkeit, wie folgende Erwägungen noch zeigen:

Die Erfahrungen der Landesstaatsanwaltschaften und des Generalbundesanwalts belegen, dass für gewaltbereiten Dschihadisten in den meisten Fällen die Ausreise aus Deutschland eine wesentliche Voraussetzung für die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat und für die anschließende Teilnahme an Kampfhandlungen ist. Die Ausreise stellt daher den ersten Schritt auf dem Weg zu einer terroristischen Karriere. Eine Pönalisierung in einer frühen Vorbereitungsphase fördert daher den Schutz der oben genannten hochrangigen Individual- und Allgemeinrechtsgüter, sei es durch das Abhalten potentieller Täter von ihrem Tun, sei es durch die Ahndung begangener Taten, sei es schließlich - auch mit Hilfe des zur Verfügung stehenden strafrechtlichen Ermittlungsinstrumentariums - durch Verhinderung der von den Tätern geplanten Anschläge. Dahinter steht die Einsicht, dass die Bevölkerung vom staatlichen Schutzanspruch in erster Linie die nachhaltige Verhinderung terroristischer Anschläge erwartet. Effektiver Rechtsgüterschutz ist aber nur dann möglich, wenn bei der Struktur der Verbote auf die Besonderheiten des Verhaltens, welches die geschützten Interessen – äußere und innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und hochrangige Individualrechtsgüter (§§ 211, 212, 239a, 239b StGB) möglicher Opfer – gefährdet, Bedacht genommen wird. Mit der Regelung des § 89a Abs. 2a StGB-E ist der Gesetzgeber seinen staatlichen Schutzpflichten angesichts neuer Gefahren- und Bedrohungsszenarien nachgekommen.

Die Verlagerung der Strafbarkeit weit ins Vorfeld durch den vorgeschlagenen § 89a Abs. 2a StGB-E wird ausgeglichen durch eine verfassungskonforme Restriktion des subjektiven Tatbestands. Er setzt als überschießende Innentendenz eine terroristische Absicht des Täters in doppelter Hinsicht voraus und begrenzt damit den Tatbestand: Das Unternehmen der Ausreise aus Deutschland muss zum einen in der Absicht („zum Zweck“) erfolgen, eine schwere staatsgefährdende Gewalttat zu begehen oder sich für die Teilnahme an schweren Gewalttaten ausbilden zu lassen oder hierzu auszubilden.

Zum anderen wird die Absicht („um...zu“) des Täters vorausgesetzt, in einen Staat zu reisen, in dem Unterweisungen von Personen in Straftaten gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB erfolgen. Durch die subjektive Tatseite („Ausbildungsabsicht“ und „Anschlagsabsicht“) wird die an sich neutrale Handlung des Ausreisens zu strafbarem Unrecht.

Die weit gespannten und abgestuften Reaktionsmöglichkeiten gemäß § 89a Abs. 5 und 7 StGB, die dem unterschiedlichen Maß der Gefahr hinreichend Rechnung tragen können, gewährleisten die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, beispielsweise beim Versuch der Ausreise.

2. Zu § 89c StGB-E:

Die Schaffung einer eigenständigen Norm zur Terrorismusfinanzierung ist im Grundsatz zu begrüßen. Die bislang bestehenden Möglichkeiten der Strafbarkeit insbesondere als Beihilfe zur Haupttat, Unterstützen einer terroristischen Vereinigung und gemäß § 89a Abs.2 Nr 4 StGB konnten der besonderen Gefährlichkeit terroristischer Straftaten nicht gerecht werden. Der vorgeschlagene Wegfall der Erheblichkeitsschwelle (§ 89a Abs.2 Nr. 4 StGB) beseitigt Unsicherheiten in der praktischen Anwendung

Die Ausdehnung der Strafbarkeit auf die Finanzierung jeder Art von terroristischen Straftaten, nicht nur schwerer staatsgefährdender Gewalttaten ist zu begrüßen. Allerdings bedingt die Weite des objektiven Tatbestandes ein Korrektiv durch das tatbestandsbeschränkende Element der terroristischen Zwecksetzung entsprechend § 129a Abs. 2, 3. Halbsatz StGB. Das lässt befürchten, dass der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung begrenzt bleiben wird. Das Merkmal der objektiven Schädigungseignung („...erheblich schädigen kann“) ist nämlich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu § 129a Abs. StGB (BGHSt 52, 89, 103f) eng auszulegen. Der Bundesgerichtshof spricht insoweit bei § 129a Abs. 2 StGB von einer „nicht unerheblichen Einschränkung“ des Anwendungsbereichs (aaO 105). Gleiches wird auch für § 89c StGB-E gelten.

Die praktische Bedeutung der Vorschrift könnte ferner unter dem Erfordernis des direkten Vorsatzes („Wissen“) hinsichtlich der fremden Tat leiden, den Absatz 1 vorsieht. Ein entsprechender Nachweis wird schwer zu führen sein. Allerdings sehe auch ich im

Hinblick auf das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 8. Mai 2014 (NStZ 2014, 704) die Notwendigkeit dieser Vorsatzform.

3. Fragen der Anwendung in der Praxis:

Sowohl § 89a Abs. 2a als auch § 89c StGB-E werden einen erheblichen Ermittlungsaufwand bei den Strafverfolgungsbehörden für die Verdachtsbegründung und den Tatnachweis erfordern. Das gilt insbesondere für die Beweisführung zur terroristischen Absicht bei der (versuchten) Ausreise, aber auch für den Nachweis der Finanzierungswege, der terroristischen Zwecksetzung und des direkten Vorsatzes bei den Finanzierungshandlungen.

Die vorgeschlagenen Regelungen können der Terrorbekämpfung nur nützen, wenn sachkundige Ermittler zur Verfügung stehen und die möglichen Ermittlungsmaßnahmen auch effektiv umgesetzt werden können. Zu nennen sind insbesondere die technischen Maßnahmen der §§ 100a StPO (Überwachung der Telekommunikation) und 100c StPO (Wohnraumüberwachung), die Auswertung digitaler Speichermedien sowie Ausreise- und Grenzkontrollen. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Ergänzung des § 23d Abs. 1 Nr. 2 lit. a des Zolldienstgesetzes, wonach die Übermittlung der vom Zollkriminalamt erlangten, personenbezogenen Daten zur Verhütung von Straftaten an die mit polizeilichen Aufgaben betrauten Behörden möglich ist, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Terrorismusfinanzierung bestehen

Für die Begründung des Anfangsverdachts und die weitere Beweisführung wird ein noch engerer Informationsaustausch der Strafverfolgungsbehörden mit den Nachrichtendiensten notwendig sein, dessen Ziel die Gewinnung gerichtsverwertbarer Informationen ist. Unverzichtbar sind Strukturkenntnisse über gewaltbereite islamistische Szenen, Reisewerber und –vermittler sowie Reisewege.

Nur dann bieten die vorgeschlagenen Regelungen und das zur Verfügung stehende strafrechtliche Ermittlungsinstrumentarium die Chance, die von den Tätern geplanten Anschläge zu verhindern.

4. Das Recht des Generalbundesanwalts, bei besonderer Bedeutung des Falles Ermittlungsverfahren wegen §§ 89a Abs. 2a StGB-E und 89c StGB-E nach § 74a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2, § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 142a Abs. 1 Satz 1 GVG zu übernehmen, eröffnet die Möglichkeit, bei besonders schwerwiegenden Straftaten, welche die Bundesinteressen besonders nachhaltig berühren, die Zuständigkeit der Bundesgerichtsbarkeit zu begründen.