

Strafbare Terrorismusfinanzierung

– Internationale Vorgaben und nationale Regulierung –

Executive Summary

**Gutachtliche Stellungnahme
zum Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Verfolgung der
Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-ÄndG)**

**vorgelegt zu der
Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages am 23. März 2015**

von

**Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Sieber,
Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Strafrecht
u.sieber@mpicc.de**

**in Zusammenarbeit mit
Wiss. Mitarbeiter Dr. Benjamin Vogel, LL.M. (Cantab.)**

Version 1 v. 22.3.2015

Executive Summary

A. Grundlagen der Stellungnahme

Die nachfolgende Stellungnahme zum GVVG-ÄndG ist Teil einer umfassenderen Untersuchung des Freiburger Max Planck Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht zur rechtlichen Verhinderung der Terrorismusfinanzierung. Die Methodik dieser Untersuchung beruht auf einer Zusammenfassung der aktuellen Formen der Terrorismusfinanzierung, einer detaillierten rechtsvergleichenden Analyse der einschlägigen Vorgaben von UN, FATF und EU, einer grundlagenorientierten Untersuchung der rechtlichen Grenzen der Vorfeldkriminalisierung sowie einer systematischen rechtspolitischen Bewertung des GVVG-ÄndG. Die Kombination dieser Forschungsansätze erbringt wesentliche neue Erkenntnisse über die einschlägigen strafrechtlichen Regelungen. Die gegenwärtig vorliegende Entwurfsfassung der Gesamtstudie steht den Mitgliedern des Rechtsausschusses und den mitberatenden Ausschüssen zur Verfügung.¹

B. Optimierung von § 89c StGB-E

Zum Entwurf des § 89c StGB in der Fassung des GVVG-ÄndG zeigt die Untersuchung: Der Entwurf des GVVG-ÄndG bemüht sich um eine möglichst effektive, rechtsstaatliche und den internationalen Vorgaben folgende Regelung. Er erreicht dabei auch erhebliche Fortschritte gegenüber der geltenden Regelung. Gleichwohl besteht noch Optimierungsbedarf im Hinblick auf jede der drei genannten Zielsetzungen. Beispielhaft sei genannt:

- Die Effektivität der Regelung muss insbesondere durch die Ergänzung des absichtlichen Handelns in § 89c Abs. 1 und durch die Anpassung der Tathandlungen an die in der Praxis festgestellten neuen Finanzierungstechniken verbessert werden.
- Dem – auch verfassungsrechtlich geforderten – *Schuldgrundsatz und anderen Legitimitätskriterien* muss durch die Ersetzung der unbestimmten und unrechtsleeren Tathandlungen Rechnung getragen werden, die in der Entwurfsfassung Alltagshandlungen erfassen und den Tatbestand in die Nähe eines Gedankenstrafrechts bringen.

¹ Die von Prof. Dr. *Ulrich Sieber* in Zusammenarbeit mit Dr. *Benjamin Vogel* verfasste Studie mit dem Titel „Strafbare Terrorismusfinanzierung“ erscheint im April 2015 im Verlag Duncker und Humblot. Die Forschung wurde mit Mitteln der Philip Morris GmbH im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Corporate Social Responsibility und zur Eindämmung des Zigarettenschmuggels gefördert.

- Den – in dem Entwurf differenzierend und mit viel Augenmaß berücksichtigten – *Vorgaben der FATF* sollte in einzelnen Randbereichen teils mehr entsprochen werden (z.B. in der Sache hinsichtlich der vom Entwurf auch für Fälle des Zurückverfügungstellens abgelehnten Versuchsstrafbarkeit), teils weniger (z.B. hinsichtlich des hohen Strafrahmens).

Die genannten – auf der Grundlage der aktuellen Erscheinungsformen der Terrorismusfinanzierung vorgeschlagenen – Konkretisierungen der Tathandlungen von § 89c StGB-E zeigen beispielhaft, dass die Interessen der Sicherheit und des Freiheitsschutzes der Bürger nicht stets widerstreiten, sondern teilweise auch gemeinsam optimiert werden können.

Ohne entsprechende Änderungen des Gesetzentwurfs würde daher eine Regelung geschaffen, die in der Praxis unnötige Probleme bereitet und die Anwendung des Gesetzes erheblich erschwert, gleichzeitig aber auch ihre freiheitssichernde Funktion nicht optimal erreicht und vermeidbare Defizite in der Erfüllung der internationalen Vorgaben verursacht. Der Tatbestand sollte deswegen wie folgt geändert werden (Veränderungen gegenüber der Fassung des Regierungsentwurfs sind unterstrichen; alle Änderungen sind in der Stellungnahme ausführlich begründet):

§ 89c StGB: Terrorismusfinanzierung

(1) Wer Vermögenswerte einem anderen zur Verfügung stellt, versendet oder einsammelt, wer Vermögenswerte entgegennimmt, die aus einer rechtswidrigen Tat stammen oder die ihm zur Übermittlung an einen anderen oder zur Begehung einer rechtswidrigen Tat überlassen wurden, oder wer illegale Finanztransfersysteme organisiert,
mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese zur Begehung

1. eines Mordes (§ 211), ... [wie bisher]
- ...
8. des Unternehmens einer Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland in einen Staat, in dem Unterweisungen von Personen i.S.v. § 89a Abs. 2 Nr. 1 erfolgen,

verwendet werden sollen, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Satz 1 ist nur anzuwenden, wenn die dort bezeichnete Tat dazu bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

- (2) [entfällt]
- (3) [wie bisher]

- (4) [wie bisher]
- (5) In schweren Fällen ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren zu erkennen. [ggf.: Ein schwerer Fall liegt vor, wenn]
- (6) [wie bisher]
- (7) Gem. § 89c StGB wird nicht bestraft, wer die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1–8 genannten Straftaten endgültig aufgibt und die von ihm verursachte Gefahr beseitigt [und die Tat einer zuständigen Behörde anzeigt].
Das Gericht kann die Strafe mildern oder von Strafe absehen, wenn der Täter die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1–8 genannten Straftaten endgültig aufgibt, sein Wissen über die Vorbereitung und Begehung von Straftaten nach Absatz 1 Satz 1 vollständig einer Dienststelle offenbart und durch sein Verhalten dazu beiträgt, dass derartige Straftaten verhindert oder aufgeklärt werden können.

C. Weitere Maßnahmen

1. Entgegen der Entwurfsbegründung führt die Neuregelung des § 89c StGB allerdings nicht „die bislang durch eine Vielzahl von Straftatbeständen abgedeckten Finanzierungshandlungen in einem eigenen umfassenden Tatbestand der Terrorismusfinanzierung zusammen“.² § 89c StGB-E implementiert als „Planungsdelikt“ zur zeitlichen Vorverlagerung der Strafbarkeit vielmehr nur *eines* von verschiedenen Regelungsmodellen zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung. Insoweit besitzt der neue Straftatbestand – bei Berücksichtigung der vorliegenden Änderungsvorschläge – einen im Gesamtkontext zur Terrorismusfinanzierung sinnvollen Anwendungsbereich, der einen ausreichenden Unrechtstatbestand umschreibt und gleichzeitig frühzeitige Ermittlungsmaßnahmen gegen Einzeltäter ermöglicht.

Größere Bedeutung für die Verurteilungspraxis dürfte jedoch weiterhin § 129a StGB (Unterstützung einer terroristischen Vereinigung) haben. § 129a StGB stellt zwar mit der (vollendeten) Unterstützung einer terroristischen Vereinigung höhere Anforderungen an den objektiven Unrechtsgehalt der Tat, erfasst deswegen jedoch – anders als § 89c StGB-E – auch einen nur mit Eventualvorsatz handelnden Täter. Dieser Tatbestand trägt deswegen auch dazu bei, dass die – einem rechtsstaatlichen Strafrecht geschuldeten – höheren Vorsatzanforderungen von § 89c StGB-E nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand über die Phänomene der Terrorismusfinanzierung im Ergebnis nur zu begrenzten Problemen führen dürften. § 129a StGB sollte jedoch ebenfalls auf seinen Reformbedarf hin überprüft werden. Insbesondere sein Vereinigungsbegriff und sein Werbeverbot sollten kritisch analysiert werden.

² So jedoch die Begründung des Regierungsentwurfs S. 11.

2. Wenn die aktuellen Formen der Terrorismusfinanzierung wirksam verhindert werden sollen, müssen vor allem zwei weitere Regelungsmodelle zur Terrorismusfinanzierung geprüft und ggf. ausgebaut werden. Die Kontrolle eines größeren Territoriums durch ISIS hat bereits früher genutzte Formen der Terrorismusfinanzierung zusätzlich gefördert, die mit den klassisch konstruierten nationalen Straftatbeständen auch aus faktischen Gründen nur bedingt erfasst werden können. Dabei geht es um die Terrorismusfinanzierung durch organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität (z.B. Schmuggel und Handel, insb. mit Öl, Weizen, Raffinerieprodukten, Anlagentechnik, Elektronik, Drogen, Zigaretten, Antiquitäten) sowie sonstige Wirtschaftsaktivitäten, das Ausplündern des besetzten Territoriums und Zwangsabgaben.

Gegen viele dieser Beschaffungs- und Finanzierungsaktivitäten erscheint ein Vorgehen mit – rechtsstaatlich ausgestalteten – Listungsverfahren nach § 18 Außenwirtschaftsgesetz sowie mit Due-Diligence-Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer zur Prüfung ihrer Geschäftspartner, ihrer Lieferketten und ihrer Abnehmer aussichtsreicher als der Einsatz von klassischen Strafvorschriften mit hohen Anforderungen an den Vorsatznachweis beim Täter. Dazu müsste der Kreis der Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz auf die risikobelasteten Geschäftsbereiche im EU-Außenhandel ausgedehnt oder ein eigenständiges Regelungssystem geschaffen werden. Die Erfüllung solcher – von den internationalen Organisationen zunehmend empfohlenen – Due-Diligence-Pflichten könnte durch die rechtliche Förderung von Compliance-Systemen in Verbindung mit einem effektiven System von Unternehmenssanktionen gefördert werden.

Die Vorzüge der Listungs- und Due-Diligence-Modelle gegenüber den „klassischen“ strafrechtlichen Vorverlagerungsmodellen werden deutlich, wenn die Wissens- und Nachweisbasis betrachtet wird, die jeweils für eine staatliche Intervention nötig ist: Die klassischen strafrechtlichen Regelungsmodelle greifen nur beim Nachweis eines terroristischen Tätersvorsatzes (bzw. für Ermittlungsmaßnahmen: bei einem entsprechenden Tatverdacht). Die Listungs- und Due-Diligence-Modelle können dagegen bereits Wirkung zeigen, wenn aufgrund des Wissens von Ermittlungsbehörden, Nachrichtendiensten und Wirtschaftsteilnehmern (aus ihren Geschäftsverbindungen) die terroristische Verbindung eines Wirtschaftsteilnehmers in einem – weniger formalen – Verwaltungsverfahren zur Listung nur objektiv nachgewiesen wird. Das Zusammenwirken dieser Akteure könnte bei einer Verbindung beider Modelle (z.B. mit der Bildung einer Public Private Partnership) den Aktionsradius dabei noch stärker erweitern. Allerdings müssen auch hier die jeweiligen rechtsstaatlichen Grundsätze eines Verwaltungsverfahrens sowie die Zumutbarkeitsgrenzen für die Wirtschaft gewahrt werden.

3. Die bei der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung derzeit führende Organisation der FATF kann bei der Entwicklung solcher Due-Diligence-Pflichten ebenso wie bei der Anpassung der vorgenannten klassischen Ansätze eine wichtige Rolle spielen. Im Interesse des Demokratieprinzips müssen die wesentli-

chen Entscheidungen der deutschen Regierungsvertreter in der FATF jedoch vor allem bei der Entwicklung des nationalen Strafrechts zukünftig stärker und in transparenter Weise an den deutschen Bundestag rückgekoppelt werden. Strafrecht zählt zu den eingriffsintensivsten rechtlichen Regelungen, über die das Parlament ohne unangemessenen Druck von außen entscheiden können muss. Ebenso wie der Entwurf des GVVG-ÄndG empfiehlt die vorliegende Stellungnahme deswegen auch nicht, sämtliche Empfehlungen der FATF buchstabengetreu umzusetzen.