

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden
Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG)**

für die Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 23.03.2015

I. Grundsätzliche Einschätzung

Der vorliegende Entwurf der Fraktionen der Regierungskoalition zur Änderung des Gesetzes der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten begegnet nach Auffassung des Strafrechtsausschusses der BRAK denselben grundsätzlichen Bedenken, wie wir sie seinerzeit auch gegen den Entwurf des GVVG geäußert haben.

An diesen Bedenken hat sich seit Inkrafttreten des GVVG nichts geändert. Dass die Evaluation des GVVG durch die Untersuchung von Dessecker/Feltes in der Entwurfsbegründung zum Änderungsgesetz als positiv hervorgehoben wird, überzeugt nicht. Im Gegenteil: Die Studie bestätigt nach hiesiger Auffassung die schon damals von nahezu allen – auch wohlmeinenden Kritikern – geäußerten Befürchtungen, die neuen Tatbestände könnten zu einer Verpolizeilichung des materiellen Strafrechts führen und ihr wesentlicher Gehalt liege in ihrer Funktion als Anknüpfungspunkt für strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen im Interesse der Gefahrenabwehr. Es stimmt bedenklich, wenn die Entwurfsbegründung das Gesetz unter Berufung auf diese Studie als gewinnbringend wertet und hierfür explizit anführt, die durch das Gesetz möglichen Ermittlungsmethoden führten zu einer Verdichtung der Erkenntnisse, die für die Tätigkeit der Ermittler hilfreich sei. Es ist verfehlt, den Erfolg eines materiellen Strafgesetzes daran zu messen, ob und ggf. wie weit Ermittlungsmöglichkeiten ausgedehnt werden konnten, da im liberalen Rechtsstaat strafprozessuale Eingriffe nur im Hinblick auf den Verdacht der Verletzung eines Strafgesetzes gerechtfertigt sind und keinen davon unabhängigen Wert darstellen.

Die Bedenken gegen den vorliegenden Entwurf bestehen insbesondere im Hinblick auf die noch weitergehende Vorverlagerung der Strafbarkeit, namentlich auf die Vorbereitung von Vorbereitungshandlungen, die Anknüpfung der Strafbarkeit an Handlungen ohne Unrechtsgehalt, womit allein innersubjektive Vorgänge die Strafbarkeit begründen und schließlich den

Wegfall der Erheblichkeitsschwelle bei der neuen Vorschrift zur Finanzierung von terroristischen Vorhaben. Insgesamt werden die Grenzen zwischen Prävention und Repression aufgehoben und damit die Legitimität des Strafrechts als ultima ratio Instrument des Rechtsgüterschutzes schwer beschädigt.

II. Kritik an den einzelnen Vorschlägen

Der Entwurf schlägt im Kern zwei Ergänzungen der bestehenden Tatbestände vor. Nach einem neuen Abs. 2a in § 89a StGB soll künftig das Unternehmen einer Ausreise in einen Staat strafbar sein, in dessen Gebiet Personen in terroristischen Fertigkeiten der in Abs. 2 Nummer 1 genannten Art unterwiesen werden, wenn die Ausreise zum Zweck der Begehung einer staatsgefährdenden Gewalttat oder zum Zweck einer solchen Unterweisung erfolgt. Die bisher in § 89a Abs. 2 Nummer 4 StGB gefasste Strafbarkeit der Terrorismusfinanzierung erhält mit § 89c StGB einen eigenständigen Straftatbestand, der sich vom bisherigen Recht vor allem durch den Wegfall der bisher geltenden Einschränkung auszeichnet, wonach es sich um „nicht unerhebliche“ Vermögenswerte handeln muss.

1.

Aus hiesiger Sicht ist die vorgeschlagene Vorverlagerung der Strafbarkeit in § 89a Abs. 2a StGB-Entwurf mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen unvereinbar.

a)

Das Verlassen der Bundesrepublik Deutschland in Richtung bestimmter Zielstaaten begründet als solches offenkundig kein strafwürdiges Handlungsunrecht (neutrale Handlung). Zur Straftat wird somit das Unternehmen der Ausreise allein durch die Verknüpfung mit dem vom Täter dabei verfolgten Zwecken. Der Entwurf nennt insoweit den Zweck der Begehung einer staatsgefährdenden Gewalttat und den Zweck, sich in dem Zielstaat im Hinblick auf die im Gesetz genannten Vorbereitungshandlungen unterweisen zu lassen. Der vorgeschlagene Straftatbestand setzt nicht voraus, dass sich diese Zwecke in einer auf sie hinweisenden Handlung oder Kundgabe des Täters offenbart haben; die im Straftatbestand pönalisierte Ausreise selbst erlaubt keinen Schluss auf solche Absichten. Die im Gesetz genannte und die Strafbarkeit begründende Zweckverfolgung kann sich also allein in der Vorstellungswelt des Täters abspielen. Damit werden im Ergebnis die Absichten des Täters unter Strafe gestellt.

Dies widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen. Unter Maßgabe des aus Art. 103 Abs. 2 GG ableitbaren Tatstrafrechts darf eine materielle Strafnorm nur anknüpfen an eine in der Vergangenheit liegende, dem Täter zurechenbare und schuldhaft begangene Unrechtshandlung.

Dafür genügt es nicht, dass der Täter gefährlich erscheint. Erst recht genügt keine gefährliche oder verwerfliche oder menschenverachtende Gesinnung, wenn diese sich nicht durch eine nach außen getretene für das geschützte Rechtsgut gefährliche oder verletzende Handlung manifestiert hat.

Insofern haben sich die auch schon zur Einführung des ursprünglichen Gesetzes geäußerten Bedenken noch vergrößert. Waren schon die bisher genannten Vorbereitungshandlungen des Abs. 2 Nummern 1 bis 3 StGB „*durchweg solche [neutralen] Handlungen, die in ihrer äußeren Gestalt keinen rechtsgutbezogenen Unrechtsgehalt vertypen*“ (Fischer, StGB, 62. Aufl., § 89a Rn. 38), so gilt dies für das in Abs. 2a des Entwurfs beschriebene Unternehmen der Ausreise erst recht. Denn damit soll nunmehr die Vorbereitung einer Vorbereitungshandlung unter Strafe gestellt werden, nämlich die Ausreise mit dem Zweck der Begehung einer der Vorbereitungshandlungen des Abs. 2 Nummer 1 – 3.

b)

Weiterhin bestehen Bedenken im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG insofern, als die vorgeschlagene Strafnorm dem Wortlaut nach in objektiver Hinsicht jede Person erfasst, die die Bundesrepublik in Richtung eines der genannten Zielstaaten – möglicherweise über Drittstaaten – verlässt. Die notwendige Eingrenzung des Anwendungsbereichs wird der Ermittlungspraxis überlassen. Die Bestimmung der Voraussetzungen und Grenzen der Strafbarkeit werden damit nicht in verfassungsrechtlich hinreichender Weise durch das Gesetz bestimmt. Unabhängig davon bleibt auch völlig unklar, wann das Unternehmen der Ausreise verwirklicht ist, bei Antritt der Reise in der Bundesrepublik, bei Umstieg in ein Flugzeug mit Ziel des fraglichen Staates, bei Kontrolle der Ausweispapiere, bei Grenzübertritt oder etwa schon bei Flugbuchung. In diesem Zusammenhang scheint der noch in der Entwurfsbegründung zum Ausgangsgesetz vom 25.03.2009 (BT-Drucksache 16/12428) geäußerte an sich zutreffende Restriktionsgedanke aufgegeben worden zu sein, wonach der „*Ausdehnung der Strafbarkeit in das bislang straflose Feld der Vorbereitung der aufgeführten Straftaten im Hinblick auf den aus Art. 103 Abs. 2 GG abgeleiteten Bestimmtheitsgrundsatz verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt*“ seien, dem durch „*die Festlegung klar umschriebener Tathandlungen in § 89a Abs. 2 StGB Rechnung getragen*“ werde.

c)

Wie bereits zum Entwurf des Ausgangsgesetzes kritisiert, haben die im Jahre 2009 eingeführten Tatbestände die Grenzen zwischen Prävention und Repression derart verschoben, dass diese kaum mehr zu erkennen sind. Dabei begegnet das Konzept einer Prävention durch Repression vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche des Polizeirechts und des Strafrechts rechtsstaatlichen Bedenken. Diese sind auch gegenüber dem jetzt vorlie-

genden Entwurf angebracht. Das „*Strafrecht darf nicht beliebig in einen Bereich verlagert werden, in welchem es im Kern nicht um die Verfolgung sondern um die Verhinderung von Straftaten geht*“ (Fischer, StGB, 62. Aufl., § 89a Rn. 8) und es sich eigentlich nur um „*als Strafrecht etikettiertes Gefahrenabwehrrecht*“ handelt (vgl. Sieber, NStZ 2009, 353, 357). Das gilt besonders dann, wenn die Vorschriften Eingriffsmaßnahmen legitimieren sollen, die als Instrumente der Prävention nicht zu rechtfertigen wären. Ein solches Konzept ist nicht ehrlich und verunsichert die Rechtsunterworfenen.

2.

Die vorgenannten Bedenken gelten sämtlich auch für den vorgeschlagenen eigenständigen Straftatbestand, der das Sammeln, Entgegennehmen und Zurverfügungstellen von Vermögenswerten für die Begehung bestimmter terroristischer Vorhaben unter Strafe stellen will. Der Vorschlag erweitert die tatbestandlichen Voraussetzungen im Vergleich zum bisher geltenden Tatbestand in § 89a Abs. 2 Nummer 4 StGB. Er beseitigt die Beschränkung auf nicht unerhebliche Vermögenswerte, so dass künftig ausdrücklich auch Kleinstbeträge genügen sollen. Die bisher geltende Einschränkung war allerdings so vage, dass sie als Bestimmung einer strafbarkeitsbegrenzenden Vermögensschwelle ohnehin wenig geeignet erschien. Ohne jede Grenze erscheint der Tatbestand unabhängig von der weiteren Kritik deshalb auch unverhältnismäßig.

Zudem gilt auch hier, dass das Sammeln etc. von Vermögenswerten für sich genommen eine neutrale Handlung ist, etwa wenn Eltern ihrem Kind eine Urlaubsreise finanzieren. Wie bei dem Unternehmen der Ausreise setzt die Strafbarkeit demnach auch hier voraus, dass der Betreffende weiß, dass die Vermögenswerte für terroristische Vorhaben eingesetzt werden sollen. Wieder sind es allein subjektive Umstände, die die an sich neutrale Handlung zur Straftat qualifizieren. Das ist aus den selben Gründen wie oben bei den Vorschlägen zu § 89a Abs. 2a StGB-Entwurf ausgeführt als verfassungswidrig abzulehnen.

III. Fazit

Der Strafrechtsausschuss lehnt die vorgeschlagenen Änderungen der §§ 89a, 89c StGB ab. Nach unserer Überzeugung schadet die weitere Errichtung von Strafnormen, die Gefahrenabwehr leisten sollen, der verfassungsrechtlich geschützten strafrechtlichen und strafprozessualen Ordnung, oder, um mit Fischer zu schließen, „*aus der Nähe der tagesaktuellen Praxis erscheinen die Erosionen des repressiv-liberalen Strafrechts unmerklich und zumeist aus Sicht der Sachgerechtigkeit nahe liegend; betrachtet man sie aus der Distanz und im Überblick nur weniger Jahrzehnte, sind sie dramatisch*“ (Fischer, StGB, 62., Aufl., Einl. Rn. 12b).