



Wortprotokoll der 133. Sitzung

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berlin, den 20. März 2017, 15:09 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 2.600

Vorsitz: Renate Künast, MdB

Tagesordnung - öffentlicher Teil

(Tagesordnungspunkt 1 - nicht öffentlicher Teil -
im Kurzprotokoll der 133. Sitzung)

Tagesordnungspunkt 2

Seite 13

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und
SPD

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des
Strafgesetzbuches – Ausweitung des
Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern**

BT-Drucksache 18/11162

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:

Abg. Dr. Volker Ullrich [CDU/GSU]

Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]

Abg. Jörn Wunderlich [DIE LINKE.]

Abg. Hans-Christian Ströbele [BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN]



| | |
|--|-----------------|
| Anwesenheitslisten | Seite 3 |
| Anwesenheitsliste Sachverständige | Seite 11 |
| Sprechregister Abgeordnete | Seite 12 |
| Sprechregister Sachverständige | Seite 13 |
| Zusammenstellung der Stellungnahmen | Seite 34 |



Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

Montag, 20. März 2017, 15:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Unterschrift

Brandt, Helmut

Heck Dr., Stefan

Heil, Mechthild

Hirte Dr., Heribert

Hoffmann, Alexander

Hoppenstedt Dr., Hendrik

Launert Dr., Silke

Luczak Dr., Jan-Marco

Monstadt, Dietrich

Ripsam, Iris

Rösel, Kathrin

Seif, Detlef

Sensburg Dr., Patrick

Steineke, Sebastian

Sütterlin-Waack Dr., Sabine

Ullrich Dr., Volker

Wanderwitz, Marco

Wellenreuther, Ingo

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



18. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 15:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Winkelmeier-Becker, Elisabeth

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Bosbach, Wolfgang

Fabritius Dr., Bernd

Frieser, Michael

Gutting, Olav

Harbarth Dr., Stephan

Hennrich, Michael

Heveling, Ansgar

Jörrißen, Sylvia

Jung Dr., Franz Josef

Lach, Günter

Lerchenfeld, Philipp Graf

Maag, Karin

Noll, Michaela

Schipanski, Tankred

Schnieder, Patrick

Stritzl, Thomas

Unterschrift

14. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 6



18. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 15:00 Uhr

CDU/CSU

Stellvertretende Mitglieder

Weisgerber Dr., Anja

Woltmann, Barbara

Unterschrift

Anja Weisgerber
Barbara Woltmann

SPD

Ordentliche Mitglieder

Bähr-Losse, Bettina

Bartke Dr., Matthias

Brunner Dr., Karl-Heinz

Drobinski-Weiß, Elvira

Fechner Dr., Johannes

Flisek, Christian

Groß, Michael

Hakverdi, Metin

Jantz-Herrmann, Christina

Rode-Bosse, Petra

Steffen, Sonja

Strässer, Christoph

Unterschrift

Bettina Bähr-Losse
Matthias Bartke
Karl-Heinz Brunner
Elvira Drobinski-Weiß
Johannes Fechner
Christian Flisek
Michael Groß
Metin Hakverdi
Christina Jantz-Herrmann
Petra Rode-Bosse
Sonja Steffen
Christoph Strässer



18. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 15:00 Uhr

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Wunderlich, Jörn

Stellvertretende Mitglieder

Lay, Caren

Pitterle, Richard

Renner, Martina

Tempel, Frank

Unterschrift

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Keul, Katja

Künast, Renate

Maisch, Nicole

Ströbele, Hans-Christian

Unterschrift



Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz

(6. Ausschuss)

Montag, 20. März 2017, 15:00 Uhr

| | Fraktionsvorsitz | Vertreter |
|-----------------------|------------------|-----------|
| CDU/CSU | _____ | _____ |
| SPD | _____ | _____ |
| DIE LINKE. | _____ | _____ |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | _____ | _____ |

Fraktionsmitarbeiter

| Name (Bitte in Druckschrift) | Fraktion | Unterschrift |
|------------------------------|-----------|--------------|
| Hage, Karl-Heinz | B90/Grüne | |
| KÜNKEL | SPD | |
| Schmitt | SPD | |
| Schumann, Jürgen | LINKE | |
| König, Irka | CDU/CSU | |
| DIE TSCHE, HANSEN | CDU/CSU | |
| Büchel, Dirk | LINKE | |
| Lehmann, Volker | CDU/CSU | |
| | | |
| | | |
| | | |

Stand: 23. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Bundesrat

| Land | Name (bitte in Druckschrift) | Unterschrift | Amts-bezeichnung |
|------------------------|------------------------------|--------------|------------------|
| Baden-Württemberg | GUENZL | | |
| Bayern | | | |
| Berlin | | | |
| Brandenburg | | | |
| Bremen | | | |
| Hamburg | | | |
| Hessen | Steinbach | | RD |
| Mecklenburg-Vorpommern | LAWALL | | MRW |
| Niedersachsen | | | |
| Nordrhein-Westfalen | KLEINM | | RiDUG |
| Rheinland-Pfalz | | | |
| Saarland | | | |
| Sachsen | | | |
| Sachsen-Anhalt | | | |
| Schleswig-Holstein | | | |
| Thüringen | Bieder | | RiLG |



Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
am Montag, 20. März 2017, 15.00 Uhr

| Name | Unterschrift |
|---|--------------|
| Karl Greven Hessisches Ministerium der Justiz, Wiesbaden | |
| Prof. Dr. Jörg Kinzig Eberhard Karls Universität Tübingen Direktor des Instituts für Kriminologie Lehrstuhl für Kriminologie, Straf- und Sanktionenrecht | |
| Prof. Dr. Stefan König Deutscher Anwaltverein (DAV) e. V., Berlin Rechtsanwalt | |
| Andreas Maltry Richter am Oberlandesgericht München | |
| Dirk Manzewski Behördenleiter des Landesamtes für ambulante Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern (LaStar), Rostock | |
| Dr. jur. habil. Helmut Pollähne Rechtsanwalt und Strafverteidiger, Bremen | |
| Barbara Stockinger Deutscher Richterbund e. V., Berlin | |



Sprechregister Abgeordnete

| | Seite |
|--|---|
| Bettina Bähr-Losse (SPD) | 29, 31 |
| Dr. Johannes Fechner (SPD) | 24 |
| Vorsitzende Renate Künast (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | 13, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 |
| Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | 22, 23, 29 |
| Frank Tempel (DIE LINKE.) | 23, 29 |
| Dr. Volker Ullrich (CDU/CSU) | 23 |



Sprechregister Sachverständige

| | Seite |
|--|-------------------|
| Karl Greven Hessisches Ministerium der Justiz, Wiesbaden | 13, 28 |
| Prof. Dr. Jörg Kinzig Eberhard Karls Universität Tübingen Direktor des Instituts für Kriminologie Lehrstuhl für Kriminologie, Straf- und Sanktionenrecht | 15, 27 |
| Prof. Dr. Stefan König Deutscher Anwaltverein (DAV) e. V., Berlin Rechtsanwalt | 16, 30 |
| Andreas Maltry Richter am Oberlandesgericht München | 18, 26, 31 |
| Dirk Manzewski Behördenleiter des Landesamtes für ambulante Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern (LaStar), Rostock | 19, 25, 31 |
| Dr. jur. habil. Helmut Pollähne Rechtsanwalt und Strafverteidiger, Bremen | 21, 25, 32 |
| Barbara Stockinger Deutscher Richterbund e. V., Berlin | 22, 24, 33 |



Die Vorsitzende **Renate Künast**: Jetzt kommen wir zum öffentlichen Teil und bitten als erstes die Sachverständigen herein.

Dann können wir weiter machen. Herzlich willkommen an die Abgeordneten aus anderen Ausschüssen. Wir beraten den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches (StGB) – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern. Ich begrüße auch die sieben Sachverständigen, von denen der Siebte wegen eines verspäteten Zuges gerade dabei ist, vom Hauptbahnhof aus zu uns zu eilen. Natürlich sende ich auch ein herzliches Willkommen an die Gäste auf der Tribüne.

Meine Damen und Herren, wir haben jetzt den Gesetzentwurf zum Maßregelrecht bei extremistischen Straftätern, durch den das Maßregelrecht ausgeweitet werden soll. Es geht um die elektronische Aufenthaltsüberwachung oder auch die sogenannte elektronische Fußfessel im Rahmen der Führungsaufsicht bei wegen terroristischer Straftaten Verurteilten. Die kommt bisher nur bei Verurteilten in Betracht, die wegen Verbrechen verurteilt wurden und nach der Haftzeit für weiterhin gefährlich eingestuft werden. Keine tauglichen Anlasstaten sind die Vergehen: der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, der Terrorismusfinanzierung, der Unterstützung in- oder ausländischer terroristischer Vereinigungen oder das Werben um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung. Das sind alles Bereiche, die wir seit Jahrzehnten diskutiert haben. Der Gesetzentwurf, initiiert von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD, sagt jetzt, dass auch bei den gerade genannten Vergehen erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit bestehen, wenn die Verurteilten nach dem Ende ihrer Strafhaft weiterhin radikalisiert sind. Mit dem Gesetzentwurf soll eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach der Haft im Rahmen der Führungsaufsicht für solche Täter ermöglicht werden. Eine fakultative Sicherungsverwahrung soll nur für die ersten drei genannten Delikte, also nicht für das Vergehen des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung, eingeführt werden. Es gibt zur Notwendigkeit eines solchen gesetzlichen

Schrittes unterschiedliche Auffassungen. Aus der Praxis gibt es allerdings einige befürwortende Stellungnahmen. So ist der Deutsche Richterbund der Auffassung, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften künftig bei entsprechenden Einzelfällen noch individuellere, auf den Täter abgestimmte, geeignete Maßnahmen treffen können sollten. Strittig aber ist der Sinn und Unsinn entsprechender Maßnahmen. Darum geht es heute. Ich will zu Beginn der Anhörung ein paar sachdienliche Hinweise geben. Bei uns im Ausschuss – einige von Ihnen waren ja schon mal hier – ist es so, dass Sie als erstes die Gelegenheit für ein kurzes Eingangsstatement erhalten. Dann kommen die Fragerunden. Unsere Bitte ist, sich auf fünf Minuten zu konzentrieren. Das sehen Sie an der wunderbaren Uhr. Wenn die Zahlen rot werden, sind Sie im Minus. Ich will Sie nicht unterbrechen, es wäre aber schön, wenn Sie dann langsam zum Ende kommen. Wir würden alphabetisch mit Herrn Greven beginnen und bei den Fragerunden dann immer abwechseln. Die erste Antwortrunde beginnt dann mit Frau Stockinger. Dann sehen Sie die Uhr auch ohne Limit, aber Sie können sich orientieren. Alle Abgeordneten können in jeder Fragerunde zwei Fragen stellen. Möglich sind zwei Fragen an einen oder eine Frage an zwei Sachverständige. Diese Anhörung ist öffentlich. Es gibt eine Tonaufzeichnung und entsprechend ein Wortprotokoll. Und für die Tribüne: Bild- und Tonaufnahmen sind nicht gestattet.

Das war das Vorspiel und jetzt hat Herr Greven das Wort. Bitte sehr.

SV Karl Greven: Ich danke Ihnen vielmals. Ich will vielleicht nur kurz einleitend schildern, was mein Zugang zu diesem Thema ist. Ich bin Leiter der Abteilung für Strafrecht und Strafprozessrecht im Hessischen Ministerium der Justiz. Die Abteilung ist auch zuständig für Fragen des Elektronik Monitoring im Strafverfahren. Sie ist fachlich zuständig für die gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder in Bad Vilbel, die diese Maßnahmen auf der Grundlage eines Staatsvertrages durchführt. Ich hatte im vergangenen Jahr die Ehre, eine Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses der Justizministerkonferenz über die Einsatzmöglichkeiten der elektronischen Überwachung zu leiten. Es ist ein Bericht mit einer Bestandsaufnahme zu



den Maßnahmen entstanden, die es in Deutschland und in Europa gibt, und der im Übrigen auch in dem Gesetzentwurf zitiert wird. Der Entwurf hat der Justizministerkonferenz noch nicht vorgelegen. Das wird in der Frühjahrskonferenz der Fall sein.

Ich will vielleicht an den Anfang des Statements stellen, dass ich grundsätzlich den Gesetzentwurf begrüße. Ich bin auch der Auffassung, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung einen nicht unerheblichen Eingriff in die Freiheitsrechte der überwachten Personen darstellt. Die Maßnahme führt aber nicht zu einer permanenten und lückenlosen Beobachtung des Probanden. Die Aufenthaltsdaten werden zwar automatisiert aufgezeichnet, dürfen aber nur genutzt werden, wenn Verstöße gegen die Gebots- oder Verbotszonen vorliegen, das heißt ein Verlassen der Gebotszone oder ein Betreten der Verbotszone. Sie dürfen dann zum Zwecke der Klärung und der Ahndung von Weisungsverstößen oder aber der Strafverfolgung und der Abwehr entsprechend qualifizierter Gefahren genutzt werden.

Die Aufenthaltsüberwachung bleibt ein Eingriff in informationelle Rechte, in Freiheitsrechte mit durchaus spürbarer Intensität und dies bedarf nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip einer Rechtfertigung. Ich glaube aber, dass diese Rechtfertigung im geltenden Recht gegeben ist. Und ich glaube, dass sie auch nach dem Gesetzentwurf mit den Erweiterungen, die dort vorgesehen sind, gegeben ist.

Im Recht der Bundesrepublik sind Maßnahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung bisher ausschließlich als Weisungen der Führungsaufsicht – darum geht es hier – und teilweise im Strafvollzugsrecht der Länder zur Sicherung vollzugsöffnender oder -beendender Übergänge vorgesehen. Wir haben im Übrigen in Hessen eine Praxis, die auch zur Vermeidung von Untersuchungshaft die elektronische Überwachung – allerdings das nur mit Einverständnis des Betroffenen – nutzt.

Die Fälle der Weisung nach § 68b Satz 1 Nr. 12 StGB werden operativ zentral für alle Bundesländer auf der Grundlage eines Staatsvertrages von der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der

Länder (GÜL) in Bad Vilbel geführt. Zum Stichtag 28. Februar 2017, also eine relativ aktuelle Zahl, wurden zeitgleich 89 Maßnahmen durchgeführt. Das sind im Vergleich zu den europäischen Ländern – jedenfalls zum Teil – fast verschwindend geringe Zahlen. So haben wir in dem bereits erwähnten Bericht der Arbeitsgruppe festgestellt, dass die Vergleichszahlen etwa in den Niederlanden bei 1.400, in Belgien bei 1.700, in Polen 4.690 und in England und Wales bei 12.000 Probanden ein Vielfaches dieser Zahl ausmachen. Der Unterschied liegt freilich darin, dass das Instrument der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in diesen Ländern niedrigschwellig zur Vermeidung von Haftstrafen bzw. zur Ausgestaltung der Kriminalstrafe als Hausarrest genutzt wird, während in der Bundesrepublik mit dem Bereich der Führungsaufsicht schwere Taten und besonders gefährliche Verurteilte betroffen sind. Hintergrund ist dabei die unterschiedliche Bedeutung der Geldstrafe und ein unterschiedlicher Druck auf die Kapazitäten der Vollzugseinrichtungen.

Klar aber ist, dass in Deutschland die hier betroffenen Weisungen nur bei besonders gravierenden Delikten und überdies nur in Ansehung besonderer Gefährdung Anwendung finden. Die verurteilte Person muss wegen einer schweren Straftat aus einem abschließenden gesetzlichen Deliktskatalog zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden sein und diese vollständig verbüßt haben. Es muss die Gefahr, dass die verurteilte Person weitere Straftaten begeht, bestehen und die Maßnahme muss erforderlich sein, um eben dieser Gefahr entgegen zu wirken.

Mit dem Entwurf soll der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf extremistische Straftäter erweitert und in diesem Bereich auch die Einsatzschwelle der Mindestdauer der Vollverbüßung von drei auf zwei Jahre herabgesetzt werden. Es geht dabei um Verurteilungen wegen Vergehen im Vorfeld eigentlich terroristischer Anschläge und Gewalttaten, Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Absatz 1 bis 3 StGB, Terrorismusfinanzierung nach § 89c Absatz 1 bis 3 StGB sowie die Unterstützung einer auch ausländischen terroristischen



Vereinigung in den Fällen des § 129a Absatz 5 StGB.

Auch die im Vorfeld eines terroristischen Übergriffs begangenen Staatsschutzdelikte indizieren eine massive Gefährdung potentieller Opfer, die mit Blick auf das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit einen unabweisbaren Bedarf nach Verbesserung der Sicherungsmöglichkeiten begründen. Eine solche Möglichkeit sehe ich durch den Gesetzentwurf durchaus als gegeben. Natürlich wird gegen die elektronische Aufenthaltsüberwachung immer wieder deren angebliche Untauglichkeit zu einer wirksamen Abwehr der von entsprechend verurteilten Personen ausgehenden Gefahr ins Feld geführt. Bei nüchterner Betrachtung ist dies nur die Verknüpfung einer falschen Versprechung. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung durch GPS-Tracking ist keine Fesselung, keine Einsperrung des Probanden. Die Maßnahme soll ja gerade ein gegenüber der Freiheitsentziehung milderer Rechtseingriff sein. Und deswegen gewährt sie auch keine absolute Sicherheit und Sicherung von Straftätern. Sie belässt ohne Zweifel die Möglichkeit der Vereitelung und Flucht und garantiert nicht den sicheren Ausschluss neuer Straftaten. Immerhin aber gibt sie einige Möglichkeiten, die mit der Strafbewahrung und den Möglichkeiten des Trackings selber zusammenhängen und auffällige Observationsmaßnahmen entlasten und unterstützen können. Vielen Dank!

Die **Vorsitzende**: Danke Herr Greven. Dann hat Herr Professor Dr. Kinzig das Wort.

SV Prof. Dr. Jörg Kinzig: Vielen Dank für die freundliche Einladung. Zwei Punkte zu meiner Qualifikation. Ich habe schon 1996 über die Sicherungsverwahrung promoviert, als dieses Institut noch niemand gekannt hat und seitdem gab es verschiedene Ausweitungen und freundlicherweise laden Sie mich immer ein. Ich komme gerne, auch wenn meine Ansicht meistens wenig Relevanz hat. Ein zweiter Punkt, was die Fußfessel und die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) angeht: Wir haben für das Bundesjustizministerium eine große Studie gemacht, die erst vor kurzem fertig geworden ist.

Ich hänge mich an meinem Papier entlang und will zunächst etwas zur EAÜ oder Fußfessel sagen. Da hab ich mir Seite 2 des Gesetzentwurfs angesehen und geschaut, ob denn eine Eignung besteht. Wichtig ist ja, dass die Sache auch das Ziel erreicht, das man beabsichtigt. Da wird zunächst ein Verfahren vor dem OLG München angeführt, wo keine Fußfessel hätte angeordnet werden können. Das finde ich wenig überzeugend. Ich sage den Studierenden immer: Wir sind von Lücken im Strafrecht umstellt und die können wir einfach nicht alle schließen, wenn Strafrecht, wie wir es ja eigentlich wollen, ultima ratio sein soll. Und ganz konkret, auf den Seiten 3 und 4 werden vier Punkte genannt, warum die Fußfessel tauglich sein soll. Es wird gesagt, man könne sie mit Verbotszonen kombinieren. Dann werden Anschlagziele genannt: Flughäfen, Bahnhöfe, Kraftwerke oder Sportstadien. Wenn ich mir einen zu allem entschlossenen Terroristen vorstelle, dann meine ich, dass er leicht auf andere Ziele ausweichen wird und von daher halte ich das für wenig kriminalitätsverhindernd. Ähnliches gilt für die Gebotszone. Da wird gesagt, man wolle die Ausreise und die Ausbildung in Terrorcamps verhindern. Man könnte ja Meldeweisungen parallel auferlegen oder die würden sicherlich auch auferlegt werden. Dann wüsste man auch, dass er im Ausland ist und außerdem stellt sich auch rechtlich noch die Frage, ob nicht das Ausland kriminalitätsfördernd sein müsse. Dann erhöhte Entdeckungs- und Aufklärungswahrscheinlichkeit: Dieser Effekt ist empirisch noch nicht belegt; weder bei allgemeinen Straftätern und erst recht nicht bei terroristischen Straftätern. Da gibt es auch keine Grundlage dafür. Ein schnelleres Einschreiten im Falle einer akuten Gefährdungslage halte ich auch für wenig aussichtsreich. Meistens wird es dann doch so sein, dass die Polizei trotz Alarm zu spät kommt, wenn wir es wirklich mit einer zu allem entschlossenen Personengruppe zu tun haben, und insofern unterscheiden sich eben die Terroristen von Sexual- und Gewalttättern, auf die bisher die elektronische Aufenthaltsüberwachung angewandt wird.

Ich habe dann zu Punkt 3 noch versucht kurz nachzudenken: Gibt es vielleicht auch negative Effekte bei der Einführung? Ein wenig will ich auf



mögliche körperliche Folgen eingehen. Das haben wir in dieser Untersuchung beschrieben. Ich halte das für nicht so gravierend. Nachdenken muss man sicher über berufliche Nachteile, die damit verbunden sein können, auch über eine mögliche Stigmatisierung. Auch habe ich über Radikalisierungstendenzen nachgedacht. Können die nicht vielleicht verstärkt werden? Wenn einer aus dem Vollzug Entlassener sagt: Jetzt habe ich diese elektronische Aufenthaltsüberwachung. Jetzt ist es mir eigentlich egal und jetzt bin ich erst recht entschlossen, den Staat, den ich angreifen will, auch zu schädigen.

Wenn man die Maßnahme schon einführt, dann wäre ich für eine rechtstaatliche Flankierung. Man kann über obligatorische Sachverständigen-gutachten nachdenken. Die gibt es bisher in diesem Bereich nicht. Dann kann man darüber nachdenken, die Überprüfungsfrist von zwei Jahren auf ein Jahr herabzusetzen und vielleicht auch darüber, dies zu einem Fall der notwendigen Verteidigung zu machen.

Damit bin ich bei der Sicherungsverwahrung. Die Sicherungsverwahrung ist seit 1996 immer wieder ausgeweitet worden. Dann gab es diese Stoppsignale vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und vom Bundesverfassungsgericht. Die Bundesrepublik ist verurteilt worden. Deswegen würde ich hier zur Vorsicht mahnen. Was man jetzt machen will: Man will abstrakte Gefährdungsdelikte aus diesem Katalog von § 66 Absatz 3 StGB, die sehr weit im Vorfeld einer Strafbarkeit ansetzen, kombinieren mit einem weiteren sehr problematischen Rechtsinstitut: Dem der Sicherungsverwahrung. Das halte ich jedoch für äußerst problematisch. Nur am Rande erwähnen will ich die Frage der Prognose, die auch immer wieder bei der Sicherungsverwahrung eine große Rolle spielt. Sie müssen also prognostizieren, dass jemand aufgrund von nur zwei abstrakten Gefährdungsdelikten besonders gefährlich ist. Ob das überhaupt valide gelingen mag, mag ich zu bezweifeln.

Damit bin ich schon beim Fazit: Wenn man Zugewinne gegen Nachteile bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung abwägt, sehe ich nicht, dass die Zugewinne die Nachteile überwiegen. Wenn man sie einführen will, dann würde ich zu einer rechtstaatlichen Flankierung

raten. Von der fakultativen Sicherungsverwahrungsausweitung bin ich nicht überzeugt – gerade auch wegen unserer Geschichte. Insgesamt sollte die präventive Wirkkraft des Strafrechts auch nicht überschätzt werden.

Letzter Punkt – zu der Untersuchung, die wir gern für das Ministerium gemacht haben, haben die Praktiker mit Mehrheiten von 60 bis 80 Prozent – je nach Personengruppe – gesagt, dass man das nicht ausweiten sollte. Das ist auch ein gewichtiges Wort. Was man vielleicht noch machen sollte: Eine Rückfalluntersuchung. Die haben wir noch nicht. Dankeschön!

Die **Vorsitzende**: Danke, jetzt hat als nächster Professor Dr. König das Wort.

SV Prof. Dr. Stefan König: Ich bedanke mich auch für die Einladung, hier vor Ihnen sprechen zu können. Ich bin Rechtsanwalt und Strafverteidiger in Berlin und Mitglied des Strafrechtsausschusses des Deutschen Anwaltsvereins und komme hier auch für diese Organisation her.

Vorab will ich noch eines bemerken: Ich habe Ihnen eine schriftliche Stellungnahme per E-Mail übersandt. Als ich eben draußen die Stellungnahmen der anderen Sachverständigen einsammelte, habe ich sie nicht gefunden. Ich hoffe, sie ist angekommen. Sonst müsste ich Ihnen die vielleicht nachher, wenn Sie es noch lesen wollen – ich habe sie als Kopie dabei.

Die **Vorsitzende**: Wir möchten sie gerne haben, weil sie dann im Netz für jeden Abgeordneten abrufbar ist.

SV Prof. Dr. Stefan König: Ich habe sie geschickt. Vielleicht ist sie irgendwo untergegangen oder auch in meinem Büro nicht rausgegangen. Ich weiß es nicht. Ich gebe Sie Ihnen gleich gerne.

Jetzt kurz zu meinen Positionen: Herr Kinzig hat vieles von dem vorweg genommen, was auch ich sagen will. Ich kann ohnehin zu praktischen Untersuchungen und zu Erfahrungen mit der Führungsaufsicht nichts sagen, da ich praktische Erfahrungen mit diesem Instrument überhaupt nicht habe. Aber dennoch aus meiner Sicht noch ein paar ergänzende Anmerkungen:

Ich fange mit der geplanten Erweiterung der Sicherungsverwahrung – besser gesagt – des Vortatenkatalogs um die Vergehen gemäß §§ 89a,



89c und 129a Absatz 5 Satz 1 StGB an. Das ist schon gesagt worden und ich möchte auch nochmal daran erinnern: Wir hatten hier jahrelang in diesem Lande eine sehr bedenkliche Entwicklung zur Ausweitung der Sicherungsverwahrung bis dann zunächst Straßburg und dann auch Karlsruhe sehr deutlich gesagt haben: Das ist ein Irrweg. Daraufhin hat es eine grundlegende Reform des Rechts der Sicherungsverwahrung gegeben und die Vortaten sind beschränkt worden auf schwerwiegende Straftaten, schwerwiegende Gewalt- und Sexualstraftaten, also solche, die unmittelbar in die höchstpersönlichen Rechtsgüter der betroffenen Opfer eingreifen und in der Regel auch zu schwerwiegenden Folgen für sie führen. Das, was jetzt vorgeschlagen wird, betrifft ja Delikte, die weit im Vorbereitungsbereich von strafbaren Handlungen sich sozusagen bereits als Straftaten in das StGB hineinbegeben haben. Damit wird meiner Meinung nach diese vernünftigerweise umgekehrte Richtung wieder in eine andere Richtung verkehrt. Das halte ich für eine bedenkliche Entwicklung und ich halte sie auch nicht für notwendig. Denn wenn man die Erfahrungen, die mit der bisherigen Neuregelung der Sicherungsverwahrung gemacht wurden, betrachtet, wären auch jetzt schon terroristische Straftäter potentielle Kandidaten für die Sicherungsverwahrung, nämlich dann, wenn sie beispielsweise Mitglieder oder Gründer einer terroristischen Vereinigung sind. Dass es einen solchen Fall bislang gegeben hätte, ist mir jedenfalls nicht bekannt und ich habe auch in den Stellungnahmen dazu nichts gelesen.

Wenn die Erweiterung des Vortatenkatalogs lediglich den rechtstechnischen Sinn haben soll, das bisherige Modell der Anordnung von elektronischer Aufenthaltsüberwachung in Zusammenhang mit Führungsaufsicht zu ermöglichen, dann hätte man auch einen anderen Weg beschreiten können, so wie er, wenn ich es richtig sehe, beim § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB auch vorgeschlagen wird.

Jetzt aber zur Erweiterung der Anordnungsvoraussetzungen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Zusammenhang mit der Führungsaufsicht. Wie gesagt: Ich habe keine Erfahrungen damit, was Herr Kinzig gesagt hat. Ich kann mich nur darauf stützen und darauf

Bezug nehmen. Der Entwurf nimmt ja auch auf seine Untersuchungen Bezug, deren Ergebnisse er hier nochmal zusammengefasst hat. Was im Übrigen im Entwurf als Empirie angeboten wird, eine Entscheidung des OLG München und ein Bericht der Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz, ist mir jedenfalls nirgends öffentlich zugänglich gewesen und wird in dem Entwurf auch nicht näher dargelegt. Deswegen sehe ich von da aus diese Voraussetzung, ein solches Instrument mit einer erheblichen Eingriffsintensität in diesem Bereich einzuführen, nicht. Im Übrigen beziehe ich mich auf das, was auch Herr Kinzig ausgeführt hat. Es sind Fälle bekannt geworden, in denen auch dieses Instrument zu einer Vermeidung von terroristischen Gewalttaten nicht geholfen hat. Herr Greven hat zu Recht gesagt, man dürfe sich auch nicht zu viel davon versprechen. Die Frage ist dann eben: Lohnt das überhaupt, so etwas vorzusehen, wenn man auf die damit verbundenen Eingriffe blickt?

Letztlich meine ich, und die Diskussion wird ja auch geführt, ist es eine Frage, die man im Polizeirecht betrachten muss. Es gibt jetzt auch einen entsprechenden Entwurf zu § 56 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt (BKA-Gesetz), der wiederum auch auf eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgreifen kann, das ja gesagt hat: Die Grenzen des klassischen polizeilichen Gefahrenbegriffs können auch noch verfassungsgemäß erweitert werden. Die Anforderungen, die an die Vorhersehbarkeit des Kausalzusammenhangs zwischen einer Handlung eines Störers und einer Gefahr zu setzen sind, können gelockert werden. Es müssen aber immer noch bestimmte konkrete Tatsachen vorhanden sein, die für die Gefährlichkeit einer Person in Bezug auf eine zu erwartende gefährliche Situation bestehen. Das ist wesentlich enger, als das, was hier in dem Ihnen vorliegenden Entwurf vorgeschlagen wird. Ob das BKA-Gesetz das ausreichend konkret formuliert, ob weitere formelle Anforderungen – auch an den Rechtsweg – für die Anordnung solcher elektronischen Aufenthaltsüberwachungsmaßnahmen notwendig sind, steht auf einem anderen Blatt. Dies muss man in diesem Kontext auch diskutieren. Man sollte aber in diesem Kontext diskutieren und nicht im Bereich des Strafrechts, in dem der jetzt erreichte rechtstaatliche Status des Maßregelrechts wieder



reduziert, um nicht zu sagen ramponiert wird. Soweit meine Meinung.

Die **Vorsitzende**: Danke Herr König. Dann hat Herr Maltry das Wort.

SV Andreas Maltry: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich auch, dass ich heute hier eingeladen worden bin. Zu meiner Person: Ich bin seit September 2011 Richter am Oberlandesgericht in München und arbeite seit April 2011 in der Zentralen Koordinierungsstelle Bewährungs-hilfe Bayern, bei der auch die Zentrale Kontaktstelle Justiz Bayern angesiedelt ist, die zuständig ist für u.a. beratende Funktionen im Bereich der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht für ganz Bayern. Wir stellen also einen gewissen Erfahrungspool für die mit elektronischer Aufenthaltsüberwachung befassten Akteure in Bayern dar.

Ich möchte mit der Erfahrung, die wir mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung gemacht haben, zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen und kann feststellen, dass die Rechtsanwendungspraxis bislang einen sehr besonnenen und einen sehr zurückhaltenden Gebrauch von den Möglichkeiten der elektronischen Aufenthaltsüberwachung unter Führungsaufsicht gemacht hat. Der Gesetzentwurf listet ja schon auf, dass im Jahr 2014 565 verurteilte Sexualstraftäter die formellen Voraussetzungen für die Anordnung der EAÜ erfüllt hätten. Von der GÜL sind auch im gesamten Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. August 2016, also über viereinhalb Jahre, 149 Personen elektronisch überwacht worden. Auch wir in Bayern hatten im Vorfeld der Einführung der EAÜ in der Führungsaufsicht bei den HEALDS-Probanden, das sind Sexualstraftäter, die der Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei Sexualstraftäter unterliegen, geschaut, wieviel von denen die formellen Voraussetzungen für die EAÜ, also mindestens eine Vollverbüßung von drei Jahren erfüllen. Es waren, ohne es genau auswerten zu können, zwischen sechs- und siebenhundert Personen. Tatsächlich sind zu jeweils einem konkreten Stichtag in der Zeit von 2013 bis 2015 10 bis 21 Personen tatsächlich mittels der EAÜ überwacht worden. Was ich damit sagen will ist: Auch wenn die formellen Voraussetzungen vorlagen, haben die Anwendungsakteure die EAÜ nicht bei jedem

eins-zu-eins angewandt, sondern sich genau angeschaut haben: Bedeutet die Maßnahme der EAÜ einen Mehrwert bei dem einzelnen Täter? Wir sind uns bewusst und haben das auch immer gesagt, dass die EAÜ kein Allheilmittel darstellt, sondern nur ein Bestandteil eines Maßnahmenbündels im Recht der Führungsaufsicht sein kann.

Dazu ist das Konzept der Fallkonferenzen entwickelt worden. Das heißt, es treffen sich die mit dem Probanden in der Führungsaufsicht befassten Akteure: Polizei, Staatsanwaltschaft, gegebenenfalls die Leute aus der Maßregelvollzugsanstalt bzw. der Justizvollzugsanstalt, Bewährungshelfer, gegebenenfalls die Personen aus der Führungsaufsichtsstelle im Vorfeld und besprechen, ob hier eine EAÜ in Frage kommt und ob eine entsprechende Weisung einen sicherheitspolitischen Mehrwert im konkreten Einzelfall hat. Nicht immer, wenn es zu einer Fallkonferenz gekommen ist, hat man dann auch eine EAÜ-Maßnahme befürwortet. Tatsächlich ist es so, dass auch bevor es zu einer Fallkonferenz kommt, im Vorfeld Staatsanwaltschaft und Polizei miteinander absprechen, ob hier überhaupt eine Fallkonferenz und eine EAÜ-Maßnahme Sinn machen.

Das Konzept der Fallkonferenz hat eine nicht unerhebliche Filterwirkung. Nach einer Masterarbeit hat man sich bei 80 Prozent aller Probanden, bei denen die formellen Voraussetzungen vorlagen, letztlich nicht für eine EAÜ im Rahmen der Fallkonferenz entschieden.

Wann könnte eine EAÜ einen Mehrwert bieten? Das eine ist das allgemeine Argument der Spezialprävention. Durch das erhöhte Entdeckungsrisiko und durch die Tatsache, dass ein potentieller Täter weiß, dass seine Aufenthaltsdaten gespeichert, erhoben und verwandt werden können, kann der eine oder andere davon abgehalten werden, erneut Straftaten zu begehen, wenn er das Entdeckungsrisiko einpreist. Nicht jeder Terrorismusverdächtige ist ein *Omnimodo facturus*, also ein fest zur Tat entschlossener Selbstmordattentäter, sondern es gibt auch dort im Rahmen des terroristischen Strafrechts eine Vielfalt von Personen, die in den Fokus der Ermittlungsbehörden geraten können, beispielsweise im Bereich der Terrorismusfinanzierung.



Es gibt die Überwachung von aufenthaltsbezogenen Weisungen, die sog. Gebotszonen. Das kann den Effekt der Erhöhung der sozialen Kontrolle haben, gerade im kleineren räumlichen Bereich. Das kann eine bessere Anbindung an soziale Hilfesysteme bedeuten, insbesondere, wenn ein Straftäter einen sehr volatilen Wohnsitz hat. Das heißt, wenn er seinen Aufenthaltsort sehr flüchtig wählt, kann es Sinn machen, eine sogenannte Gebotszone zu bestimmen, wo ich ihn an einen bestimmten Ort anbinden kann, auch an die Bewährungshilfe. Ich kann mittels Verbotszonen einen EAÜ-Probanden von Anschlagszielen fern halten und ich kann auch, wenn ein Verbotzonenverstoß mittels der EAÜ festgestellt wird, polizeiliche Präventivmaßnahmen zum Personen- oder Objektschutz durchführen.

Fazit: Angesichts der derzeitigen terroristischen Bedrohungen wird die maßvolle Lockerung der formellen Voraussetzungen für die Anordnung der EAÜ begrüßt. Es ist aufgrund der bisher geringen Fallzahl einschlägiger Verurteilungen und wegen der bisherigen restriktiven Rechtsanwendungspraxis mit geringen Fallzahlen zu rechnen. Wenn aber neben den formellen Voraussetzungen auch die materiellen Voraussetzungen erfüllt sind, das heißt, die Teilnehmer der Fallkonferenzen einen sicherheitspolitischen Mehrwert in der Anordnung der EAÜ sehen, dann begegnet die Regelung für den vom Gesetzentwurf betroffenen Personenkreis keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie ist insbesondere verhältnismäßig. Vielen Dank!

Die **Vorsitzende**: Danke Herr Maltry. Dann hat Herr Manzewski das Wort.

SV Dirk Manzewski: Dankeschön, Frau Vorsitzende. Kurz zur Vorstellung: Ich bin Richter am Oberlandesgericht in Rostock und leite seit einigen Jahren das Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern. Das Landesamt ist eine einzigartige Institution in Deutschland, weil hier die drei tragenden Säulen der ambulanten Straffälligenarbeit zusammen arbeiten. Bei uns in der Behörde befinden sich die Führungsaufsichtsstelle, die forensische Ambulanz und die Bewährungshilfe. Der Hintergedanke ist, dass man sich im Rahmen der ambulanten Straffälligenarbeit gesagt hat, dass

zwei Sachen bei der Betreuung von Verurteilten sehr wichtig sind: Nämlich der Proband muss erkennen, dass er sich in einem geschlossenen System bewegt, dass ihm einerseits Unterstützung und Hilfe anbietet, andererseits aber ihn auch kontrolliert und überwacht. Zweitens halte ich es für sehr wichtig, dass es zwischen den Beteiligten keine Informations- und Reibungsverluste gibt. Mit unserer Behörde sind wir in der Lage, sehr sehr schnell und konsequent zu reagieren, wenn Fehlentwicklungen festgestellt werden.

Eine weitere Besonderheit dieser Behörde ist: Wir sind die ersten, die eine zentrale Führungsaufsichtsstelle haben. Anders als in den anderen Bundesländern, wo in der Regel die Führungsaufsicht bei den Landgerichten angegliedert ist und dort von einem Vorsitzenden einer Strafkammer als Leiter bewerkstelligt wird, ist es bei uns so: Wir haben eine eigene Abteilung und wir sind entsprechend auch die Behörde in Deutschland, die momentan die meisten Fußfesselprobanden im Rahmen der Führungsaufsicht betreut. Konkret überwachen wir 15 Fußfesselprobanden.

Vielleicht eines vorweg: Ich bin ein Befürworter der Führungsaufsicht. Ich bin ein Befürworter der EAÜ. Ich bin aber der Auffassung, dass man bei einem Teil der Täter mit extremistischem Hintergrund keine zu großen Erwartungen – ich sag das mal vorsichtig – an dieses Gesetz stellen darf. Ich teile da ein wenig die Auffassung von Professor Kinzig. Warum?

Die Fußfessel wird im Grunde genommen in zwei Varianten angewendet. Die eine ist völlig losgelöst von irgendwelchen Weisungen. Das heißt, die Fußfessel schwebt wie ein Damoklesschwert über dem Probanden. Er weiß, wenn er etwas anstellt, dann ist es relativ einfach, ihm die Tat zuzuordnen. Das reicht in einem großen Bereich der Fälle tatsächlich aus. Sehr positive Erfahrungen haben wir zum Beispiel schon gemacht mit Intensivtätern im Bereich von Gewaltstraftaten. Schwieriger ist es allerdings, und das muss man so deutlich sagen, schon bei Sexualstraftätern. Das ist eine Klientel, bei der man im Hinterkopf haben muss, dass dort für diese Taten oft eine triebhafte Veranlagung bis hin zu einer krankhaften Störung eine Rolle gespielt hat. Das übersteigt oft die Ratio der Befürchtung, entdeckt zu werden und die Tat



zugeordnet zu bekommen. Das ist dann auch dieses Klientel, die uns täglich am meistens Arbeit macht, weil die die Grenzen ausloten, das heißt: die Problematiken mit dem Ladeverhalten, mit dem Defekt der Fußfessel etc.

Ich habe deshalb Bedenken. Ich glaube bei einem Teil der Extremisten, also der Täter mit extremistischem Hintergrund, kann die Fußfessel durchaus helfen. Wir müssen uns aber darüber im Klaren sein, dass es eben welche gibt, die keine Angst vor der Entdeckung haben. Die bereit sind, für ihre Taten gegebenenfalls zu sterben, und die öffentliche Aufmerksamkeit wollen. Das muss man im Hinterkopf haben. Es ist ja auch nicht so, dass die Überwachung so läuft, wie sich das Ottonormalverbraucher vorstellt. Die Daten dürfen nur in bestimmten Ausnahmefällen abgerufen werden. Ich verweise auf § 463a der Strafprozessordnung. Es ist nicht so, dass jemand bei der GÜL vor einem Bildschirm sitzt und schaut, was der Proband den ganzen Tag macht. Wenn ich das jetzt auf den Berliner Fall mit dem Weihnachtsmarkt ummünze: Wenn der eine Fußfessel getragen hätte, dann hätte man gegebenenfalls erkennen können, dass er sich nun mit einem Mal schneller fortbewegt. Aber ob er sich nun in einem LKW fortbewegt oder nur in einem PKW oder nur mit der Straßenbahn oder einem Taxi, hätte man dort nicht erkennen können.

Die zweite Variante ist interessanter. Auf die stellt auch der Gesetzesentwurf ab. Sie dient der Kontrolle der Einhaltung von Weisungen. Wir haben das hier schon gehört. Es gibt den ersten Fall der Gebotszone. Das ist rechtlich im Einzelfall nicht ganz unproblematisch, muss also vernünftig begründet werden. Es ist aber durchaus zulässig und hilfreich. Die Fußfessel hat sich im Bereich der Verbotszone, im Rahmen des Opferschutzes, sehr gut bewährt. Wir haben Fälle, gerade im Bereich von vorangegangenen Vergewaltigungen, wo wir Opfer schützen müssen. Diese Erkenntnis haben wir auch aufgrund von Aussagen des Täters aus dem Strafverfahren, aus dem Urteil. Das bedeutet dann, dass um Kommunen, wo diese früheren Opfer leben, Verbotszonen errichtet werden. Wenn der Täter dann in eine sogenannte Vorwarnzone kommt, kriegt er einen Alarm und wird darauf aufmerksam gemacht. Tritt er dann

tatsächlich in die Verbotszone ein, laufen verschiedene Mechanismen ab. Das heißt, es gibt einen bestimmten Plan, der bei der GÜL hinterlegt ist. Diese setzt dann staatliche Institutionen in Bewegung, insbesondere die Polizei. Das kann selbst dahin führen, dass die Polizei sich vor das Haus des vermeintlichen zukünftigen und ehemaligen Opfers stellt und dort dann eine Bewachung vornimmt. Dies ist ja auch im Grunde genommen – wenn ich es richtig verstanden habe – eine der Hauptvorstellungen dieses Gesetzesentwurfs. Wir müssen uns aber darüber im Klaren sein, dass das in der Praxis manchmal nicht so einfach ist, wie sich das einige vorstellen.

Wir hatten zum Beispiel ganz am Anfang, als das Landesamt gegründet wurde, einen Sexualstraftäter, der immer wieder dadurch auffiel, dass er im Vorfeld vor Kindergärten stand und seine Opfer ausgespäht und sie dann begleitet hat. Da haben wir uns gedacht: Naja, dann machen wir mal folgendes und legen um jeden Kindergarten eine sogenannte Verbotszone. Es handelte sich um eine relativ kleine Kommune und wir mussten feststellen, dass das im Grunde genommen gar nicht machbar war, weil selbst diese kleine Kommune so viele Kindergärten hatte, dass der Proband gar nicht in der Lage gewesen wäre, eine Verbotszone nicht zu betreten. Als Weisung ist das Verbot in Ordnung, sich nicht in der Nähe von Kindergärten aufzuhalten. Aber wie gesagt: Die Umsetzung ist durchaus schwierig.

Ungemünzt auf Berlin muss ich dann eben sagen: Wir haben hier mehrere Flughäfen, wir haben Bahnhöfe, S-Bahnhöfe, U-Bahnhöfe, wir haben Fußballstadien, wir haben Musikarenen, wir haben Synagogen, wir haben den Bundestag, wir haben Kaufhäuser. Also da muss man schon relativ sicher sein, in welchem Bereich man tatsächlich diese Verbotszone legen will, um dem Grundrecht der Freizügigkeit auch nicht zu entgegen. Das halte ich für ein Problem, weil die Möglichkeiten Aufmerksamkeit zu erregen, indem man meinetwegen einen Sprengsatz zündet, wo sich viele Menschen aufhalten, gerade in Großstädten vielfältig sind.

Problematisch sind auch die Orte, wie zum Beispiel Weihnachtsmärkte – der Fall aus Berlin –, die nur periodisch, zeitlich befristet eine



Verbotszone bräuchten. Man muss auch im Hinterkopf haben, dass es aus diesem Bereich Täter geben wird, die sich das Ding einfach vor der Tat abnehmen.

Letzter Satz: Vom Grundsatz her glaube ich schon, dass es für ein bestimmtes Klientel, auch bei diesem Täterkreis, durchaus hilfreich sein kann. Man darf aber die Fußfessel nie alleine betrachten. Die Fußfessel ist eine von zwölf Maßnahmen. Man muss den Gesamtkontext der Führungsaufsicht sehen. Da gibt es Maßnahmen, die begleitend sind. Diese sind für mich wichtiger, wie zum Beispiel die Kontrolle durch die Bewährungshelfer. Ich danke Ihnen!

Die **Vorsitzende**: Danke sehr! Dann hat Herr Dr. Pollähne das Wort.

SV Dr. Helmut Pollähne: Auch ich danke für die Einladung und bitte, meine Verspätung zu entschuldigen. Ich bin Rechtsanwalt und Strafverteidiger in Bremen und Mitglied der Redaktion der Fachzeitschrift „Strafverteidiger“. Ich war auch Verfasser einer Stellungnahme der Strafverteidigervereinigung zu dem Referentenentwurf des BMJV vom Januar. Ob es im Übrigen von Vorteil oder eher von Nachteil ist, dass ich der Anwalt des Betroffenen im Münchener Verfahren war, steht noch dahin. Das können wir in der Diskussion erörtern. Aus Zeitgründen fünf kurze Punkte: Erstens und da schließe ich mich dem Kollegen Kinzig an bzw. unterstütze ihn. Ich überschreibe den Punkt mit Ignoranz der Begleitforschung. Ich verstehe nicht, wie das BMJV eine Studie in Auftrag geben kann und dann im weiteren Verlauf die Ergebnisse ignoriert. Dort wurde empfohlen, die EAÜ nicht auszuweiten und im Übrigen wurde empfohlen, weitere Verfahrensregelungen und Durchführungregelungen zu verankern. Beides ist ignoriert worden. Man soll es ausweiten oder man will es ausweiten, aber unter Verzicht auf weitergehende Verfahrensregelungen. Das ist nicht nachvollziehbar.

Zweitens: Schon bei Einführung der EAÜ im Jahre 2011 gab es heftige Diskussionen im Vorfeld und auch ganz prinzipielle Gegenargumente, was die Verhältnismäßigkeit betrifft. Frage von Nutzen und Nachteil, den Einsatz von Überwachungstechnologie in diesem Feld, Datenschutzprobleme und ähnlichem. Daneben gab es aber auch den

Einwand, dass, wenn man dieses Tor einmal aufmacht, dort ein Dammbreach entstehen könnte. Ich will sagen, einmal für ganz wenige, seltene, schwerwiegende Fälle eingeführt, besteht immer die Versuchung, in der Zukunft das dann auszuweiten, wenn neue Fälle auftreten für die man meint: Ach schade, dass wir das jetzt nicht haben. Und so kommt es nun auch. Es sind keine sechs Jahre vergangen und das Instrumentarium wird ausgeweitet. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis der nächste Fall auftaucht, der wieder nicht passt, und wo das Instrumentarium wahrscheinlich im Sinne einer Ausweitung wieder nachgebessert wird. Wir sind auf dem Weg, von der seltenen Maßnahme EAÜ zu einer Standardmaßnahme des Sicherheitsrechts zu kommen. Das lehne ich aus prinzipiellen Gründen ab.

Drittens: Die Chancen und Wirkungen werden stark überschätzt. Die Risiken und Nebenwirkungen werden stark unterschätzt. Dazu ist hier bereits einiges gesagt worden. Ich will an zwei Berliner Fälle erinnern. Der eine hat hier schon Erwähnung gefunden. Nach allem, was ich bisher weiß, wäre das Attentat vom Weihnachtsmarkt mit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung nicht verhindert worden. Ein anderer Fall ging durch die Presse. Ich kenne ihn nur als „Rafik Y.“ Der Täter hatte eine elektronische Aufenthaltsüberwachung. Er konnte gleichwohl nicht davon abgehalten werden, mit Messern auf Polizisten loszugehen und wurde dann – soweit ich weiß – erschossen. Dem gegenüber – der Kollege Kinzig hat es eindrucksvoll geschildert – stehen die jedoch gravierenden Auswirkungen, die das Instrument auf die Betroffenen hat, die man nicht unterschätzen soll und seien es nur psychologische Auswirkungen, weil der konkrete Überwachungseingriff im Einzelfall nicht so weitgehend ist, wie manche glauben. Das ist hier gerade geschildert worden. Aber alleine das Wissen, man werde potentiell rund um die Uhr auf dem Radar gehalten und müsse Fehlalarme fürchten, sollte man nicht unterschätzen. Es gibt Erkenntnisse über eine erhebliche Anzahl von Fehlalarmen und die Folgen, die daraus entstehen können.

Viertens: Neben der Ausweitung der EAÜ nun ausgerechnet – auch das fand schon Erwähnung – die Sicherungsverwahrung für diese Fälle, um die es hier geht, auszuweiten, finde ich schon ein



starkes Stück. Das mag zwar vorrangig oder vordergründig ein gesetzestechnischer Griff sein. Aber es ist wirklich konträr zu den Entwicklungen im Bereich der Sicherungsverwahrung der letzten Jahre – wenn auch vielleicht für wenige Fälle. Kollege König hat zu Recht darauf hingewiesen: Es ist ja schon jetzt möglich, Sicherungsverwahrung in diesem Deliktsbereich anzuordnen. Mir ist aber auch kein Fall bekannt, warum das dann noch weiter ausgeweitet werden soll. Davor kann ich nur warnen. Der Gesetzesentwurf, der nun von der großen Koalition vorliegt, will aber auch in § 68 Absatz 1 StGB unmittelbare Erweiterungen vornehmen. Da wird also für bestimmte Fälle die Drei-Jahresgrenze der Freiheitsstrafe auf zwei Jahre herabgesenkt. Auch da stellt sich die Frage: Und wenn das zukünftig wieder nicht passt? Soll dann die Grenze auf ein Jahr herabgesetzt werden, wenn man wieder einen Fall hat, der nicht passt – und das dann noch auf Fälle der Werbung, wo sich mir eh nicht so richtig erschließt, wie es da eine reale Anwendung geben soll?

Ich komme zum letzten Punkt. Für das Maßregelrecht gilt das Rückwirkungsverbot nicht, das wissen Sie ja. Deswegen wird die Neuregelung, wenn sie in Kraft getreten ist, auch auf Altfälle nachträglich angewendet werden. Das steht ja auch so drin und das betrifft sicherlich auch den Münchener Fall. Da bitte ich mit Verlaub, dass ich darüber kurz rede, weil mein Mandant sich schon innerlich darauf einrichtet, dass kaum, dass das Gesetz in Kraft getreten ist, man die elektronische Aufenthaltsüberwachung beantragen wird. Ob das OLG München dem nachkommt, steht ja noch dahin. Nur wenn ich die Begründung lese – und das soll meine Schlussbemerkung vorerst sein –, die ausdrücklich auf diesen Fall Bezug nimmt und dann im weiteren Verlauf nochmal sagt, es würden – wenn überhaupt – ganz wenige Anwendungsfälle sein, dann drängt sich mir schon der Verdacht auf, dass das hier ein verfassungswidriges Einzelfallgesetz ist. Dankeschön!

Die **Vorsitzende**: Danke, Herr Pollähne. Dann kommt jetzt Frau Stockinger. Bitte!

Sve **Barbara Stockinger**: Ich glaube, ich kann mich jetzt in der Tat kurz halten. Zu meiner Person: Mein Name ist Barbara Stockinger. Ich

bin Richterin am Oberlandesgericht München und seit April letzten Jahres im Präsidium des Deutschen Richterbundes für die Abteilung Strafrecht zuständig.

Der Großteil, von dem, was in unserer Stellungnahme steht, ist schon von einem Teil der Vorredner gesagt worden. Der Deutsche Richterbund findet die Erweiterung des Maßregelkatalogs für den Bereich ausgewählter terroristischer Straftaten als weiteres Instrument für die Richter gut, um auf solche gefährlichen Täter zu reagieren. Es ist, wie die Vorredner sagen, davon auszugehen, dass es nur geringe Fallzahlen betreffen wird. Allerdings auch bei den geringen Fallzahlen muss man mit dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung rechnen und den Richtern ein Instrumentarium an die Hand geben, mit denen die Richter darauf reagieren können. Die im Gesetzesentwurf erwähnten Straftatbestände betreffen ja am allerwenigsten die zu allem entschlossenen Terroristen. Gerade bei der Terrorismusfinanzierung und bei der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung sind es ja eben genau die Straftaten, die nicht zwingend den zu allem entschlossenen Terroristen betreffen, so dass es im Einzelfall durchaus angemessen sein kann, wenn ein Richter zu der Feststellung kommt, dass Gefahr ausgeht und mit den Maßnahmen darauf reagiert werden könnte. Danke!

Die **Vorsitzende**: Wortmeldungen bitte. Herr Ströbele, Herr Dr. Ullrich, Herr Tempel, Herr Dr. Fechner. Bitte! Und wie gesagt, die Antwortrunde fängt dann mit Frau Stockinger an.

Abg. **Hans-Christian Ströbele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Der Staat soll jetzt mit seiner ganzen Kraft und Macht auf den Fall Amri reagieren. Heute Morgen war ich schon bei einer Anhörung zum BKA-Gesetz, auch zentraler Punkt: Fußfesseln. Jetzt haben wir die zweite Anhörung zu Fußfesseln. Es wird in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, dass so ein Fall Amri möglicherweise verhindert werden könnte, wenn es diese Einrichtung schon gegeben hätte. Das ist völliger Unsinn. Das wurde heute Morgen auch deutlich. Es geht um ganz ganz wenige Fälle. Der Fall Amri zeigt sogar, dass es völlig daneben lag, weil bei Amri die Fußfessel gar nicht hätte angewandt werden können. Aus mehreren Gründen: Die Polizeien, Verfassungs-



schutz und wer alles an dem Fall dran war, wollten gerade nicht, dass er weiß, dass er im Fokus des Interesses der Sicherheitsbehörden steht. Wenn er eine Fußfessel hat, ist der Effekt ja schon weg. Aber auch viele andere Gründe sprechen dagegen, dass in dem Fall Amri das irgendeine Wirkung gehabt hätte. Er wollte ja geradezu auffallen bei seiner Straftat. Frau Stockinger, dass auch bei Finanzierung einer terroristischen Vereinbarung diese Fußfessel möglicherweise in Betracht kommt? Also wie will man da erkennen...

Die **Vorsitzende**: Irgendwann müssten Sie sagen, an wen die Frage geht. Sonst komme selbst ich gerade nicht nach.

Abg. **Hans-Christian Strobele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, darauf komme ich gleich. Es können sich alle schon Gedanken machen. Ich sage dann schon, von wem ich gerne eine Antwort hätte.

Die Finanzierung einer terroristischen Vereinigung ist ja nicht an irgendeinen Ort gebunden oder kann nicht durch eine Fußfessel bemerkt werden. Daran scheitern die Bemühungen insgesamt. Deshalb gehen meine Fragen dahin: Ist denn überhaupt einmal geprüft worden, wie viele weitere Straftaten durch die bisherige Anwendung der Fußfessel entweder verhindert oder wie viele Straftaten trotz Fußfessel begangen worden sind? Wir haben ja die Fußfessel. Es ist ja darauf hingewiesen worden. Gibt es darüber eine Statistik? Es geht um ganz wenige Dutzend Fälle vielleicht, wo die Fußfessel zur Anwendung kommen könnte. Da hätte ich doch mal gerne gewusst, wie man sich das vorstellt? Ich hab mir das auch mal angeguckt, wie das funktioniert. Da sitzt in Frankfurt in der Zentrale einer und der stellt dann fest: Bei meinem Fußfesselpro-Banden in Schleswig-Holstein blinkt beispielsweise die rote Lampe. Da ist also irgendwas in Unordnung. Und dann sagt er zu seinem Nachbarn: „Schon wieder der. Können wir schon wieder die Polizei dahin schicken?“ Weil der da schon häufiger war oder weil er irgendwas damit gemacht hat oder sich bewegt hat. Das heißt, man weiß ja im Einzelnen gar nicht, gegen was er im Augenblick verstößt. Deshalb denke ich, ohne eine Evaluation kann man darüber überhaupt nicht weiter diskutieren und deshalb meine Fragen an die Praktiker: Sind

solche Untersuchungen mal erdacht worden und gemacht worden? Da fange ich an bei Herrn Greven, Sie haben ja aus der Praxis erzählt und ende mal beim zweiten Sachverständigen, Herrn Richter Manzewski.

Die **Vorsitzende**: Auch wenn man Sachen erstmal erläutert, um einen Kontext herzustellen, ist Präzision vereinbart. Herr Dr. Ullrich, Herr Tempel.

Abg. **Dr. Volker Ullrich** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich möchte abstellen auf die Frage der Verhältnismäßigkeit. Ist denn der Umstand, dass diese Maßnahme der EAÜ nur für bereits verurteilte Straftäter aus einem bestimmten Straftatenkatalog anwendbar ist und diese Straftäter ihre Strafe auch vollumfänglich verbüßt haben müssen, nicht ein rechtstaatlich bedeutendes Indiz dafür, dass der Rechtsstaat schon bereits bei der Anordnung die Verhältnismäßigkeit wahrt und dass durch die Definition von Verbotszonen nicht auch der Rechtsstaat ein Stück weit seiner Prävention von weiteren Straftaten nach-kommt? Diese beiden Fragen würde ich an Herrn Greven und an Frau Stockinger stellen.

Die **Vorsitzende**: Danke! Herr Tempel.

Abg. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ja, das schließt sich hier gut an. Man hatte mir in der Ausbildung beigebracht, Verhältnis-mäßigkeit hat drei Elemente: Geeignet, erforderlich, angemessen. Es ist also keine Bauchentscheidung. Und mir geht es um die Geeignetheit. Es war ja auch gesagt worden, dass es nur eine Maßnahme ist, dass man das im Kontext sehen muss. Deswegen geht meine erste Frage an Herrn Dr. Pollähne. Sie schreiben von einer zunehmenden Widersprüchlichkeit des gesamten Maßregelrechts. Da würde ich Sie bitten, kurz anschaulich zu erläutern, worin diese Widersprüchlichkeit besteht. Auch im Zusammenhang damit, dass ja nun eine Erweiterung vom Sexualstraftäter hin zu demjenigen geht, der für Vereine Spenden gesammelt hat, die mit Terroristen in Verbindung stehen, also wo eine gewisse Schiefelage zu sehen ist. Aufgrund der Ausführungen, die ich bisher gehört habe, ist für mich einiges widersprüchlich und deswegen eine zweite Frage an Herrn Manzewski. Die bisherigen Beispiele handelten häufig von Sexualstraftätern und Gewalttätern.



Darum geht es aber in der Erweiterung nicht. Es geht von der Terrorbekämpfung bis hin zur Finanzierung, also um das Sammeln von Spenden. Wie soll eine solche Zone im Raum Berlin, Frankfurt am Main, München eingerichtet werden? Herr Dr. Ullrich möchte die Verhältnismäßigkeit geprüft haben. Was soll das bringen, wenn jemand in Berlin eine solche Fußfessel trägt? Was konkret mache ich dann mit einem, der als radikalisiert gilt? Welche Zonen will ich dem in Berlin vorgeben? Wir haben in der jüngsten Zeit Angriffe auf Einkaufszentren, wir haben die Sache mit dem Weihnachtsmarkt hier. Wie soll das bitteschön mit der Geeignetheit der Maßnahme aussehen?

Die **Vorsitzende**: Herr Dr. Fechner.

Abg. **Dr. Johannes Fechner** (SPD): Ich hätte zwei Fragen an Herrn Professor Kinzig zu seinem, wie ich finde, sehr interessanten Vorschlag der rechtstaatlichen Flankierung. Mich würde zunächst interessieren, ob Sie dieses obligatorische Sachverständigengutachten, was Sie vorschlagen, nur für die Delikte, um die es hier erweiternd geht, oder generell einführen wollen würden? Und der zweite Punkt: Wo würden Sie Schwerpunkte für so ein Sachverständigengutachten fordern wollen? Beziehungsweise mit Ihrer praktischen Erfahrung: Kann man diese Gutachten überhaupt so aussagekräftig erstellen und eine Terrorgefahr mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, die es rechtfertigen würde, solche schwerwiegenden Grundrechtseingriffe vorzunehmen, prognostizieren? Vielen Dank!

Abg. **Renate Künast** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe mich selbst auf die Rednerliste gesetzt. Ich habe eine Frage an Herrn Professor Kinzig und Herrn Maltry – als Vertreter von Theorie und Praxis. Blick auf die Fußfessel! Ich knüpfe an, an die sehr detaillierten, praktischen Erfahrungen, über die Herr Manzewski berichtet hat, über die Frage der Verbotszonen – also welche Bereiche kann man eigentlich definieren und welche nicht. Ich würde Sie beide bitten, etwas zu sagen zu der Frage: Wie könnten denn die Auflagen für eine Fußfessel aussehen? Bei den Tatbeständen, die wir hier haben – Herr Tempel hatte das auch angesprochen –, muss man sich doch fragen:

Welche Auflage wäre denn hier geeignet und würde Sinn machen? Bei Herrn Manzewski kam ja der Punkt: Wie macht man eigentlich Auflagen in Städten mit Blick auf Terrorismus? Jede größere Veranstaltung und Ansammlung kommt ja in Frage. Wenn ich also nicht auf Weihnachtsmärkte und Ostermärkte darf, nicht auf die Kirmes, nicht zum Bundestag oder wohin auch immer – überall wo wichtige Leute sind, vom Weihnachtsmarkt bis Bundestag, wie kann der Proband dann überhaupt noch von A nach B gehen? Oder wie erreicht er den Sozialarbeiter, der die Führungsaufsicht macht? Muss er einmal durch Brandenburg fahren, um irgendwie am anderen Ende der Stadt wieder hinein zu dürfen? Ich persifliere das, weil ich das bildhaft vor mir sehe. Wie sollte dies funktionieren? Haben Sie sich Gedanken gemacht über die verschiedenen Varianten? Spenden sammeln könnte ich überall. Ich kann auch auf eine Hochzeitsfeier gehen und Spenden sammeln. Was würde man dann verbieten? Was wäre die Verbotszone? Oder wo kann ich werben oder ein paar andere Dinge tun? Ich würde gerne beispielhaft die Tatbestände, um die es hier geht, mit der Frage der praktischen Umsetzung der Fußfessel auf der Basis des Wissens von Herrn Manzewski in Verbindung bringen.

Die **Vorsitzende**: Nun, jetzt sind wir durch. Jetzt geht es rückwärts. Es beginnt Frau Stockinger. Sie hatte eine Frage von Herrn Dr. Ullrich.

Sve **Barbara Stockinger**: Eine Frage zur Verhältnismäßigkeit war das. Es ist ja gerade schon erwähnt worden. Dann muss natürlich immer geprüft werden von dem Richter, der es anordnet: Geeignetheit – Erforderlichkeit – Angemessenheit. Da liegt immer der verurteilte Fall zugrunde, aus dem heraus der Richter in Bezug auf den Verurteilten seine Taten kennt, sein Vorgehensmuster kennt und darauf mit angemessenen Gebots- und Verbotszonen reagieren kann. Wir vom Richterverein verhehlen aber nicht, dass es für uns auch interessant wäre, mal eine Evaluation zu machen, um einfach zu sehen, was aus dem, was wir machen, wird; auch um für uns die Verhältnismäßigkeit überprüfen zu können, ob es wirklich geeignet und erforderlich ist. Dazu müsste man mal sehen, wie sich Fälle in der Vergangenheit entwickelt haben und was sich da ergeben hat.



Die **Vorsitzende**: Danke! Als nächstes hat Herr Pollähne eine Frage von Herrn Tempel.

SV Dr. Helmut Pollähne: Herr Tempel, schönen Dank für die Frage. Diese zwei Aspekte: Geeignetheit einerseits und die von mir in der Tat gerügte und kritisierte zunehmende Widersprüchlichkeit des gesamten Maßregelrechts andererseits. Das ist hier ein Gesetzentwurf, der vom Titel her eine Veränderung des Maßregelrechts darstellt. Das Maßregelrecht ist fast beliebtester Gegenstand der kriminal-politischen Gesetzgebung der letzten Jahre. Das Stichwort Sicherungsverwahrung war schon gefallen. Im letzten Jahr ist das Maßregelrecht auf einer anderen Seite gestärkt worden, indem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gestärkt wurde. Aber es gibt ständig irgendwelche Änderungen – mal hier, mal da. Das trägt zur Widersprüchlichkeit bei. Das Konzept steht ja eigentlich unter der Flagge: Besserung und Sicherung. Wir reden hier von Führungsaufsicht und elektronischer Aufenthaltsüberwachung, was mit Besserung überhaupt nichts zu tun hat. Das ist reines Polizeirecht. Das ist ein zentraler Punkt von dem ich meine, er führe nicht nur zur Kritik en detail, zu der hier schon Stellung genommen wurde, um auf einen Punkt nochmal zurückzukommen, sondern er trägt insgesamt dazu bei, dass das gesamte Konzept des Maßregelrechts im Strafrecht zunehmend widersprüchlich und fragwürdig wird. Ob also – wenn ich den Kollegen König richtig verstanden habe – es ein guter Weg wäre, zu sagen: Lasse das bitte aus dem Strafrecht heraus. Mache das doch im Polizeirecht, wo es hingehört. Da kann man natürlich trefflich darüber streiten. Da ist wahrscheinlich heute Morgen auch darüber gestritten worden, aber das ist in der Tat ein anderes Thema. Diese zunehmende Verpolizeilichung, es gibt ja diesen Begriff, gerade auch der Führungsaufsicht, mit solchen Mitteln ist ein Problem, was sich insgesamt auf die Widersprüchlichkeit des Maßregelrechts auswirkt. Zur Geeignetheit: Wir sollten doch noch mal kurz, um es uns anschaulich zu machen, auf den Münchener Fall eingehen. Zumeist geht es darum, Weisungen zu überwachen; die Einhaltung von Weisungen. Mein Mandant darf zum Beispiel mit 14 Personen keinen Kontakt haben. Man kann mit einer elektronischen Fußfessel nicht überwachen, ob der irgendwann,

irgendwo Kontakt mit denen hat. Sonst müsste man den anderen Personen ja auch eine Fußfessel anheften, damit sozusagen Alarm losgeht, wenn die sich treffen. Das funktioniert nicht. Dann darf er eine Moschee in Bremen nicht aufsuchen. Das ist eine heikle Materie, eine Moschee als Verbotszone in einem Computersystem zu verankern. Dann darf er Bremen nicht länger als drei Tage ohne Erlaubnis verlassen und bis zu einer Woche mit Erlaubnis. Das heißt, man könnte ja nur kontrollieren, ob er rechtzeitig wieder da ist. Das würde aber sowieso auffallen, denn er hat regelmäßigen polizeilichen Meldepflichten nachzukommen. Da fällt sowieso auf, wenn er nicht wieder auftaucht. Wenn ich den ganzen seitenlangen Weisungsbeschluss des OLG München durchgehe, gerade in dem Fall, fällt mir nur ganz wenig ein, wo man überhaupt darüber nachdenken könnte, was man vielleicht mit einer Fußfessel überwachen und kontrollieren könnte. Da fehlt mir ein bisschen die Phantasie. Zu diesem Fall in München ist nichts nachlesbar, weil die Entscheidung erstens nicht veröffentlicht ist und weil zweitens in der Entscheidung auch gar nichts zur Fußfessel steht, denn der Antrag ist zurückgenommen worden, weil die Voraussetzungen eben nicht vorlagen. Das hat man allerdings sehr spät erst gemerkt und man wartet jetzt darauf, dass die Voraussetzungen entsprechend herabgesenkt werden, damit man das dann doch möglicherweise mit Erfolg beantragen kann. Es wird sich dann natürlich die Frage stellen, warum in diesem Fall jetzt noch eine Fußfessel erforderlich ist. Hat er denn bisher in der Laufzeit der Führungsaufsicht gezeigt, dass ohne die Fußfessel das kriminal-präventiv nicht vertretbar ist? Auch insofern, aber da rede ich jetzt ein bisschen in eigener Sache, für mich und meinem Mandanten, würde man wahrscheinlich zu dem Ergebnis kommen, dass es jetzt auch nicht mehr nötig ist. Gut, also insofern ist die Geeignetheit sowohl generell aus meiner Sicht fraglich, aber auch in jedem Einzelfall, den man sich angucken kann. Da sind ja hier auch schon mehrere Beispiele genannt worden. Dankeschön!

Die **Vorsitzende**: Danke! Herr Manzewski hat Fragen von Herrn Ströbele und Herrn Tempel.

SV Dirk Manzewski: Von Herrn Ströbele, glaube ich, waren es zwei. Die erste Frage war: Sind mir Straftaten bekannt, die jemand begangen hat,



obwohl er eine Fußfessel trägt? Da muss man differenzieren, Herr Ströbele. Rückfälle kommen vor. Wenn ein 45-jähriger Proband 25 Jahre lang im Gefängnis gesessen hat, weil er regelmäßig Raubüberfälle begangen hat und er dann mit Fußfessel schwarzfährt, dann ist das statistisch gesehen ein Rückfall. Wir würden von Resozialisierung sprechen, wenn er nichts Schlimmeres macht. Einschlägig sieht das so aus: Wir haben insgesamt seit Bestehen des Landesamtes 18 Probanden unter Überwachung gehabt. Ein einziger ist einschlägig rückfällig geworden – als Sexualstraftäter. Ansonsten haben wir einschlägig keinen weiteren Rückfall zu verzeichnen gehabt. Mit Fuß-fessel! Ja, ein einziger von 18 insgesamt.

Dann haben Sie noch in dem Zusammenhang gefragt: Kann die Fußfessel Straftaten verhindern? Das ist immer schlecht zu erklären, ob es uns gelungen ist, eine Straftat, die nicht passiert ist, zu verhindern. Da kann ich nur von Erfahrungswerten berichten. Ich meine: Ja. Wir haben viele oder einige Probanden, die derart kompliziert sind und wo wir Rückmeldungen haben, unter anderem auch von Psychologen aus dem Haus, die die parallel begleiten. Die sagen auch aus Gesprächen heraus: Wenn der keine Fußfessel hätte, dann würde er sich gehen lassen. Da hilft also die Fußfessel schon, weil sie den Probanden immer wieder daran erinnert: Du wirst gegebenenfalls erwischt. Dir kann die Tat gegebenenfalls zugeordnet werden. Ich habe aber vorher ausgeführt: Man muss da differenzieren zwischen Gewaltstraftätern und denjenigen, wo eine krankhafte Störung im Hintergrund vorliegt und die Ratio manchmal aussetzt. Aber ich bin der festen Überzeugung, dass die Fußfessel bei uns in vielen Fällen tatsächlich Straftaten verhindert hat.

Dann gab es eine Frage vom Abgeordneten Tempel, der mich gefragt hat: Ist es überhaupt praktikabel, in Großstädten Verbots-zonen festzusetzen? Das ist genau das Problem, was ich habe. Grundsätzlich die Weisung aufzugeben, bestimmte Bereiche zu meiden, ist völlig unproblematisch. Aber wenn wir jetzt von Tätern reden, die Vorsitzende hat es bereits angesprochen, die möglicherweise die Intention haben, durch eine auffällige Tat das Medieninteresse zu wecken, indem sie sich in die Luft

sprengen und möglichst viele Menschen mitnehmen, dann sind Orte dafür geeignet, wo sich viele Menschen treffen. Das sind genau diese Beispiele, die ich vorhin erwähnt habe, wie Bahnhöfe, wie Fußballstadien, wie Kauf-häuser usw. Meiner Auffassung nach stoßen wir da an tatsächliche Grenzen, wenn wir um jede von diesen Einrichtungen eine Verbotszone legen. Praktisch ist das durchaus möglich. Aber die Durchführung dürfte ziemlich schwer sein. Theoretisch ist es möglich, praktisch ist es problematisch. Zumal wir eben auch Orte haben, wie meinetwegen Weihnachtsmärkte, die nur für eine gewisse Zeit von Menschen besucht werden. Da muss man dann wahrscheinlich mehrfach reagieren. Als Weisung kann man das alles festlegen und auch als strafbewehrte Weisung. Das ist völlig unproblematisch. Aber über eine Verbotszone es dann zu kontrollieren und zu schützen, ist durchaus problematisch.

Die **Vorsitzende**: Danke! Herr Maltry hat eine Frage von mir.

SV **Andreas Maltry**: Frau Künast, anknüpfend an das, was Herr Manzewski gerade gesagt hat: Das ist genau die Problematik, die ich vorher geschildert habe und was letztlich in Fallkonferenzen zu erwägen ist – von den einzelnen Fachleuten konkret heruntergeschnitten auf den Einzelfall. Selbstverständlich ist es denkbar, wenn ein Täter ein bestimmtes konkretes Anschlagziel im Auge hat und das umsetzen möchte – ich sage jetzt mal das Oktoberfest in München, das immer wieder mal durch die Presse gelaufen ist. Da kann ich selbstverständlich rund um den geografischen Bereich des Oktoberfestes eine Verbotszone legen. Möglicherweise sogar relativ groß, wenn der potentielle Täter in Hamburg oder noch weiter entfernt wohnt, dann kann ich möglicherweise operativ sogar einen größeren Bereich, ganz Bayern muss es vielleicht nicht sein, legen. Man braucht ja gewisse Einsatzzeiten für die Polizei, damit ab dem Auftauchen der Ereignismeldung diese auch noch entsprechend reagieren kann. Wenn ich das Oktoberfest nehme und die Verbotszone beginnt am Haupteingang vom Oktoberfest, dann werde ich möglicherweise auch ein Problem haben, auf die Ereignismeldung zu reagieren. Die Größen muss man letztendlich polizeitaktisch hinterlegen und dann berücksichtigen.



sichtigen. Je größer die Verbotszone wird, umso mehr wird das Recht auf Freizügigkeit des Einzelnen eingeschränkt und umso mehr muss ich die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall anschauen.

Wenn ich einen Täterkreis oder einen Probanden habe, von dem ich nicht genau weiß, welchen konkreten Ort er ansteuert, weil es ihm nur darum geht, öffentlichkeits-wirksam eine gewisse größere Menschenmenge zu erreichen, und ich es sonst nicht einengen kann, auf den Flughafen, auf einen bestimmten Bahnhof, auf den Weihnachtsmarkt, das Oktoberfest, die Fußgängerzone, das Kaufhaus, dann werde ich mir schwer tun. Dann kann ich nämlich keinen konkreten Ort definieren und dann werde ich auch keinen Mehrwert haben. Man muss sich den Einzelfall anschauen und selbstverständlich ist es denkbar, dass ich einen Täter habe, bei dem ich einen Mehrwert habe, weil er bestimmte konkrete Anschlagziele hat: Sei es ein Flughafen oder einen bestimmten Bahnhof. Das muss ich mir aber im Einzelfall anschauen. Es gibt die Quote von 80 Prozent von denjenigen, die zwar die formellen Voraussetzungen erfüllen, die eine negative Legalprognose von der Vollzugsanstalt bekommen haben und die während der gesamten Haft nicht dahingehend beeinflusst werden konnten, dass man ihnen eine günstige Legalprognose gibt, bei denen ich dennoch sage, hier macht die EAÜ keinen Sinn. Das gibt es selbstverständlich. Und wenn ich einen Selbstmordattentäter habe, der unmittelbar zur Tat entschlossen und auch bereit ist, sein Leben zu lassen, werde ich ihn nicht damit erreichen, wenn ich sage: Ich kann später deine Aufenthaltsdaten feststellen, wo du dich in die Luft gesprengt hast. Da sind wir uns vollkommen einig. Aber wir unterhalten uns hier darüber, dass sich jemand im Vorfeld Sprengstoff besorgt, in der Anschlagplanung ist und in ein terroristisches Netzwerk eingebunden ist. Soweit ich das aus der Presse entnommen habe, wurden für den 11. September 2001 jahrelange Planungen für den Anschlag betrieben. Da habe ich ein längeres Vorfeld und da gibt es selbstverständlich auch Personen, die sich letztendlich auch beeinflussen lassen, sich Gedanken machen, dass sie eine Familie und dass sie Angehörige haben. Wenn die in die Nähe von Strafverfolgung geraten, sagen sie: „Ist es das für mich wert, wenn

man nachvollziehen kann, wo ich mich zu einem bestimmten Zeitpunkt aufgehalten habe? Den Kontakt zu bestimmten Gruppen, die ihnen Gelegenheit geben können, Straftaten zu begehen, kann ich möglicherweise durchaus auch örtlich definieren. Sie haben Recht Herr Pollähne, das Kontaktverbot alleine kann ich natürlich nicht mit einer EAÜ überwachen, aber ich kann bestimmte Hauptaufenthaltsorte der Personen, zu denen ich keinen Kontakt haben möchte, möglicherweise doch ausdefinieren, Wohnungen zum Beispiel.

Die **Vorsitzende**: Danke! Herr König hatte jetzt keine Frage. Herr Kinzig hatte eine Frage von Herrn Dr. Fechner und von mir.

SV Prof. Dr. Jörg Kinzig: Vielen Dank für die Fragen. Herr Dr. Fechner hat nach dem Sachverständigengutachten gefragt. Wir haben vorgeschlagen, dieses generell einzuführen. Momentan wird die EAÜ eigentlich nur bei Sexual- und Gewaltstraftätern angewandt. Damit hat sich auch unsere Studie beschäftigt. Wir haben herausgefunden, dass momentan nur in sieben Prozent der Fälle ein Sachverständigengutachten erstellt wird. Jetzt bin ich nicht der, der meint, man bräuchte für alles Mögliche ein Gutachten, aber ich glaube, die Maßnahme ist doch so einschneidend, dass man, wenn man das mit anderen Fallkonstellationen vergleicht, in denen ein Gutachten verlangt wird, das hier auch gerechtfertigt wäre. In diesem terroristischen Bereich werden eher keine Gutachten erstellt werden. Die Notwendigkeit, dass man noch jemanden draufschauen lässt, wäre hier noch größer als beim Sexualstraftäter, bei dem regelmäßig Gutachten erstellt werden. So meine Vorstellung. Sie haben da weiter gefragt: Was könnten Schwerpunkte für das Gutachten sein? Meines Erachtens könnte das die Frage der Eignung sein. Ein Psychologe, gar nicht unbedingt ein Psychiater, weil wir es ja nicht mit Erkrankungen zu tun haben, könnte beauftragt werden. Der könnte aufgrund der Vollzugserfahrung – die sitzen einen längeren Zeitraum in der JVA ein – fragen: Hat es Sinn hier mit einer Fußfessel zu arbeiten?

Dann hat Frau Künast nach Weisungen gefragt. Wie sollen die aussehen? Da fehlt mir ein bisschen die Phantasie, muss ich sagen. Angesprochen haben Sie die Frage der



Zumutbarkeit – meines Erachtens voll-kommen zu Recht. Es gibt da eine eigene Vorschrift, § 68b Absatz 3 StGB. Die müssen dann so ausgestaltet werden, dass sie noch handhabbar sind. Das sagt der Gesetzgeber jetzt schon. Das soll auch nicht verändert werden. Angeführt wurden Flughäfen, Bahnhöfe, Kraftwerke und Sportstadien. Was mich ein bisschen gewundert hat, auch wenn ich nicht unbedingt daran arbeiten will, das jetzt noch besser zu machen, ist, dass in dem Entwurf nicht Moscheen auftauchen – was Herr Pollähne angesprochen hat. Also Orte, von denen man vermuten kann, dass dort eine kriminelle Gefährdung stattfindet. Interessanterweise taucht das im Entwurf nicht auf. Das wäre eigentlich am ehesten eine Verwendung, die ich mir noch als sinnvoll vorstellen könnte. Ansonsten ist ein grundsätzliches Problem dieses Entwurfs, dass wir keine schweren Straftaten haben. Die sind ja nicht wegen schwerer Straftaten verurteilt worden. Dann könnte man die Sicherungsverwahrung anordnen und dann könnte man auch die EAÜ anordnen. Die sind ja nur im Vorfeldgefährdungsbereich verurteilt worden. Das macht die Sache einfach schwierig. Wenn wir feststellen würden, die sind ungeheuer gefährlich, dann würde ich als Verantwortlicher sagen, reicht auch die EAÜ nicht aus. Dann muss man die Leute rund um die Uhr bewachen. Also dann kann man mit der EAÜ auch nichts anfangen. Oder sie sind so weit weg von einer Gefahr, dass die EAÜ dann vielleicht doch unverhältnismäßig würde.

Jetzt erlaube ich mir noch einen Satz, obwohl ich nicht gefragt worden bin, zu Herrn Ströbele zu sagen: Rückfalluntersuchungen. Die bräuchte man, ja. Wir haben in der Untersuchung festgestellt, dass bei ungefähr der Hälfte der Probanden, die eine Fußfessel hatten, es Hinweise auf erneute Straftaten gab und bei ungefähr 25 Prozent gab es einen Hinweis auf ein erneutes Sexual- oder Gewaltdelikt von der Gruppe der Sexual- oder Gewalttäter. Das muss man aber mit Vorsicht genießen. Man muss ehrlicherweise sagen, was man bräuchte, wäre eine Rückfalluntersuchung. Man vergleicht eine Gruppe, die keine Fußfessel hat, mit einer Gruppe, die eine Fußfessel hat und die ungefähr die gleiche strafrechtliche Kriminalbiografie hat. Dann untersucht man über fünf Jahre idealiter und dann schaut man, ob sich die unterschiedlich

verhalten. Das wäre eine, wie wir sagen würden, evidenzbasierte Kriminalpolitik. Von da aus wäre das sehr wünschenswert. Dankeschön!

Die **Vorsitzende**: Danke! Dann hat Herr Greven als letzter das Wort mit Fragen von Herrn Ströbele und Herrn Ullrich.

SV Karl Greven: Ich habe die Frage dahingehend verstanden, ob im Rahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung Straftaten geschehen, ob Straftaten verhindert werden und wie es mit der Frage von Rückfalluntersuchungen steht. Die Rückfalluntersuchungen fehlen. Das ist unbestreitbar. Es ist auch unbestreitbar, dass im Laufe der elektronischen Überwachung vereinzelt Straftaten geschehen. Es ist eben nicht so, dass der Betroffene, auch wenn das Wort Fußfessel immer benutzt wird, gefesselt, angebunden oder eingesperrt wird, sondern er kann sich bewegen und natürlich dabei auch Straftaten begehen. Die Frage, wie viele Straftaten verhindert werden, ist in der Tat interessant, aber sie ist eben eine sehr hypothetische, der man wahrscheinlich gar nicht nachgehen kann. Daraus den Schluss zu ziehen, dass die Maßnahme generell wirkungslos ist, hielte ich doch für etwas zu weitgehend. Wir gehen natürlich schon davon aus, dass die Aufenthaltsüberwachung eine hemmende Wirkung einfach dadurch hat, dass dem Betroffenen bewusst ist, dass seine Aufenthaltsdaten festgestellt werden. Wir gehen davon aus, dass die Weisungen, Orte zu betreten oder nicht zu betreten, nach Nr. 1 und 2 der Vorschrift, die auch strafbewehrt sind, eine solch hemmende Wirkung haben. Im Übrigen ist es so, dass die Aufenthaltsdaten, wenn sie denn zulässigerweise im Rahmen des § 463a der Strafprozessordnung festgestellt werden, dann auch repressiv Informationen zur Aufklärung geben können.

Zur Frage der Verhältnismäßigkeit, die Herr Dr. Ullrich mir gestellt hat: Ob eine einzelne Maßnahme, nicht das Gesetz, verhältnismäßig ist oder nicht, hängt sicherlich davon ab, ob die ergriffenen Mittel geeignet sind. Dies ist eine Frage, die tatsächlich nach dem Einzelfall zu beurteilen ist und die etwas damit zu tun hat, wie die Verbots- und Gebotszonen gestaltet werden können. Das ist eine Frage, die schon abstrakt sehr schwer zu beantworten ist. Aber es ist so, dass sowohl im geltenden Recht, als auch nach dem Entwurf, die Rahmenbedingungen der



Verhältnismäßigkeit sehr klar ausgesprochen sind. Es gibt formelle und materielle Bedingungen. Formelle Bedingungen setzen einen Deliktskatalog schwerer Straftaten voraus und ich würde mich auch nicht dazu versteigen, § 89a und § 89c StGB als Bagatelldelikte zu bezeichnen, auch wenn sie in der Tat Vorfeldstraftatbestände zum eigentlichen terroristischen Übergriff sind. Aber das ist nur ein Teil. Es ist die Vollverbüßung notwendig, damit es überhaupt zur Führungsaufsicht und Auflagen kommen kann. Auch muss die Maßnahme geeignet zur Abwehr der Gefahren sein.

Die **Vorsitzende**: Herr Ströbele!

Abg. **Hans-Christian Ströbele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe nochmal eine Nachfrage zu einem ganz anderen Bereich. Sie richtet sich an Professor König. Worüber bisher nicht gesprochen wurde: Was ist das für ein Eingriff in Rechte Dritter, wenn jemand eine Fußfessel erhält? In der Regel laufen auch Straftäter und Verurteilte nicht herum wie einsame Wölfe, sondern gehören in irgendein soziales Gefüge und sind da in der Familie, in einer Freundschaft, in der Liebschaft und was auch immer. Es kann ein starker Eingriff auch in die Persönlichkeitsrechte Dritter sein, wenn jemand ständig beobachtet wird und aufgezeichnet wird, wo er sich jeweils aufhält. Dazu die Frage: Welche Konsequenzen kann eine solche Fußfessel auch auf die Person selber haben? Wir haben gerade gehört, es geht eigentlich beim Maßregelvollzug um was ganz anderes. Was kann das beitragen zur Stigmatisierung, zur Radikalisierung von Personen, die mit einer Fußfessel herumlaufen? Natürlich sieht man das nicht sofort. Aber wenn Leute näher zusammen sind, lässt sich wahrscheinlich auf Dauer nicht verheimlichen, dass jemand eine Fußfessel trägt. Wird er dann vielleicht beim Wohnungsgeber nicht so gerne genommen oder auch bei anderen Kontaktpersonen, die es gibt. Das sind alles Folgen einer Stigmatisierung, die es ja auf jeden Fall gibt, wenn jemand immer so einen Apparat am Fußgelenk hat.

Die **Vorsitzende**: Bitte, Frau Bähr-Losse.

Abg. **Bettina Bähr-Losse** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Frau

Stockinger und eine an Herrn Maltry. Ich würde gerne, Ladies first, mit Frau Stockinger beginnen. Ich habe persönlich die Sorge, dass wir mit dieser Fußfessel falsche Erwartungen in der Bevölkerung wecken, was eine größere Sicherheit betrifft. Sie sagen nicht nur in Ihrem schriftlichen Gutachten, sondern auch in Ihren mündlichen Ausführungen, dass die vorgeschlagene Änderung OK ist. Da würde ich gerne genauer nachfragen. Ist sie nur OK, also ist sie wirklich zu begrüßen, oder ist es eher was, was nicht allzu schädlich ist? An Herrn Maltry würde die Frage gehen: Sie halten diese Fallkonferenzen ab. Das hört sich für mich ausgesprochen vernünftig an. Lässt sich da möglicherweise der Wunsch von Professor Kinzig draufsatteln, weitere Sachverständige mit einzubeziehen? Wäre das eine Möglichkeit, Psychologen oder andere Berufsgruppen, da will ich mich gar nicht beschränken, noch mit draufzusatteln? Danke!

Die **Vorsitzende**: Jetzt ist Herr Tempel dran.

Abg. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Herr Manzewski hat mich nochmal zu einer Frage inspiriert, als er sagte, dass es Erfahrungen gebe, dass sich Menschen ohne Fußfessel eher gehen lassen würden. Da würde ich an Herrn Dr. Pollähne mal eine Frage zur zweiten Meinung richten. Aus den Reihen der Bewährungshelferinnen und -helfer ist bereits Kritik an der Fußfessel bei Sexualstraftätern geäußert worden. Sie entlaste ihre Klienten davon, tatsächlich an sich selbst zu arbeiten, Selbstkontrolle zu erlangen, sich aus eigenem Antrieb von bestimmten Orten fern zu halten. Ich würde gerne wissen, wie Sie das aus Ihrer Sicht betrachten? Wird die Fußfessel nicht mehr und mehr zur Ausrede, keine oder weniger Resozialisierungsarbeit zu betreiben? Ich bitte Sie, auch noch zu einem anderen Punkt eine zweite Meinung abzugeben. Ich glaube von Professor Kinzig kamen die Ausführungen zu den rechtstaatlichen Regelungen. Wie könnte für den rein hypothetischen Fall, dass die Regierungskoalition nicht auf die Opposition hört und dass das so beschlossen wird, ein rechtstaatlicher Mindeststandard gewährleistet werden? Welche weiteren Regelungen sollten hinsichtlich des Verfahrens und auch der Überprüfung der Maßnahme in das Gesetz aufgenommen werden?



Abg. **Renate Künast** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hab mich selber wieder draufgesetzt. Frage an Herrn Manzewski, den Praktiker, der bestimmt am meisten Erfahrung damit hat, die Maßnahmen konkret durchzuführen: Es geht mir um die Frage, wie eigentlich der Umsetzungsaufwand ist. Wir reden jetzt immer über Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit. Macht es Sinn und ist die Maßnahme auch praktisch durchzuführen? Auf dem Deckblatt des Gesetzentwurfs steht, der Verwaltung von Bund und Kommunen entstehe kein Erfüllungsaufwand. Bei genauer Präzision sagen sie dann: „Allenfalls geringfügiger Erfüllungsaufwand aufgrund der Durchführung zusätzlicher elektronischer Aufenthaltsüberwachungen durch die Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle.“ Die Höhe lässt sich nicht konkret abschätzen, wird aber jeweils 50.000 Euro pro Jahr voraussichtlich nicht übersteigen. Ich frage, wie Sie das einschätzen? Im allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfes wird gesagt, dass man davon ausgehen müsse, dass vermehrt extremistische Straftäter, auch solche, die sich vor der Verurteilung in Syrien, Irak etc. haben ausbilden lassen und an Kämpfen beteiligt waren, immer noch radikalisiert und gefährlich sind. Da hört man manchmal auch Hunderterzahlen von Rückkehrern nach Europa. Ich habe sie gar nicht im Kopf. Die weiß vielleicht Herr Tempel oder Herr Ströbele besser. Wie wäre das denn und wie kann man das rechnen? Hier steht: Allenfalls 50.000 Euro. Ich gehe von einer 24/7-Maßnahme aus. Es macht ja keinen Sinn, wenn Sie es nicht beobachten und notfalls intervenieren, wenn Alarm ist. Also muss 24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche irgendwo jemand sitzen. Personal kostet Geld. In der Regel Bruttolöhne und, und, und. Können Sie mir eine Rechengröße dafür geben? Wieviel Personal haben Sie eigentlich dafür eingestellt und was haben sie an Technik aufgebaut? Ich hätte den Wunsch, überhaupt einmal zu erfahren, in welchen Kategorien und Summen von Sach- und Personalmitteln wir uns eigentlich bewegen.

Gibt es noch eine Frage? Keine! Dann haben wir jetzt die Rückrunde. Die beginnt mit Herrn König.

SV Prof. Dr. Stefan König: Vielen Dank, lieber Herr Anwaltskollege Ströbele für die an mich

gerichteten Fragen. Ich muss ehrlich sagen, dass es vielleicht Berufenere hier gäbe, die diese Fragen beantworten können. Die erste Frage zu den Eingriffen in Rechte Dritter: Da verstehe ich dieses Instrument der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nicht so, dass rund um die Uhr eine Überwachung dahingehend stattfindet, wo derjenige, der dieser Überwachung unterliegt, sich gerade aufhält, sondern es werden bei bestimmten Bewegungen von ihm Alarme ausgelöst. Dann wird geschaut: Was macht der jetzt eigentlich konkret? So habe ich das verstanden. Aber das mögen hier die, die mit diesem Instrument arbeiten, korrigieren, wenn ich das falsch verstanden habe.

Sie werden registriert und man kann dann rückwirkend für zwei Monate bei einer Abfrage die Aufenthaltsorte feststellen. Dann können natürlich auch Familienmitglieder, Beziehungspersonen usw. ebenfalls mittelbar in dem Fokus eines Ermittlungs- und Überwachungsinteresses geraten. Dass da Eingriffe in Rechte Dritter stattfinden, ist zweifellos der Fall. Bloß ob die so intensiv sind, vermag ich aufgrund meiner fehlenden praktischen Erfahrungen nicht zu beurteilen. Ich kann vielleicht mehr dazu sagen, was den Punkt Stigmatisierung, das war ja die zweite Frage, angeht. Natürlich ist es eine Stigmatisierung, wenn ich mit einem ja auch für Dritte erkennbaren Instrument herumlaufe, von dem sich ja dann jeder denken kann, warum ich es trage, nämlich weil ich für gefährlich gehalten werde und man meint, man müsste mich überwachen. Auch da muss ich Sie auf Herrn Kinzig verweisen, der das ja untersucht hat. In der langen Fassung Ihrer Studie sind dazu ja auch Ausführungen gemacht worden, Herr Kinzig, was das für Auswirkungen auf die Betroffenen hat und was es für Einschränkungen, zum Beispiel bei Arbeitsuche, Wohnungssuche usw. offenbar in einigen Fällen gehabt hat. Deswegen ist ja hier auch von verschiedenen Seiten schon gesagt worden, dass häufig die Eingriffsintensität dieser Fessel, die vielleicht viele Leute für ein harmloses Accessoire halten, unterschätzt wird – beispielsweise bei meinen Kindern oder auch den Kindern meiner Nachbarn oder meinem Arbeitgeber, meinem Wohnungsgeber oder was auch immer oder auch bei meinem Mitbewohner, wenn ich in einer Wohngemeinschaft wohne. Da



gibt es ganz viele Leute, denen das auffällt und bei denen ich mich vielleicht gar nicht mehr traue, mich in deren Gesellschaft zu begeben, obwohl ich es eigentlich dürfte nach den Ge- und Verboten, weil ich befürchte, die sehen dann gleich, dass ich so ein Ding trage.

Die **Vorsitzende**: Danke! Herr Maltry hat eine Frage von Frau Bähr-Losse.

SV **Andreas Maltry**: Sie hatten gefragt, ob es im Rahmen der Fallkonferenzen möglicherweise Sinn machen könnte, weitere Sachverständige hinzuzuziehen, wie es Professor Kinzig vorschlägt. Ich bin da skeptisch. Die Fallkonferenzen beschäftigen sich ja ein Stück weit mit der Geeignetheit und Sinnhaftigkeit des Einsatzes des Trackers, nämlich ob es hier bestimmte Zonen gibt, die ich definieren kann. Wie definiere ich sie räumlich? Was für ein Einsatzkonzept der Polizei steht dahinter? Wie groß muss die Zone sein, damit ich ab Alarmierung rechtzeitig am Einsatzort sein kann? Das sind alles Fragen, wo ein Sachverständiger, wenn es jetzt kein Polizeitaktiker ist, sondern Psychologen, wie der Professor Kinzig vorschlägt, nichts beifügen kann. Psychologischer Sachverstand macht meiner Erachtens Sinn im Vorfeld, im Rahmen der Entlassungsvorbereitung in der JVA, wenn diese eine Stellungnahme abgibt und sich auch zu möglichen Weisungen im Rahmen der Ausgestaltung der Führungsaufsicht äußert, und bei der Frage, ob eine spezialpräventive Wirkung bei den Probanden zu erwarten ist oder nicht oder aber erst im gerichtlichen Verfahren. Das sind jedenfalls Informationen, zu denen natürlich auch die Verteidigung Zugang haben und auch in Frage stellen können sollte. Die Fallkonferenzen ihrerseits aber beschäftigen sich mit operativen Dingen. Da will ich keinen Verteidiger dabei haben. Und das will ich auch letztendlich nicht mit dem Probanden kommunizieren.

Abg. **Bettina Bähr-Losse** (SPD): Sie hatten vorhin gesagt, das Ganze habe auch eine Filterfunktion: Macht es Sinn, in diesem Fall und in einem anderen vielleicht nicht? Bei dieser Überlegung macht es ja möglicherweise auch Sinn, weiteren Sachverstand hinzuzuziehen.

SV **Andreas Maltry**: Sie haben natürlich Recht, dass das Hinzuziehen eines Psychologen eine

weitere Filterwirkung bedeuten kann, aber die Filterwirkung, die wir bislang beobachten, beruht darauf, dass ich sage: Für diesen Probanden bringt die EAÜ keinen sicherheitsrelevanten Mehrwert. Der Proband hat Einschränkungen, aber das, was wir mit der EAÜ erreichen können, bringt bei diesem Probanden nichts. Deswegen haben wir diese Filterwirkung von 80 Prozent. Für diese brauchen wir den Psychologen nicht. Wenn ich Psychologen einschalte, die sagen, den erreichen Sie aus den und den Gründen überhaupt nicht mit einer EAÜ, wie es sich Staatsanwaltschaft, Polizei und Bewährungshelfer vorstellen, könnte das natürlich eine zusätzliche Filterwirkung haben. Aber ich glaube, die müsste man an einer anderen Stelle einbeziehen.

Die **Vorsitzende**: Danke sehr! Dann hat Herr Manzewski eine Frage von mir. Darf ich Sie auf eines hinweisen, was mir hier von der Bundesregierung gesagt worden ist. In der Begründung auf Seite 9 steht die Behauptung pro Proband 24 Euro pro Tag, 8.640 Euro pro Jahr. Ich hoffe, ich habe jetzt die Antwort nicht gänzlich vorweggenommen.

SV **Dirk Manzewski**: Ganz kurze Ergänzung vielleicht noch, auch wenn das nicht die Frage an mich war. In Teilbereichen nehmen Psychologen teil. Die sind aber nicht zu verwechseln mit Sachverständigen. Die Psychologen, wenn der Proband beispielsweise schon in der JVA unter Betreuung war, sitzen natürlich auch in der Fallkonferenz und geben ihren Kenntnisstand zum Besten. Ansonsten ist es völlig richtig, was Herr Maltry gesagt hat.

Zu Ihrer Frage Frau Vorsitzende: Seien Sie mir nicht böse. Das mit dem Geld kann ich nicht beantworten. Das ist nicht meine Aufgabe. Ich kann Ihnen nur sagen wie es läuft. Wenn jemand unter reiner Bewährung steht, dann haben wir einen bestimmten Aufwand. In dem Augenblick, wo er unter Führungsaufsicht steht, auch weil mehr Beteiligte im Boot sind, haben wir einen größeren Aufwand. Da sitzt dann der Bewährungshelfer mit drin, die Führungsaufsichtsstelle usw. Wenn er parallel dazu noch unter einem begleitenden Programm steht, wie wir es in vielen Fällen in Deutschland haben, bei uns heißt das Programm FoKuS, dann sind weitere Personen mitinvolviert. Wenn wir psychologische Begleitung haben, weil das eine



der Weisungen ist, dann ist auch dieser mit im Boot. Die Fußfessel ist dann nochmal eine Nummer höher. Die Arbeitsintensität zum einfachen Bewährungsfall, wenn wir also das volle Programm haben, ist natürlich höher. Nur ausgerechnet habe ich mir das noch nicht, muss ich Ihnen ganz ehrlich sagen. Ich sag das mal relativ einfach: Das ist unsere Aufgabe. Das ist unser Job. Da fragen die auch nicht nach oder so. Das ist bei uns irgendwie drin. Denn Führungsaufsicht grundsätzlich, wenn Sie sich den Gesetzesentwurf durchlesen, sagt ja auch, dass Führungsaufsicht dem Schutz der Gesellschaft dienen soll, und dem Job versuchen wir gerecht zu werden. Es ist mehr Aufwand, aber da forscht keiner nach, wieviel mehr nun oder nicht. Das wird einfach gemacht. Aber es ist Mehraufwand. Sicherlich. Das dürfte keine Relevanz haben bei dem, was im Hintergrund steht. Das sag ich deutlich, nämlich tatsächlich der Schutz der Gesellschaft auch in solchen Fällen.

Abg. **Renate Künast** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich gebe ja zu, meine Frage beinhaltet auch Zweifel an der Machbarkeit und an dem Ausgeben von Geld dafür. Das unterscheidet uns jetzt logischerweise.

Die **Vorsitzende**: Herr Pollähne hat zwei Fragen von Herrn Tempel.

SV **Dr. Helmut Pollähne**: Ja, zweite Meinung. Das ist für mich ein schönes Stichwort für eine Vorbemerkung. Ich komme nochmal auf den Fall zurück, der ja ein Bremer Fall ist, aber beim OLG München verhandelt wird. Da gab es Meinungen dazu, welche Gefahren von diesem Menschen ausgehen: Meinungen aus der JVA, Meinungen aus den Kreisen der Bewährungshilfe und der Führungsaufsicht vor Ort. Die haben nicht den Vorschlag der elektronischen Aufenthaltsüberwachung unterbreitet. Der kam von den Staatsschutzbehörden. Das zum Thema sozusagen zweite Meinung und wen man da mit einbezieht. Ich komme auf den Punkt gleich nochmal bei der zweiten Frage zurück.

Welche Wirkung hat das auf Betroffene? Auch da haben wir sicherlich einen Empiriemangel. Kollege Kinzig hat da einige Erkenntnisse schon mal unterbreitet und würde an der Stelle auch gern weiter forschen. Da gibt es viele Reaktionen darauf. Es gibt die coolen Typen. Denen ist alles

egal, ob die nun mit einer Fußfessel rumlaufen oder nicht. Es gibt diejenigen, die sich völlig einigeln. Das kann kein Ziel von Resozialisierung sein, sich zu Hause einzugraben. Es gibt aber auch diejenigen, die sagen: „Okay, ich habe eine Fußfessel. Die in Hessen passen auf, was ich mache. Ist auch alles egal.“ Das gibt es alles. Es ist nur empirisch nicht wirklich greifbar. Bei meinem Mandanten, der ja noch keine Fußfessel hat, und ich hoffe, dass er sie auch nicht bekommt, und bei dem man stattdessen eine verstärkte polizeiliche Präsenzkontrolle eingeführt hat, hat das dazu geführt, dass er sich mitsamt seiner Familie – und das zum Stichwort Drittbezogenheit, er ist Familienvater und hat mehrere Kinder –, zu Hause einigelt. Das kann auch kein Ziel von Maßregelrecht sein, von Resozialisierung.

Zweite Frage: Rechtstaatliche Regelungen. Da habe ich ja einleitend gesagt: In der Studie von dem Kollegen Kinzig und seiner Kollegin sind ja Vorschläge gemacht worden. Die sind leider ignoriert worden. Ich will nur drei Stichworte nochmal aufgreifen. Über Sachverständigengutachten haben wir schon gesprochen. Ich bin wahrlich kein Anhänger, der sagt: Sachverständigengutachten retten alles. Aber in dem Ausmaß, in dem man in anderen Bereichen Sachverständigengutachten einholt, muss es einen schon wundern, dass es ausgerechnet in diesem Bereich selten bis gar nicht vorkommt und wahrscheinlich, so der Kollege Kinzig, das sehe ich ähnlich, gerade in den Fällen, über die wir jetzt reden, nach derzeitiger Praxis auch eher nicht. Verkürzung der Überprüfungsfristen: Ob das weiterhin notwendig ist? Ich meine auch, dass die Überprüfungsfristen für die Fortsetzung der EAÜ weiter verkürzt werden müssten. Das ist in jedem Fall, und da teile ich die Auffassung, ein schwerwiegender Eingriff. Zur notwendigen Verteidigung in jedem Fall: Auch diesen Vorschlag unterstütze ich aus jener Studie. Ich habe noch zwei andere Aspekte in meiner eigenen Stellungnahme angemerkt. Der knüpft an meine Eingangs-anmerkung an, Stichwort Fallkonferenzen, in denen man alles mit einbezieht. Wenn man denn meint, wir brauchen sowas – bin ich anderer Meinung: Wie soll so eine Entscheidung vorbereitet werden? Wir haben die Gerichtshilfe. Die wird leider völlig ignoriert vielerorts. Die könnte man im Rahmen des



sogenannten Übergangsmanagements einbeziehen, um bestimmte Dinge zu klären. Bereits in der Endphase des Vollzuges schaut man mit Leuten, die mit dem Menschen im Vollzug zu tun hatten und dann später mit ihm zu tun haben werden: Bewährungshilfe, Führungsaufsicht. Die einzubeziehen, um diese Entscheidung vorzubereiten, damit nicht sowas passiert, wie ich es skandalös finde in Bremen, dass nachträglich der Staatsschutz kommt und sagt: Wir sind aber für die elektronische Aufenthaltsüberwachung und das dann noch in die Bundesanwaltschaft in Karlsruhe lanciert. So etwas darf es eigentlich nicht geben. Danke!

Die **Vorsitzende**: Jetzt hat Frau Stockinger noch eine Frage von Frau Bähr-Losse.

SVe **Barbara Stockinger**: Das war die Frage danach, ob die Fußfessel nicht falsche Erwartungen wecken könnte und ob es aus unserer Sicht nur OK oder zu begrüßen ist. Das kann ich leider nur beantworten, wie der Jurist sowas zu beantworten pflegt: Das kommt darauf an. Ergibt die Fallkonferenz geeignete Maßnahmen, von denen man davon ausgeht, dass mit dem Einsatz von Gebotszonen, Verbotszonen

wirklich etwas erreicht werden kann, wird es natürlich begrüßt. Trotzdem schließe ich nicht aus, dass natürlich auch falsche Erwartungen geschürt werden, weil ja nicht nur in meiner Stellungnahme, sondern auch in mehreren Stellungnahmen zum Ausdruck kam, dass es wohl nur wenige geeignete Fälle geben wird, bei den Straftatbeständen, die wir erweitern wollen und dass man tatsächlich solche Gebots-, Verbotszonen oder überprüfbare Weisungen finden wird. Ja, wenn wir etwas finden, dann wird es begrüßt. Vielleicht werden es aber doch sehr wenige Fälle sein.

Die **Vorsitzende**: Danke! Jetzt sind wir mit den Fragen durch. Weitere habe ich nicht mehr. Dann danke ich den Sachverständigen für die Antworten. Es gibt jetzt genug nachzudenken oder vorzudenken. In jeder Hinsicht sind ein paar Anregungen da. Herzlichen Dank an die Sachverständigen und herzlichen Dank an die Kolleginnen und Kollegen und alle dort oben. Die Sitzung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 16:47 Uhr

Renate Künast, MdB

Vorsitzende



Anlagen: Stellungnahmen der Sachverständigen

| | |
|--|-------------------|
| Karl Greven | Seite 34 a |
| Prof. Dr. Jörg Kinzig | Seite 44 |
| Prof. Dr. Stefan König | Seite 51 |
| Andreas Maltry | Seite 59 |
| Dr. jur. habil. Helmut Pollähne | Seite 67 |
| Barbara Stockinger | Seite 87 |

Karl Greven
Abteilungsleiter III
Hessisches Ministerium der Justiz,
für Integration und Europa
Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden
Tel.: +49 (611) 32 2646
eMail: karl.greven@hmdj.hessen.de

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD
eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des
Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (BT-Drs. 18/11162)**

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen im sechsten Titel des dritten Abschnitts im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches, den Regelungen zu den Maßregeln der Besserung und Sicherung, und daneben zwei Folgeänderungen im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch sowie in der Strafprozessordnung vor. Im Zentrum der Neuregelung steht die Erweiterung der als Weisung im Recht der Führungsaufsicht ausgestalteten elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf extremistische Straftäter, konkret auf Fälle der Verurteilung wegen Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1 bis 3 StGB, wegen Terrorismusfinanzierung in den Fällen des § 89c Abs. 1 bis 3 StGB sowie wegen Unterstützung einer, auch ausländischen, terroristischen Vereinigung in den Fällen des § 129a Abs. 5 erste Alt. StGB, auch in Verbindung mit § 129b StGB.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, zunächst (1) auf die bisherigen rechtlichen Grundlagen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in der Bundesrepublik, (2) die darauf beruhende Praxis, insbesondere auch auf die operative Durchführung entsprechender Maßnahmen durch die Gemeinsame Überwachungsstelle in Bad Vilbel, (3) sodann auf das Regelungsbedürfnis zum Gegenstand des Entwurfs und schließlich (4) auf die insbesondere justizpraktischen Konsequenzen der vorgeschlagenen Erweiterungen einzugehen.

(1) Die elektronische Aufenthaltsüberwachung ist im Recht der Bundesrepublik bisher in den Vorschriften zur Führungsaufsicht in § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12, Satz 3 StGB sowie teilweise im Strafvollzugsrecht – so etwa in Hessen als Weisung im Rahmen vollzugsöffnender und entlassungsvorbereitender Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 HStVollzG, § 16 Abs. 3 HJStVollzG oder § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9, Abs. 2 HSVVollzG – geregelt. In dem von dem Entwurf betroffenen Bereich des strafrecht-

lichen Sanktionsrechts wurde sie durch das Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I, S. 2300) als Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht eingeführt.

Nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 StGB kann einer verurteilten Person für die Dauer der Führungsaufsicht oder für eine kürzere Zeit die Weisung erteilt werden, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. In Satz 3 der Vorschrift werden die weiteren Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Weisung eng gefasst:

- Die verurteilte Person muss wegen einer schweren Straftat – in der Regel eines Verbrechenstatbestandes – aus einem abschließenden gesetzlichen Straftatenkatalog zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden sein und diese vollständig verbüßt haben.
- Es muss die Gefahr, dass die verurteilte Person weitere Straftaten des Kataloges begeht, und die Erforderlichkeit der Maßnahme, um den Verurteilten von der Begehung solcher Taten abzuhalten, bestehen.

Die verfahrensrechtliche Regelung des § 463a Abs. 4 Satz 1 StPO gestattet die lückenlose, automatisierte Aufzeichnung der Aufenthaltsdaten. Deren Nutzung ohne Einwilligung der verurteilten Person ist hingegen in Satz 2 der Vorschrift limitiert auf die Zwecke

- der Feststellung, der Ergreifung von Maßnahmen oder der Ahndung von Verstößen gegen die im Rahmen der Führungsaufsicht ausgesprochenen Aufenthaltsgebote oder –verbote oder gegen die Duldung der Überwachung selbst (Verstoß gegen Weisungen nach § 68 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 12 StGB),
- der Abwehr qualifizierter Gefahren oder
- der Verfolgung von Straftaten des auch für die Weisung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Bezug genommenen Kataloges in § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB.

Die Weisung an den Probanden, die für eine elektronische Überwachung seines Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, ist gemäß § 145a StGB strafbewehrt.

(2) § 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB ermöglicht bei Befolgung der Weisung durch die verurteilte Person die Überwachung deren Aufenthalts im gesamten Bundesgebiet mittels technischer Mittel. Die Praxis bedient sich insoweit GPS-gestützter (= Global Positioning System) Sender, die die verurteilte Person am Körper zu tragen hat. Soweit das GPS-Signal vorübergehend, etwa in U-Bahn-Schächten, nicht verfügbar ist, wird das LBS-System (= Location-Based Services) genutzt.

Die Aufenthaltsdaten werden mit Einsatz der Maßnahme fortlaufend und automatisiert aufgezeichnet und für die Dauer von zwei Monaten gespeichert. Eine Nutzung durch Zugriff auf die gespeicherten Geodaten erfolgt jedoch ausschließlich anlassbezogen bei einem sogenannten „Zonenverstoß“. Der Proband wird angewiesen, bestimmte Gebotszonen nicht zu verlassen und/oder bestimmte Verbotszonen nicht zu betreten. Erst wenn er sich daran nicht hält, wird tatsächlich beobachtet, wohin sich der Proband mit welcher Geschwindigkeit bewegt. Die Speicherung der Aufenthaltsdaten kann in einem solchen Fall auch über zwei Monate fortauern, soweit die Daten etwa dafür benötigt werden, einen Weisungsverstoß zu dokumentieren oder eine neu begangene Straftat zu verfolgen. Mit der Beendigung des „Zonenverstoßes“ endet auch die Überwachung.

Die operative Überwachung im Rahmen der Weisungen nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 StGB wird seit dem 1. Januar 2012 auf der Grundlage eines Staatsvertrages der Länder zentral durch die „Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder“ (GÜL) in Bad Vilbel durchgeführt. Diese ist als Abteilung in die IT-Stelle der hessischen Justiz, eine dem Hessischen Ministerium der Justiz nachgeordnete Behörde, eingegliedert. Es sind dort insgesamt 17 Personen, ein Leiter sowie 16 Beamtinnen und Beamte im Wechselschichtdienst, tätig. Es wird auf diese Weise eine Besetzung der Stelle mit mindestens zwei Personen an 24 Stunden täglich und sieben Tagen pro Woche gewährleistet.

Seit Aufnahme der Tätigkeit der GÜL hat sich zu den angegebenen Stichtagen die Anzahl der jeweils aktiven Überwachungsmaßnahmen für das Bundesgebiet wie folgt entwickelt:

| 31.12.2012 | 31.12.2013 | 31.12.2014 | 31.12.2015 | 31.12.2016 | 28.02.2017 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 34 | 67 | 69 | 74 | 88 | 89 |

Es ist danach ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. Derzeit (Stichtag 28. Februar 2017) liegt die bundesweite Anzahl der Probanden nach kontinuierlichem Anstieg bei 89. Von dieser Gesamtzahl sind regelmäßig 15 bis 20 Überwachungen unterbrochen – beispielsweise, weil der Proband sich wegen einer anderen Tat in Untersuchungshaft oder zur stationären Behandlung befindet. Die Anordnung gilt fort und die Überwachung wird wieder aktiviert, sobald der Unterbrechungsgrund weggefallen ist.

Ebenfalls zum Stichtag 28. Februar 2017 ergibt sich folgende Verteilung der Maßnahmen auf die Bundesländer:

| Bundesland | Anzahl |
|------------------------|---------------|
| Baden-Württemberg | 7 |
| Bayern | 31 |
| Berlin | 0 |
| Brandenburg | 0 |
| Bremen | 0 |
| Hamburg | 2 |
| Hessen | 12 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 13 |
| Niedersachsen | 4 |
| Nordrhein-Westfalen | 7 |
| Rheinland-Pfalz | 1 |
| Saarland | 1 |
| Sachsen | 7 |
| Sachsen-Anhalt | 0 |
| Schleswig-Holstein | 0 |
| Thüringen | 4 |
| Gesamt: | 89 |

Die Anlegung der im Jargon und durchaus missverständlich als „Fußfessel“ bezeichneten technischen Vorrichtung am Körper der zu überwachenden Person erfolgt nach der gerichtlichen Erteilung der Weisung im Auftrag der GÜL entweder durch die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung oder einen Dienstleister.

Aufgabe der GÜL ist es vor allem, bei vermeintlichen oder tatsächlichen Weisungsverstößen diese zu überprüfen und abzuklären, ob es sich um einen versehentlichen und leicht wieder korrigierbaren Verstoß oder auch nur technischen Defekt handelt. Ein fehlerhaftes Ladegerät, eine bei Nutzung des LBS-Systems ungenaue Ortung oder andere technische Probleme können dazu führen, dass trotz Anzeige tatsächlich ein Weisungsverstoß nicht vorliegt. So beruhen etwa 80% der registrierten Meldungen auf nicht beabsichtigten Entladungen der Batterie.

Die Abklärung einer Meldung bzw. eines Verstoßes gegen die Weisungen erfolgt unter anderem durch die unmittelbare telefonische Ansprache der überwachten Person sowie ggf. eine unverzügliche Unterrichtung der zuständigen Polizeibehörde zur Klärung vor Ort und zum Ergreifen möglicherweise weiterer erforderlicher Maßnahmen. Dadurch nimmt die GÜL eine wesentliche Filterfunktion wahr und muss die Polizeibehörden zu deren Entlastung lediglich in Ausnahmefällen einschalten. Seit Aufnahme der Tätigkeit der GÜL bis zum 31. Dezember 2016 wurden bei der GÜL insgesamt 14922 Ereignismeldungen registriert. Lediglich in 739 Fällen (4,95 %) wurde anschließend die Polizei eingeschaltet.

In der Praxis der GÜL hat es verschiedentlich Versuche von Probanden gegeben, sich der Überwachung durch Entfernung des Senders oder in anderer Weise zu entziehen. Die Betroffenen konnten bisher in allen Fällen im Rahmen von Fahndungsmaßnahmen wieder aufgegriffen werden.

Die Zusammenarbeit der GÜL mit der Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, den Führungsaufsichtsstellen und den Bewährungshilfen in den Ländern sowie mit der Zentralen Koordinierungsstelle der bayerischen Justiz bei dem Oberlandesgericht München wird als reibungslos beschrieben.

Die durchschnittlichen Kosten pro überwachter Person und Tag belaufen sich derzeit auf etwa 112,- €. Bei der seit 2012 zu beobachtenden Zunahme der Überwachungszahlen ist zunächst nicht von einer linearen Steigerung des Gesamtaufwandes durch Hinzurechnen eines Vielfachen dieses Betrages auszugehen. Mit den personellen Kapazitäten der GÜL könnte vielmehr zunächst auch eine weitere Zunahme der Überwachungsfälle bewältigt, hierdurch zunächst eine Minderung der Durchschnittskosten pro Person und Tag erzielt und eine Kostensteigerung auf den Bereich der verbrauchsabhängigen Sachkosten beschränkt werden. Dieser Betrag liegt derzeit bei etwa 24 Euro pro Proband und Tag. Ein Kostensprung würde sich allerdings ergeben, wenn mit 150 Maßnahmen die geschätzte personelle Auslastung überschritten und sodann eine Verstärkung im gesamten Schichtdienst vorzunehmen wäre.

(3) Mit dem Entwurf soll die Möglichkeit der Erteilung von Weisungen nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 StGB und damit der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf extremistische Straftäter erweitert und in diesem Bereich auch die Einsatzschwelle der Mindestdauer der Vollverbüßung von drei Jahren auf zwei Jahre Freiheitsstrafe herabgesetzt werden.

Nach geltendem Recht können zwar grundsätzlich auch die Straftaten des Friedensverrats, des Hochverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats im 1. Abschnitt und die Straftaten gegen die öffentliche Ordnung im 7. Abschnitt des Besonderen Teils des StGB bei den formellen und materiellen Voraussetzungen einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Betracht gezogen werden. Durch die dreifache Verweisung in § 68b Abs. 1 Satz 3 Nr. 2, 3 und 4 StGB auf den Katalog des § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB ist dies jedoch auf die in diesen Abschnitten enthaltenen Verbrechenstatbestände beschränkt. Straftäter des politischen oder religiösen Extremismus unterfallen den Voraussetzungen einer Weisung nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 StGB daher nur dann, wenn sie wegen Bildung oder Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung nach § 129a Abs. 1 und 2 sowie 3 i.V.m. 4 StGB oder wegen eines der in § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB genannten Tötungs-, Gewaltdelikte oder gar Sexualdelikte verurteilt worden sind.

Die Maßnahme der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in der Kombination mit einer Festlegung von Verbots- oder Gebotszonen als Weisung der Führungsaufsicht rechtfertigt sich als nicht unerheblicher Eingriff in die Freiheit der verurteilten Person durch eine besondere von ihr ausgehende Gefährdung, wie sie in den materiellen Bedingungen des § 68b Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 und 4 StGB beschrieben sind. Gerade im Bereich des politischen und religiösen Extremismus wird eine solch massive Gefährdung aber nicht erst mit dem terroristischen Übergriff selbst und den damit verbundenen Gewalthandlungen erkennbar. Auch die typischerweise im Vorfeld eines terroristischen Übergriffs von extremistischen Straftätern verwirklichten Staatsschutzdelikte und Straftaten gegen die öffentliche Ordnung indizieren eine Gefährdung potentieller Opfer, die mit Blick auf das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit einen dringenden Bedarf nach entsprechenden Überwachungsmaßnahmen im Rahmen der Führungsaufsicht begründen.

Der Entwurf erweitert den Deliktskatalog daher zu Recht um die Fälle einer Verurteilung wegen Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1 bis 3 StGB, wegen Terrorismusfinanzierung in den Fällen des § 89c Abs. 1 bis 3 StGB sowie wegen Unterstützung einer, auch ausländischen, terroristi-

schen Vereinigung in den Fällen des § 129a Abs. 5 erste Alt. StGB, auch in Verbindung mit § 129b StGB. Es handelt sich dabei um Vergehen, die im geltenden Recht den Voraussetzungen einer elektronischen Überwachung im Rahmen der Führungsaufsicht bisher nicht genügen. Dieser Rechtszustand führt dazu, dass erkennbar hochgefährliche Straftäter, die bereits wegen einer extremistisch motivierten „Vorfeldstraftat“ zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt worden sind, sehenden Auges ohne die Weisung nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 StGB entlassen werden müssen.

Soweit gegen das Anliegen des Gesetzentwurfes Zweifel an der Tauglichkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zu einer wirksamen Abwehr der von entsprechend verurteilten Personen ausgehenden Gefahren formuliert werden, ist klarzustellen, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung schon im geltenden Recht nicht als absolut wirksame Sicherung gefährlicher Personen oder als Garantie einer Kontrolle und Beschränkung des Aufenthalts der Überwachten angesehen werden kann. Trotz der – insoweit irreführenden – Bezeichnung als „elektronische Fußfessel“ muss klargestellt werden, dass es sich bei der GPS-gesteuerten Aufenthaltsüberwachung nicht um eine Fesselung oder Einsperrung, sondern um eine die übrigen Maßnahmen der Führungsaufsicht ergänzende und unterstützende Möglichkeit der Überwachung und Dokumentation handelt. Sie kann als Teil eines Maßnahmenbündels bei extremistischen Straftätern einen wertvollen Beitrag für mehr Sicherheit leisten. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung ist ein gegenüber der Freiheitsentziehung selbstverständlich milderer Eingriff in die Rechte der überwachten Person, die – wenn auch durch einen Straftatbestand bewehrt – die Möglichkeit der Vereitelung, der Flucht und auch der Begehung neuer Straftaten nicht völlig versperrt. Flucht und Vereitelung werden im Rahmen der Überwachung freilich bemerkt und dokumentiert, so dass regelmäßig eine schnelle Reaktion gewährleistet ist.

Die Überwachung erscheint auch nicht von vornherein als völlig ungeeignet, der Begehung weiterer Taten durch extremistische Straftäter entgegenzuwirken. Weil die betroffene Person um die Überwachung und die damit verbundene Erleichterung der Beweisführung in etwaigen späteren Strafverfahren weiß, kann grundsätzlich von einer Erhöhung der Hemmschwelle für die Begehung neuer Straftaten ausgegangen werden. Dieser Aspekt mag freilich gerade bei extremistischen Überzeugungstätern mitunter in den Hintergrund treten. Immerhin aber kann sich auch dann eine Aufenthaltsüberwachung als sinnvoll erweisen, wenn die Verbotzone auf besonders gefährdungsempfindliche Bereiche – etwa Flughäfen, Stadien oder Kraftwerke – erstreckt und damit den Sicherheitsbehörden ggf. eine sich zuspitzende Gefährdungsverdichtung angezeigt würde. Schließlich kann es auch in Fällen neuer Straf-

taten durchaus hilfreich sein, die Geodaten des Probanden für zwei vorausgehenden Monate lückenlos nachzuerfolgen.

Der besonderen Gefährlichkeit der in den Katalog des § 63 Abs. 3 Satz 1 StGB hinzugenommenen Vergehen aber auch der bereits im geltenden Recht erfassten Verbrechen des ersten und siebten Abschnitts des Besonderen Teils ist geschuldet, dass – eng umgrenzt nur für diesen Bereich – auch eine Absenkung der für die Weisung geltende Voraussetzung der Mindestdauer der Vollverbüßung von drei auf zwei Jahre in dem neuen Satz 5 des § 68b Abs. 1 StGB vorgeschlagen wird. Auch wenn es sich bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung um einen durchaus empfindlichen Rechtseingriff handelt, erscheint dies doch vor dem Hintergrund der sich gerade in den aktuellen Zusammenhängen erweisenden besonderen Gefährlichkeit der insoweit betroffenen Staatsschutzdelikte als angemessen.

Der Gesetzentwurf nutzt als Hebel für die Erweiterung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung eine Änderung des § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB, in dem er den dortigen Deliktskatalog um die Vergehenstatbestände der § 89a Abs. 1 bis 3, § 89c Abs. 1 bis 3 sowie § 129a Abs. 5 Satz 1 erste Alt., auch i.V.m. § 129b Abs. 1, StGB ergänzt. Damit freilich werden nicht nur die Möglichkeit der Erteilung von Weisungen nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 erweitert, sondern auch die Voraussetzungen für die fakultative Anordnung der Sicherungsverwahrung gelockert. Wie die Begründung des Entwurfes aber zu Recht ausführt, ist dies insoweit ein weniger tiefgreifender Eingriff in das Maßregelrecht, als die betroffenen Straftatbestände bereits jetzt Gegenstand des Deliktskatalogs in § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b StGB sind. Angesichts der besonderen Gefährlichkeit entsprechender Taten erscheint die mit dem Entwurf insoweit allein bewirkte Minderung der Anforderungen an die Zahl der für die Anordnung der Sicherungsverwahrung erforderlichen Vortaten verhältnismäßig und auch wünschenswert.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 10. März 2017 einen gleichlautenden Gesetzentwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 125/17) beraten, der offenkundig auch die Grundlage des hier gegenständlichen Entwurfs der Regierungsfractionen ist. In den vorausgehenden Sitzungen von Rechtsausschuss und im Innenausschuss des Bundesrats ist dabei eine Prüfbitte beraten und im Innenausschuss auch beschlossen worden, nach der im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Prüfung gebeten wurde, ob für extremistische Anlasstaten eine Möglichkeit zur unbefristeten Verlängerung der Führungsaufsicht nach § 68c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StGB zu schaffen ist. Auch wenn der Antrag im Bundesrat keine Mehrheit gefunden hat, erscheint mir der Vorschlag doch bedenkenswert.

Bisher erfasst § 68c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StGB Fälle einer besonders lang anhaltenden Rückfallgefahr bei Sexualdelikten und schweren Gewaltverbrechen. Es erscheint naheliegend, dass auch und gerade bei Tätern des politisch oder religiös motivierten Extremismus eine besondere Resistenz gegen Resozialisierungsmaßnahmen und damit auch eine langfristige, die reguläre Höchstfrist der Führungsaufsicht von bis zu fünf Jahren überschreitende Rückfallgefahr mit massiven Gefährdungen für die Bevölkerung zu besorgen ist. Es erschiene daher durchaus angemessen, für solche Fälle die unter engen Kautelen stehende Option einer unbefristeten Verlängerung der Führungsaufsicht mit den sich daraus ergebenden fortwirkenden Möglichkeiten einer Einwirkung auf die verurteilte Person zu öffnen.

(4) Für die GÜL in Bad Vilbel und die hessische Justiz stellt sich vor allem die Frage, welche praktischen und organisatorischen Konsequenzen für die operative Umsetzung der zu erwartenden zusätzlichen Überwachungsmaßnahmen mit dem Gesetzentwurf bewirkt werden. Die Gesetzesbegründung geht von einer nur moderaten bzw. geringfügigen Zunahme entsprechender Weisungen aus und begründet dies unter anderem mit der für das Jahr 2014 festgestellten Zahl von lediglich fünf Verurteilungen wegen entsprechender Delikte zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren.

Auch wenn die weitere Entwicklung der Anzahl entsprechender Strafverfahren derzeit insgesamt schwer vorhersehbar ist und die erst im Jahr 2015 vorgenommenen Änderungen der §§ 89a ff StGB sich erst in künftigen Statistiken auswirken werden, so ergibt sich doch, dass auch im Jahr 2015 Verurteilungen zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren nach den §§ 89a, 129a sowie 129a i.V.m 129b StGB lediglich in einer Anzahl von elf Verfahren der Verurteilungsstatistik (Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, 2015, S. 162) entnommen werden können. Es handelt sich dabei um die Gesamtzahl der Verurteilungen, ohne dass sich dadurch eine Prognose über die Frage der Vollverbüßung im Bereich der formellen Voraussetzungen und im Übrigen der ggf. gerichtlich nach § 68b Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 und 4 StGB zu bewertenden materiellen Voraussetzungen einer entsprechenden Weisung ergibt. Die Annahme, dass sich die von der GÜL in der Folge der vorgeschlagenen Änderungen zusätzlich durchzuführenden Überwachungsmaßnahmen jedenfalls vorläufig in einem einstelligen Bereich bewegen dürften, erscheint höchst plausibel.

Nach den Ausführungen oben unter (2) zu den Kosten der Überwachung und deren Entwicklung ist davon auszugehen, dass die GÜL mit den vorhandenen Kapazitäten auch in den nächsten Jahren neben der nach dem bisherigen Recht zu erwartenden weiteren Zunahme der Geschäftszahlen auch die durch den Gesetzentwurf zu erwartenden zusätzlichen Maßnahmen bewältigen wird. Ein erweiterter Aufwand ergäbe sich im Umfang der verbrauchsabhängigen Kosten, die in der Entwurfsbegründung durchaus plausibel mit allenfalls 50.000 € geschätzt werden. Anderes gälte freilich ab dem Zeitpunkt, ab dem entweder die Schwelle von insgesamt 150 zeitlich parallelen Maßnahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung überschritten oder eine grundsätzliche Änderung der operativen Bedingungen etwa in der Folge eines veränderten Verhaltens der Probanden zu besorgen wäre. Danach erscheint die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Änderung auch aus dem Blickwinkel der operativen Umsetzung und der insoweit vorhandenen Kapazitäten nicht bedenklich.



Tübingen, den 17.03.2017

Stellungnahme zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (BT-Drs. 18/11162)

I. Ausgangspunkt

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt im Wesentlichen **zwei Ziele**:

Zum einen intendiert er die **Ausweitung der Weisung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ)**, auch elektronische Fußfessel genannt,¹ im Bereich der Maßregel der Führungsaufsicht² auf Straftäter, die wegen bestimmter Straftaten im Umfeld des Terrorismus (Erster und Siebenter Abschnitt des BT des StGB) verurteilt worden sind. Diese Erweiterung der EAÜ soll rechtstechnisch durch die Aufnahme der (schweren) Vergehen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a Abs. 1-3 StGB), der Terrorismusfinanzierung (§ 89c Abs. 1-3 StGB), des Unterstützens einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 5 S. 1 Alt. 1 iVm § 129b Abs. 1 StGB) sowie des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 5 S. 2 iVm § 129b Abs. 1 StGB) in den Katalog der für die EAÜ-Weisung maßgeblichen Taten bewerkstelligt werden.

Zum anderen möchte der Gesetzentwurf für die drei erstgenannten Straftaten **die** in § 66 Abs. 3 StGB geregelte sogenannte **fakultative Sicherungsverwahrung ausweiten**.

Die Reihenfolge der Gesetzesbegründung deutet darauf hin, dass für die Initiatoren der Vorlage nicht die Ausweitung der an sich für den Betroffenen einschneidenderen Maßregel der Sicherungsverwahrung im Vordergrund der Überlegungen steht, sondern die Einführung der EAÜ-Weisung auf besagte Personengruppe. Ein Pendant findet das in dem Entwurf adressierte Vorhaben in den gesetzgeberischen Bemühungen, die EAÜ auch außerhalb des strafrechtlichen

¹ EAÜ und (elektronische) Fußfessel werden hier synonym verwendet, ohne dass damit eine (kriminalpolitische) Wertung verbunden wäre.

² Zur Führungsaufsicht generell vgl. Alexander Baur/Jörg Kinzig (Hrsg.), Die reformierte Führungsaufsicht, 2015.

Bereichs für sogenannte Gefährder, die noch keine Straftat begangen haben, zu etablieren.³ Demgegenüber erscheint eine Sicherungsverwahrung ohne eine vorangegangene Straftat bisher (noch?) nicht beabsichtigt.⁴

Entsprechend dieser Zielstellung geht die folgende Stellungnahme zunächst auf die Ausweitung der EAÜ ein (unter II.), um sich danach der Sicherungsverwahrung (unter III.) zuzuwenden. Sie schließt mit einem Fazit (unter IV.).

II. Die Ausweitung der Weisung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) im Bereich der Führungsaufsicht

1. Eignung der EAÜ für Personen, die wegen bestimmter Straftaten im Umfeld des Terrorismus verurteilt worden sind und unter Führungsaufsicht stehen

Wie jede strafrechtliche Regelung, die tief in Grundrechte des Betroffenen eingreift, muss sich auch dieser Gesetzentwurf am strafrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip messen lassen. Teil dieses Prinzips ist die **Geeignetheit der Regelung**. Dabei ist zu konstatieren, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen recht weiten Beurteilungsspielraum einräumt.⁵ Ungeachtet einer späteren verfassungsrechtlichen Prüfung einer neu eingeführten Maßnahme tut ein Parlament gut daran, vor Erlass eines Gesetzes eine Maßnahme genau auf ihre Eignung zur Zielerreichung (Schutz der Allgemeinheit vor schweren Straftaten) zu analysieren und dabei auch mögliche kontraproduktive Effekte in seine Überlegungen einzubeziehen.

Zu untersuchen ist daher die Behauptung des Gesetzentwurfs, dass die Auferlegung einer EAÜ-Weisung eine Person, die wegen bestimmter Straftaten im Umfeld des Terrorismus verurteilt und aus dem Strafvollzug entlassen worden ist, von weiteren Straftaten auf diesem Gebiet abhalten kann. Die dazu vorliegenden Ausführungen sind eher knapp gehalten. Überlegungen finden sich zunächst in dem Abschnitt „Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“.⁶

Darin wird anfangs völlig zu Recht festgehalten, dass aus der Haft entlassenen terroristischen Straftätern schon jetzt in bestimmten Fällen eine EAÜ-Weisung auferlegt werden kann. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn diese Personen wegen eines oder mehrerer bestimmter Verbrechen (etwa wegen einer terroristisch motivierten Gewalttat), aber auch wenn sie (nur) wegen des Verbrechens der Gründung und der Mitgliedschaft in einer inländischen oder ausländischen terroristischen Vereinigung (§ 129a iVm § 129b StGB) belangt worden sind.

Einen darüber hinausgehenden Bedarf an einer EAÜ-Weisung meldet der Gesetzentwurf zum einen unter Hinweis auf ein Verfahren vor dem OLG München an. Hier habe nach geltendem Recht keine EAÜ-Weisung angeordnet werden können. Eine solche Begründung erscheint jedoch wenig überzeugend, sollte es doch in einem moderaten rechtsstaatlichen Strafrecht die Regel sein, dass ein Straftäter, der seine Strafe komplett verbüßt hat, nicht nach deren Ende mit einer Fußfessel bedacht wird.⁷

³ Vgl. § 56 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes“, BT-Drs. 18/11126.

⁴ Vgl. aber Pressemeldungen (z. B. <https://www.tagesschau.de/inland/gefaehrder-haft-bayern-101.html>, abgerufen am 15.3.2017), dass die Bayerische Landesregierung ein „Anti-Terror-Paket“ plant, nach dem sogenannte Gefährder künftig zeitlich unbegrenzt in Präventivhaft genommen werden sollen.

⁵ BVerfGE 55, 28 für die Führungsaufsicht: „Dem Gesetzgeber steht für die Beurteilung der Zwecktauglichkeit eines Gesetzes ein weiter Spielraum zu.“

⁶ BT-Drs. 18/11162, S. 5 ff.

⁷ So zu Recht auch Helmut Pollähne, Stellungnahme für die Strafverteidigervereinigungen zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches „Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern“ vom 27. Januar 2017, S. 3.

Bezogen auf die hier in Rede stehende präventive Wirksamkeit einer EAÜ-Weisung für besagte Personengruppe konzidiert der Entwurf zum anderen an späterer Stelle zunächst und völlig zu Recht, dass die EAÜ „für sich gesehen zwar die Begehung solcher Straftaten nicht sicher verhindern“ kann. Die EAÜ könne aber „als Teil eines Maßnahmebündels im Rahmen der Führungsaufsicht bei aus der Haft entlassenen extremistischen Straftätern einen Beitrag für mehr Sicherheit leisten“.⁸ Als Beleg für diese These wird zum einen der Abschlussbericht „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ einer vom Strafrechtsausschuss der Justizministerkonferenz eingesetzten Länder-Arbeitsgruppe genannt.⁹ Zum anderen wird auf eine vom Autor dieser Stellungnahme mitverfasste, für das BMJV erstellte Studie mit dem Titel „Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht“ verwiesen. Um Missverständnissen vorzubeugen: Unter „Reformbedarf und -vorschläge“ kommen die Autoren dieser Studie u.a. den Ausbau der EAÜ-Weisung betreffend zu folgendem Ergebnis: „**Angesichts ihrer hohen Eingriffsintensität und des hohen Aufwands für die mit ihr befassten Akteure ist von einer Ausweitung der EAÜ auf weitere Tätergruppen im Rahmen der Führungsaufsicht abzuraten.**“ Dieser differenzierten Einschätzung steht nicht entgegen, dass die EAÜ in ihrer derzeitigen Ausgestaltung explizit als verhältnismäßig bezeichnet wird.¹⁰

Ganz konkret nennt der Gesetzentwurf im Folgenden vier Einsatzmöglichkeiten der EAÜ für die betroffene Personengruppe:¹¹

- **Bessere Kontrolle der Einhaltung aufenthaltsbezogener Weisungen nach § 68b Abs. 1 Nr. 2 StGB („Verbotzone“):** Geschützt werden sollen durch diese EAÜ-überwachte Verbotsweisung potentielle Anschlagziele wie „Flughäfen, Bahnhöfe, Kraftwerke oder Sportstadien“. Ungeachtet der nicht unproblematischen technischen Realisierbarkeit der Einrichtung solcher Verbotszonen¹² und Fragen der Zumutbarkeit (vgl. § 68b Abs. 3 StGB) hindern selbige natürlich nicht Attentate auf unzählige anderweitige Anschlagziele. Ein zu allem entschlossener Terrorist wird sich dann eben, wie die Vergangenheit gezeigt hat und was gerade das Perfide an Terroranschlägen darstellt, ein Einkaufszentrum, einen Weihnachtsmarkt oder auch ein wahllos ausgewähltes anderes Zielobjekt zur Begehung seiner Tat aussuchen.
- **Bessere Kontrolle der Einhaltung aufenthaltsbezogener Weisungen nach § 68b Abs. 1 Nr. 1 StGB („Gebotszone“):** Als Ziel der Überwachung dieser Weisung nennt der Entwurf die Verhinderung der Teilnahme an Ausbildungen in sogenannten Terrorcamps. Jedoch ist nach Rechtsprechung und herrschender Meinung die elektronische Überwachung einer solchen Weisung nur dann zulässig, wenn außerhalb der Gebotszone (etwa der Bundesrepublik Deutschland) eine besondere kriminelle Gefährdung besteht.¹³ Einen solchen Nachweis im Einzelnen zu führen, dürfte jedenfalls nicht unproblematisch sein.
- **Verhinderung neuer Straftaten durch eine erhöhte Entdeckungs- und Aufklärungswahrscheinlichkeit:** Dieser Effekt ist schon bei Straftätern allgemeiner

⁸ BT-Drs. 18/11162, S. 6 unten.

⁹ Soweit ersichtlich, ist dieser Bericht nicht veröffentlicht.

¹⁰ Anne Bräuchle/Jörg Kinzig, Rechtspolitische Perspektiven der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Eine Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse der Evaluation der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, 2017, S. 21. Die Zusammenfassung ist auch im Internet abrufbar unter <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/74526>; im Ergebnis auch Anna Kaiser, Auf Schritt und Tritt – die elektronische Aufenthaltsüberwachung, 2016, S. 237.

¹¹ BT-Drs. 18/11162, S. 7 2. Absatz.

¹² Dazu Anne Bräuchle, Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht, Tübingen 2016, S. 41 f. Die Studie ist im Internet abrufbar unter <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/73947>; vgl. auch Andreas Maltry, Gerichtliche Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht beim Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, BewHi 2013, 117 ff. (123).

¹³ Bräuchle aaO, S. 38 f. auch zur vorhandenen Rechtsprechung.

Kriminalität bisher empirisch nicht belegt.¹⁴ Er erscheint bei den hier ins Auge gefassten radikalisierten Straftätern, die unter Umständen auch vor Selbstmordattentaten nicht zurückschrecken, allenfalls schwach ausgeprägt.

- **Schnelleres Einschreiten im Fall einer akuten Gefährdungslage:** Bei der genannten, zu allem entschlossenen Zielgruppe scheint die Möglichkeit, im Falle eines Alarms rechtzeitig reagieren zu können, ebenfalls wenig realistisch. Dabei ist zu beachten, dass mittels einer EAÜ-Weisung gerade keine Rund-um-die-Uhr-Überwachung erfolgen darf.

2. Konkrete Anwendungsfälle der EAÜ-Weisung

Im Einklang mit dem Gesetzentwurf gehe auch ich davon aus, dass Anwendungsfälle der neuen EAÜ-Weisung eher selten sein werden.¹⁵ Einen konkreten Anwendungsfall nennt die Drucksache nicht. Zu Recht weist sie aber darauf hin, dass über die formellen Voraussetzungen für die Anordnung einer EAÜ-Weisung hinaus auch deren materielle Voraussetzungen vorliegen müssen. Hier ist insbesondere auf § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 3 StGB aufmerksam zu machen. Er verlangt, dass „die Gefahr besteht, dass die verurteilte Person weitere Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art begehen wird.“ Dies ist bei einer „begründeten Wahrscheinlichkeit“ der entsprechenden Straftaten der Fall.¹⁶ Dann stellt sich aber die Frage, ob die Ausstattung mit einer Fußfessel zur Straftatenverhinderung ausreicht und nicht stattdessen eine engmaschigere Überwachung der unter Führungsaufsicht stehenden Person durch Polizeipersonal erforderlich sein wird.

Keine Ausführungen macht der Gesetzentwurf zum materiellen Erfordernis des § 68b Abs. 3 Nr. 4 StGB.¹⁷ Danach muss die EAÜ-Weisung erforderlich erscheinen, „um die verurteilte Person durch die Möglichkeit der Datenverwendung nach § 463a Absatz 4 Satz 2 der Strafprozessordnung, insbesondere durch die Überwachung der Erfüllung einer nach Satz 1 Nummer 1 oder 2 auferlegten Weisung, von der Begehung weiterer Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art abzuhalten.“ Auch wenn die Rechtsprechung an dieses Erfordernis „keine überspannten Anforderungen“ stellt,¹⁸ scheint dieses ehemals auf das Verhalten von Sexualstraftätern zugeschnittene Erfordernis bei einem „radikalisierten“ und zu allem entschlossenen entlassenen Straftäter kaum zu erfüllen.

3. Mögliche problematische Nebenwirkungen der Einführung einer EAÜ-Weisung

Dem ungesicherten präventiven Zugewinn durch die Einführung einer EAÜ-Weisung stehen möglicherweise unbeabsichtigte Nebenwirkungen entgegen:

- Erwähnt werden, wenn auch nicht in ihrer negativen Wirkung überschätzt werden, sollen mögliche körperliche Folgen durch das Tragen der Fußfessel.
- Gravierender sind dagegen mögliche berufliche Nachteile und eine damit einhergehende Stigmatisierung, die mit dem Tragen der Fußfessel verbunden sind.¹⁹

¹⁴ Bräuchle aaO, S. 37.

¹⁵ BT-Drs. 18/11162, S. 9 mit Bezug auf die Strafverfolgungsstatistik des Jahres 2014. Das gilt auch bei Betrachtung der Strafverfolgungsstatistik des Jahres 2015.

¹⁶ BT-Drs. 17/3403, S. 37; vgl. aus der Rechtsprechung OLG Hamburg 2 Ws 190/13 v. 5.11.2013, KG NStZ-RR 2014, 176, OLG München 1 Ws 405-407/15 v. 24.6.2015, OLG Nürnberg NStZ 2015, 168, OLG Rostock NStZ 2011, 522, OLG Saarbrücken 1 Ws 160/13 v. 2.10.2013, OLG Stuttgart 2 Ws 77/15 v. 2.9.2015.

¹⁷ Dieses Erfordernis betonend Maltry aaO, S. 119.

¹⁸ OLG Hamburg 2 Ws 190/13 v. 5.11.2013 (eine erheblich abschreckende Wirkung bei einem Sexualstraftäter bejahend), KG NStZ-RR 2014, 176 (bei ehemals Sicherungsverwahrten), OLG München 1 Ws 405-407/15 v. 24.6.2015 (bei Sexualstraftäter).

¹⁹ Ausführlich dazu Bräuchle aaO, S. 143 ff.; vgl. auch Bräuchle/Kinzig aaO, S. 15 f.

- Nicht abzuschätzen ist, ob eine EAÜ-Weisung nicht auch Radikalisierungstendenzen verstärken und den Fußfesselträger erst Recht in seinen terroristischen Bestrebungen etc. bestärken kann. Zudem könnte sich eine solche Verpflichtung auch kontraproduktiv auf Deradikalisierungsbemühungen auswirken. So war in der genannten Untersuchung zu beobachten, dass sich die durch die Fußfessel entstehenden Belastungen negativ auf die Zusammenarbeit des Führungsaufsichtsprobanden mit der Bewährungshilfe und insbesondere deren Resozialisierungsbestrebungen auswirken können.²⁰

4. Rechtsstaatliche Flankierung

Sollte sich der Gesetzgeber ungeachtet der hier geäußerten Bedenken zu einer Ausweitung der EAÜ-Weisung entschließen,²¹ sollte zumindest über eine rechtsstaatliche Flankierung nachgedacht werden. Entsprechende Vorschläge wurden bereits in der Evaluationsstudie zur EAÜ unterbreitet.²² Zu den wichtigsten gehören:

- Einführung eines obligatorischen Sachverständigengutachtens vor Erteilung einer EAÜ-Weisung,
- Herabsetzung der bisher zweijährigen Überprüfungsfrist der EAÜ-Weisung nach § 68d Abs. 2 StGB auf ein Jahr,
- Aufnahme der EAÜ-Weisung in den Fall notwendiger Verteidigung nach § 140 Abs. 2 StPO.

III. Die Ausweitung der (fakultativen) Sicherungsverwahrung nach § 66 Abs. 3 StGB

1. Die Sicherungsverwahrung als „ultima ratio“

Vor einer Erweiterung der Möglichkeit, eine Sicherungsverwahrung anzuordnen, ist kurz an die Entwicklung dieser schärfsten Maßregel der Besserung und Sicherung zu erinnern. Nach diversen Ausweitungen dieses Rechtsinstituts vor allem in den 1990ern und 2000ern Jahren hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Entscheidung M. gegen Deutschland vom 17.12.2009 die Bundesrepublik wegen Verstoßes gegen verschiedene Artikel der Europäischen Menschenrechtskonvention verurteilt.²³

Daraufhin hat das Bundesverfassungsgericht am 4.5.2011 in einer aufsehenerregenden Entscheidung weite Teile des Rechts der Sicherungsverwahrung für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber zur Nachbesserung aufgefordert.²⁴

Schon diese Entwicklung, die im Übrigen mit erheblichen Schadensersatzzahlungen der Bundesrepublik Deutschland an zu Unrecht und menschenrechtswidrig inhaftierte Sicherungsverwahrte verbunden (gewesen) ist, mahnt gegenüber einer nunmehr erneut beabsichtigten Ausweitung dieses problematischen Rechtsinstituts zur Vorsicht.

2. Aufnahme der §§ 89a Abs. 1-3, 89c Abs. 1-3 und 129a Abs. 5 S. 1 Alt. 1 StGB in den Katalog des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB

Die Aufnahme dieser Straftaten, die nur als Vergehen ausgestaltet sind, leitet einen Paradigmenwechsel ein. Denn bisher ist der Straftatenkatalog des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB im

²⁰ Vgl. Bräuchle/Kinzig aaO, S. 14, Bräuchle aaO, S. 151 f.

²¹ Eine Ausweitung der EAÜ wird von den mit ihr befassten Akteuren (Polizei, Bewährungshilfe, Führungsaufsichtsstelle, Richter/-innen an Strafvollstreckungskammern) mit jeweils (deutlich) mehr als 2/3-Mehrheiten abgelehnt, vgl. Bräuchle/Kinzig aaO, S. 21.

²² Vgl. Bräuchle/Kinzig aaO, S. 21 ff.

²³ EGMR, Urteil vom 17.12.2009 (Beschwerde-Nr. 19359/04, M. ./ Deutschland).

²⁴ BVerfGE 128, 326.

Wesentlichen auf Verbrechen und schwere Sexual- und Gewaltstraftaten beschränkt. Indem das Parlament die (fakultative), im Gegensatz zur obligatorischen nach § 66 Abs. 1 und 2 StGB nur zwei Straftaten voraussetzende Sicherungsverwahrung auf die genannten Straftaten terroristischer Art erweitern würde, würde es einen weiteren (problematischen) **Schritt zur Etablierung eines Sonderstrafrechts für Terroristen**, in der Literatur auch als Feindstrafrecht bezeichnet, gehen.²⁵

Zudem stellt sich auch bei dieser Erweiterung die Frage, ob dafür überhaupt ein praktisches Bedürfnis besteht. Der Gesetzentwurf schweigt dazu weitgehend. Er spricht im Wesentlichen nur von einer Gefahr, die bestehe, wenn Straftäter „nach dem Ende ihrer Strafhaft weiterhin radikalisiert sind“.²⁶ Sich ein praktisches Anwendungsbeispiel für diese Art der Sicherungsverwahrung vorzustellen, fällt schwer. Vorauszuschicken ist, dass bereits die Begehung eines einzigen (mit terroristischer Motivation) verübten schweren Verbrechens eine vorbehaltene Sicherungsverwahrung nach § 66a Abs. 2 StGB nach sich ziehen kann.

Demgegenüber sind die Anlasstaten der §§ 89a Abs. 1-3, 89c Abs. 1-3 und 129a Abs. 5 S. 1 Alt. 1 StGB allesamt als **abstrakte Gefährungsdelikte** ausgestaltet.²⁷ Auch wenn der 3. Strafsenat des BGH § 89a StGB eine Verfassungsmäßigkeit attestiert hat, hält selbst er fest, „dass § 89a StGB auch Verhaltensweisen unter Strafe stellt, die von einer Verletzung oder auch nur konkreten Gefährdung der vom Gesetzgeber durch die Norm unter Schutz gestellten Rechtsgüter derart weit entfernt sind, dass ihre Pönalisierung – auch unter Berücksichtigung des Gewichts der Schutzgüter – die Grenze dessen erreicht, was unter verfassungsrechtlichen Aspekten als noch verhältnismäßig anzusehen ist.“²⁸ Vergleichbares gilt für die anderen in Bezug genommenen Straftatbestände. Kennzeichnend dafür begründet der Entwurf die mit einer Verurteilung nach § 129a Abs. 5 S. 1 Alt. 1 StGB einhergehende Gefahr mit der äußerst vagen Vermutung, dass sich daraus „**womöglich** auf die aktive **Bereitschaft** zur **zukünftigen** Einbindung in konkrete Anschläge **schließen** lasse(n).“²⁹ Insofern würden verfassungsrechtlich nicht unproblematische Straftatbestände mit einer ebenfalls verfassungsrechtlich nicht unproblematischen Maßregel kombiniert.

Konkret würde die Anordnung einer fakultativen Sicherungsverwahrung nach Begehung zweier solcher abstrakter Gefährungsdelikte nach § 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 StGB, der von § 66 Abs. 3 S. 1 StGB in Bezug genommen wird, zudem voraussetzen, „dass die Gesamtwürdigung des Täters und seiner Taten ergibt, dass er infolge eines Hanges zu erheblichen Straftaten, namentlich zu solchen, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich schwer geschädigt werden, zum Zeitpunkt der Verurteilung für die Allgemeinheit gefährlich ist.“

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die vom Täter bis dahin begangenen (nur) abstrakten Gefährungsdelikte keine seelisch oder körperlich schwer geschädigten Opfer verursacht haben. **Eine zuverlässige Prognose** derart, dass aus zwei abstrakten Gefährungsdelikten ein Hang zu erheblichen Straftaten abgeleitet werden kann, **erscheint daher ganz generell fraglich**.³⁰

²⁵ Überblick über die in der Literatur erhobenen Einwände am Beispiel des § 89a StGB z. B. bei MüKoStGB/Schäfer, 3. Aufl. 2017, 89a Rdnr. 4.

²⁶ BT-Drs. 18/11162, S. 1.

²⁷ Vgl. MüKoStGB/Schäfer aaO, § 89a Rdnr. 9, § 89c Rdnr. 3, § 129a Rdnr. 4.

²⁸ BGHSt 59, 218 (238).

²⁹ BT-Drs. 18/11162, S. 6; kritisch auch Pollähne aaO, S. 5.

³⁰ Auch wenn in der Kommentarliteratur (vgl. Schönke/Schröder/Kinzig/Stree, 29. Aufl. 2014, § 66 Rn. 63) darauf hingewiesen wird, dass nach dem Sinn des § 66 Abs. 3 StGB und trotz des Verweises auf § 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 StGB (nur) Straftaten der in § 66 Abs. 3 StGB genannten Art zu befürchten sein müssen, stellt sich die Frage, ob dies in gleicher Weise noch nach der Einführung (nur) abstrakter Gefährungsdelikte als Anlasstaten gelten kann.

Keine Aussagen macht der Gesetzentwurf zu der Frage, inwieweit für die Zielgruppe im Vollzug der Sicherungsverwahrung und der ihr vorangehenden Freiheitsstrafe bereits ein auf sie individuell zugeschnittenes Behandlungsangebot (in der Form eines Deradikalisierungsprogramms (?)) besteht. Insoweit verlangt das Bundesverfassungsgericht jedoch, dass einerseits schon während des Strafvollzugs alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden müssen, um die Gefährlichkeit des Verurteilten zu reduzieren (**ultima-ratio-Prinzip**), andererseits, wenn sich standardisierte Therapiemethoden als nicht erfolgversprechend erweisen, ein individuell zugeschnittenes Therapieangebot entwickelt werden muss (**Individualisierungs- und Intensivierungsgebot**).³¹

IV. Fazit

Analysiert man die geplante Einführung einer EAÜ-Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht für wegen bestimmter Straftaten im Umfeld des Terrorismus verurteilte Straftäter ist nicht zu erkennen, dass die beabsichtigten Sicherheitszugewinne³² die damit verbundenen rechtsstaatlichen Nachteile überwiegen.

Kommt man bei der Beantwortung dieser Frage zu einem anderen Ergebnis, sollte die Novelle wenigstens kompensatorisch rechtsstaatlich flankiert werden (obligatorisches Sachverständigengutachten, Verkürzung der Überprüfungsfrist, notwendige Verteidigung).

Die Einführung einer (fakultativen) Sicherungsverwahrung ist abzulehnen, weil sich die dafür erforderlichen Anlasstaten weit im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung bewegen. Insofern mahnen die Verurteilungen, die die Bundesrepublik Deutschland erst kürzlich durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erfahren hat, zur Vorsicht.

Gerade in Zeiten, in denen in Deutschland andere Länder wegen der Vernachlässigung rechtsstaatlicher Standards (zu Recht) kritisiert werden, ist der Deutsche Bundestag in besonderer Weise dazu aufgerufen, auf die Einhaltung solcher Standards im eigenen Land zu achten.

Ganz generell sollte die präventive Wirkkraft des Strafrechts im Kampf gegen den Terrorismus nicht überschätzt werden. Insbesondere den in Deutschland lebenden jungen Männern gilt es, beizeiten eine vernünftige Lebensperspektive zu geben.

Jörg Kinzig

³¹ BVerfGE 128, 326 (379 f.).

³² Vgl. Bräuchle/Kinzig aaO, S. 17: „Insgesamt sind sich alle Akteure einig, dass eine Aufenthaltsüberwachung die Begehung neuer Straftaten letztlich nicht verhindern kann.“ Dabei waren bei den Befragten Zustimmungswerte von 87% (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Führungsaufsichtsstelle) bis 98% (Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer) zu verzeichnen.

Stellungnahme zu einem Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftaten

(BT-Drucksache 18/11162 v. 14.02.2017)

I.

Die Bundesregierung hat einen Entwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftaten“ vorgelegt.

Danach soll zum Einen die Möglichkeit erweitert werden, eine elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ, sog. „elektronische Fußfessel“) im Rahmen von Führungsaufsicht anzuordnen (§ 68b Abs.1 S.3 StGB iVm § 66 Abs.3 StGB StGB). Als Mindestverbüßungsdauer einer Freiheitsstrafe, nach der Führungsaufsicht angeordnet werden kann, sollen künftig *zwei* Jahre ausreichen (jetzt: *drei*), wenn die Verurteilung aufgrund von Straftaten erfolgte, die unter den Ersten (Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats, darunter § 89a und c StGB) oder Siebten (Straftaten gegen die öffentliche Ordnung, darunter §§ 129a, 129b StGB), Abschnitt des Besonderen Teils fallen. Über eine Ergänzung des § 66 Abs.3 S.1 StGB (dazu sogleich), auf den § 68b Abs.2 Nr.2 StGB verweist, sollen auch die §§ 89a Abs.1 bis 3, 89c Abs.1 bis 3 und 129a Abs.5 S 1 1.Alt, letzterer auch in Verbindung mit § 129b Abs.1 StGB, Vortaten zur Anordnung der Weisung der EAÜ bei Führungsaufsicht werden.

Zum Anderen sollen die Voraussetzungen fakultativer Sicherungsverwahrung um verschiedene *Vergehenstatbestände* ergänzt werden: Vergehen gegen § 89a Abs. 1 bis 3 StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat), gegen § 89c Abs.1 bis 3 StGB (Terrorismusfinanzierung) sowie § 129a Abs. 5 1.Alt. auch in Verbindung mit § 129b Abs.1 StGB (Unterstützung einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung) sollen zu den Katalogtaten zählen, deren Verwirklichung nach § 66 Abs.3 S. 1 StGB Voraussetzung zur

Anordnung von Sicherheitsverwahrung sein kann.

Die im Entwurf gleichfalls vorgeschlagenen Übergangsregelungen und prozessualen Weiterungen (in § 463a StPO-E) lasse ich hier beiseite.

II.

1.

Zur Erweiterung der Voraussetzungen der Anordnung von Sicherungsverwahrung:

Diese Erweiterung, die den 2010 durch eine grundlegende Neuregelung des Rechts der Sicherungsverwahrung eingeschlagenen Weg - Abkehr von der vorausgegangenen Entwicklung zu ständiger Erweiterung ihrer Anordnungsvoraussetzungen - umkehrt, erfolgt offensichtlich nur zu dem Zweck, erweiterte Einsatzmöglichkeiten für die EAÜ in Zusammenhang mit Führungsaufsicht (wegen des Verweises auf § 66 Abs.3 StGB in § 68b Abs.2 Nr.2 bis 4 StGB) zu schaffen. Dabei wäre das auch anders möglich (durch bloße Ergänzung des § 68b Abs.2 Nr. 2 StGB durch die nun in § 66 Abs.3 S.1 StGB aufgenommenen Straftatbestände, jedenfalls bei §§ 89a und 129 Abs.5 StGB, bei denen die Anordnung von Führungsaufsicht im Gesetz vorgesehen ist, § 89c StGB wäre dann um diese Möglichkeit zu erweitern).

Die Reform des Rechts der Sicherheitsverwahrung im Jahr 2010 war vor dem Hintergrund verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung¹ von dem politischen Willen getragen, die Anordnung des Sonderopfers der Sicherungsverwahrung auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen Straftäter - u.U. mehrfach - wegen schwerster Gewalt- oder Sexualverbrechen und -vergehen, also durch schwerwiegende Eingriffe in gewichtige höchstpersönliche Rechtsgüter, in Erscheinung getreten waren und weiterhin für gefährlich gehalten werden.

Die geplante Ergänzung des § 66 Abs.3 StGB verlässt dieses Konzept, indem es mit §§ 89a und 89c StGB Vergehen in den Katalog der Anordnungsvoraussetzungen aufnimmt, die nicht schwerwiegende Eingriffe in die genannten Rechtsgüter sondern deren mögliche Vorbereitung - und zwar weit vor dem Beginn des Versuchsstadiums - unter Strafe stellen. Mit Recht ist bereits bei Einführung der §§ 89a und 89c StGB kritisiert worden, es handele sich hier in Wahrheit nicht um repressives Strafrecht sondern um reines Präventivstrafrecht, also Polizeirecht im Gewande des

1 BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, BVerfGE 128, 326 ff

Strafrechts (vgl. dazu *Fischer*, StGB, 63.A., 2016, § 89a Rn.8 m.Verw.). Es sollen Menschen durch Bestrafung zu Freiheitsstrafen nach diesen Normen weggesperrt und damit außer Verkehr gezogen werden, bei denen angenommen wird, von ihnen gingen erhebliche Gefahren aus, lange bevor diese sich realisieren können. Die strafrechtliche Schuld besteht hier im Kern darin, gefährliche Absichten zu verfolgen. Dieser Sicherungseffekt soll jetzt prolongiert werden durch die Möglichkeit bei den genannten Delikten, nach verbüßter Strafe die - unbefristete – Unterbringung in der Sicherungsverwahrung anzuordnen. Bei Lichte besehen handelt es sich dann um eine von Anbeginn – also bereits bei der strafrechtlichen Verurteilung – praktizierte unbegrenzte Vorbeugehaft, eine Art Guantanamo im Gewande einer strafrechtlichen Maßregel.

Worin das kriminalpolitische Bedürfnis liegt, die Voraussetzungen der Anordnung von Sicherungsverwahrung bei §§ 129a und b StGB auf einen Personenkreis auszudehnen, der als *Unterstützer* von terroristischen Vereinigungen verurteilt wurde, erschließt sich nicht, zumal Fälle nicht bekannt geworden sind, in denen die – schon jetzt mögliche – Sicherungsverwahrung eines *Mitgliedes* einer terroristischen Vereinigung angeordnet wurde.

Offenbar geht es bei der Ausweitung der Anordnungsvoraussetzungen von Sicherungsverwahrung in erster Linie darum, die rechtstechnischen Voraussetzungen für die Anordnung von EAÜ zu erweitern. Denn § 68b Abs.2 S.3 Nr. 2 bis 4 StGB verweist bei den Voraussetzungen für die EAÜ-Weisung bei Führungsaufsicht auf § 66 Abs. 3 S.1 StGB, der deshalb jetzt erweitert werden soll, um den Einsatz der Fußfessel häufiger ermöglichen zu können. Hierum geht es dem Entwurf in erster Linie, wie schon der Aufbau seiner Begründung zeigt. Das kann aber nicht rechtfertigen, den Katalog der Straftaten, die Voraussetzung für die Anordnung von Sicherheitsverwahrung sein können, schleichend zu erweitern.

2.

Zur Erweiterung der Anordnungsvoraussetzungen der EAÜ.

Die EAÜ kann derzeit im Rahmen von Führungsaufsicht nach § 68b Abs.1 S.1 Nr. 12 StGB angeordnet werden. Voraussetzung ist einerseits das Vorliegen der Voraussetzungen, SV anzuordnen, daneben die Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe von derzeit mindestens drei Jahren. Diese Vollverbüßungsdauer soll auf zwei Jahre verkürzt werden.

Der Entwurf beruft sich auf Bräuchle/Kinzig (2016), die allerdings nach einer Untersuchung der mit dem Einsatz von EAÜ gemachten Erfahrungen in ihrem „Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen“ ausführen:

„Die befragten Akteure stehen dieser Neuerung nach ersten Einschätzungen eher ambivalent gegenüber. Für belastbare Ergebnisse ist es aber zu früh, zumal viele Beteiligte noch keine eigenen Erfahrungen berichten konnten. Eine ausführliche Analyse dieser Weisung bleibt einer weiteren Untersuchung vorbehalten.“

In der Langfassung ihrer Untersuchung („Die elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht“, im Netz abrufbar unter <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/74526>) resümiert *Bräuchle* ihre Ergebnisse u.a.

mit der Empfehlung:

„Angesichts ihrer hohe Eingriffsintensität und des erheblichen Aufwands für die mit ihr befassten Akteure ist von einer Ausweitung der EAÜ im Rahmen der Führungsaufsicht auf weitere Tätergruppen abzuraten.“ (S.163)

In einer Presseerklärung des hessischen Justizministeriums vom 02.01.2017 ist von positiven Erfahrungen mit dem Einsatz der elektronischen Fessel und einem Auswertungsbericht die Rede, der im Frühjahr der Justizministerkonferenz vorgelegt werden soll. Dessen Ergebnisse sind nicht bekannt und werden auch von den Entwurfsverfassern nicht wiedergegeben. Sie berufen sich lediglich auf Vorschläge in einem – soweit ersichtlich nicht publizierten – Abschlussbericht einer Länder-Arbeitsgruppe zu „Einsatzmöglichkeiten der elektronischen Überwachung“. Überdies wird auf einen Fall verwiesen, den das OLG München entschieden hat, ohne dass deutlich würde, woraus sich die daraus nach Ansicht der Entwurfsverfasser resultierende Notwendigkeit ergeben soll, die Einsatzvoraussetzungen für die elektronische Fessel zu erweitern. Einzelheiten zu dem Fall werden nicht mitgeteilt.²

Angesichts der – gelegentlich unterschätzten – Eingriffsintensität der Anordnung, eine elektronische Fußfessel zu tragen, ist es unakzeptabel, die gerade erst 2011 eingeführte Maßregel schon jetzt auf weitere Deliktsbereiche als Vortaten auszudehnen und die Mindestverbüßungsdauer verhängter Freiheitsstrafen auf zwei Jahre herabzusenken.

² Allerdings von *Pollähne* in einem zur Veröffentlichung in der Zeitschrift CILIP vorgesehenen Aufsatz, dessen Manuskript der Autor dem Verf. dieser Stellungnahme freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat.

Dafür besteht auch angesichts bekannt gewordener Fälle kein Anlass, in denen die Fußfessel Täter terroristisch motivierter Tötungsverbrechen nicht von ihren Handlungen abhalten konnte. Es ist ohnehin schwer vorstellbar, dass sich z.B. ein Selbstmordattentäter durch die Anlegung einer Fußfessel davon abhalten ließe, sich selbst in die Luft zu sprengen. Zwei Fälle sind bekannt geworden, in denen terroristische Täter, die eine Fußfessel trugen, entweder Mordverbrechen begingen - so im Juli 2016 in Rouen in Frankreich (Ermordung eines Priesters durch einen angeblichen Anhänger der Terrormiliz „Islamischer Staat“³) - oder – so im September 2015 in Berlin – eine Messerattacke auf Polizisten ausführten (in diesem Fall wurde der Angreifer von der Polizei erschossen⁴). Die von der Entwurfsbegründung angeführte Verbesserung der Kontrolle aufenthaltsbezogener Weisungen vermag nicht zu überzeugen. Denn es lassen sich nicht alle denkbaren Anschlagziele zum Gegenstand von Aufenthaltsverboten machen.

3.

Der Einsatz der Fußfessel wird neuerdings auch im Polizeirecht diskutiert. Der Entwurf eines § 56 BKAG⁵ will es dem BKA ermöglichen, die EAÜ einer Person anzuordnen, bei der

- „1. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 5 Absatz 1 Satz 2 (§ 129a StGB, d.U.) begehen wird, oder
2. deren individuelles Verhalten eine konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet,“ dass sie eine solche Straftat begehen wird, um, wie es im Gesetzentwurf heißt, „diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung dieser Straftaten abzuhalten.“

Insoweit entstehen Überschneidungen mit dem Maßregelrecht. Es stellt sich die Frage, ob die Maßnahme – wenn sie trotz der hier vorgetragenen Bedenken für geeignet zur Abwehr terroristischer Gefahren gehalten wird – im Polizeirecht nicht besser aufgehoben ist und jedenfalls in den Fällen, auf die jetzt das Maßregelrecht erweitert werden soll, einer Regelung in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder überlassen bleiben sollte.

3 Vgl. dazu <https://www.tagesschau.de/ausland/geiselnahme-frankreich-113.html>

4 Vgl. dazu <http://www.tagesspiegel.de/berlin/erschossener-islamist-in-berlin-spandau-polizisten-liefen-rafik-y-ahnungslos-ins-messer/12341164.html>

5 BR-Drs. 109/17

Der Regelungsvorschlag (§ 56 BKAG-E) geht zurück auf die jüngere Judikatur des BVerfG (Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220-378 zur Verfassungswidrigkeit von Normen des BKAG). Danach ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen bei der Normierung von Eingriffsbefugnissen nicht auf die Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren beschränkt (BVerfG a.a.O. Rn. 116). Vielmehr kann er, so das Gericht, „die Grenzen auch weiter ziehen, insbesondere mit dem Ziel schon der Verhütung terroristischer Straftaten, indem er die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert. Allerdings müssen die Eingriffsgrundlagen auch dann verlangen, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. ... Es müssen bestimmte Tatsachen festgestellt sein, die im Einzelfall die Prognose eines Geschehens, das zu einer zurechenbaren Verletzung der hier relevanten Schutzgüter führt, tragen (vgl. BVerfGE 110, 33 <56 f., 61>; 113, 348 <377 f.>).“

Die Voraussetzungen der Anordnung einer EAÜ sind in Hinblick auf die Gefährlichkeitsprognose nach diesen Grundsätzen also wesentlich konkreter und enger als im Maßregelrecht bei der Führungsaufsicht in Verbindung mit EAÜ. Diese setzt – durch Verweisung auf § 66 Abs.3 StGB – insoweit lediglich die Annahme eines ohnehin prognostisch schwer greifbaren Hanges zu erheblichen Straftaten (§ 66 Abs.3 i.V.m. Abs.1 Nr.4 StGB) und – wegen § 68b Abs.2 Nr.3 StGB – die Annahme der Gefahr, dass die Verurteilte Person weitere Straftaten der in § 66 Abs.3 S.1 genannten Art begehen wird. Führungsaufsicht dauert mindestens zwei und längstens fünf Jahre (§ 68c Abs.1 StGB). Sie flankierende Weisungen – wie die EAÜ – können für die Dauer der Führungsaufsicht, allerdings auch für kürzere Zeit angeordnet werden. Bei einer EAÜ-Weisung ist nach § 68d Abs.2 StGB spätestens vor Ablauf von zwei Jahren deren Aufhebung zu prüfen.

§ 56 BKAG-E sieht dagegen eine *Höchstdauer* der Anordnung der EAÜ von drei Monaten und die Möglichkeit vor, sie jeweils um weitere drei Monate zu verlängern, wenn die Anordnungsvoraussetzungen fort dauern.

Der vorliegende Entwurf eines BKAG sieht also wesentlich engere Anordnungsvoraussetzungen und auch eine wesentlich dichtere Überprüfung der Anordnung vor. Ob die Umschreibung der Anordnungsvoraussetzungen konkret genug und ob die formellen Anordnungsvoraussetzungen und das bestehende Rechtsmittelsystem ausreichend sind, das sind – neben der Frage der Sinnhaftigkeit des Einsatzes der EAÜ – Fragen die zu diskutieren sein werden. Das ist jenseits des Geltungsbereich des BKAG auch Sache der Landes(polizei)gesetzgeber, bei denen hierzu

unterschiedliche Auffassungen zu bestehen scheinen. Hier – im Gefahrenabwehrrecht und nicht im Straf- und Maßregelrecht - muss daher die Diskussion über die Sinnhaftigkeit von EAÜ zur Abwehr terroristischer Gefahren geführt werden.

Zweifellos können für die Überwachung, u.U. auch die Inhaftierung von Menschen, von denen erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen, erhebliche Argumente streiten. Das Maßregelrecht trägt diesem Gedanken in den Fällen Rechnung, in denen eine Verurteilung wegen einer schweren Straftat, die gewichtige höchstpersönliche Rechtsgüter verletzt hat, zu einer erheblichen Freiheitsstrafe erfolgt ist und auch nach deren Verbüßung von einer fortbestehenden Gefährlichkeit auszugehen ist. Der das zweispurige Strafrechtssystem tragende Gedanke wird aber dann obsolet, wenn schon die Verurteilung wegen der Straftat lediglich eine Gefährlichkeit des Täters und nicht eine ihr vorausgehende Verletzung der genannten Rechtsgüter pönalisierte (wie z.B. §§ 89a [dort besonders Abs. 2a] und 89c StGB) und die Maßregel, die aus Gründen der Gefahrenabwehr erfolgende Strafhaft lediglich in eine (echte) Unterbringung transformiert oder in eine andauernde Überwachung prolongiert.

III.

Fazit:

Ich halte die vorgeschlagenen Regelungen für verfehlt.

Die Erweiterung der Anordnungsvoraussetzungen von Sicherheitsverwahrungen kehrt den durch die Neuordnung des Rechtes der Sicherungsverwahrung im Jahr 2010 eingeschlagenen Weg wieder um. Hierfür besteht keine Veranlassung, auch nicht wenn es – wie es den Anschein hat – allein darum geht, rechtstechnisch die Voraussetzungen erweiterter Anordnung von EAÜ zu schaffen.

Die Ausweitung der EAÜ im Rahmen von Führungsaufsicht stößt bei Wissenschaftlern, die die damit in der Praxis bislang gesammelten Erfahrungen evaluiert haben, auf erhebliche Bedenken. Es erscheint auch zweifelhaft, ob die Maßregel zur Abwehr terroristischer Gewalttaten geeignet ist. Angesichts ihres zweifelhaften Nutzens ist der mit ihr verbundene Eingriff in die Rechte der von

der Anordnung Betroffenen nicht gerechtfertigt.

Ohnehin ist das System des Straf- und Maßregelrechts nicht der Ort, die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele zu erreichen. Die Diskussion muss im Polizeirecht geführt werden, wo sie auch – zum Beispiel in der Debatte über den Entwurf eines BKA-Gesetzes, aber auch über Änderungen des Landespolizeirechts⁶ - bereits begonnen hat.

⁶ Vgl. dazu die – skeptische – Stellungnahme der Berliner Innensenators Geisel (SPD) lt. RBB vom 15.03.2017, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2017/03/berlin-innensenator-andreas-geisel-gegen-fussfessel-gefaehrder.html>

Stellungnahme zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (BT-Drucksache 18/11162)

Andreas Maltry, München*

I. Vorbemerkung

Die Stellungnahme befasst sich mit den Änderungen des Gesetzentwurfs, soweit die Elektronische Aufenthaltsüberwachung in der Führungsaufsicht (im Folgenden: EAÜ) betroffen ist. In diesem Bereich verfügt der Verfasser über besondere berufliche Erfahrungen. Diese sind Grundlage der Stellungnahme, die sich im Übrigen nicht mit der Ausweitung des Rechts der Sicherungsverwahrung befasst.

In den folgenden Ausführungen wird anstelle des Ausdrucks „Fußfessel“ der Begriff Tracker verwendet. Der Begriff „Fußfessel“ suggeriert eine mittels mechanisch wirkender Hilfsmittel gewährleistete Ortgebundenheit. Tatsächlich kann sich ein Trackerträger frei bewegen. Mittels der EAÜ-Gerätschaften werden „nur“ die Aufenthaltsdaten des jeweiligen Trackerträgers erhoben, aufgezeichnet, gespeichert, verarbeitet und unter gewissen Voraussetzungen verwandt.

II. Einleitung

Mit dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen vom 22. Dezember 2010¹ wurde mit § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12, S. 3 Strafgesetzbuch (im Folgenden: StGB) erstmals die Möglichkeit einer EAÜ geschaffen. Grund für diese gesetzliche Neuregelung war die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für

* Der Autor ist seit 1. September 2011 Richter am Oberlandesgericht München und arbeitet seit April 2011 in der Zentralen Koordinierungsstelle Bewährungshilfe Bayern, bei welcher auch die Zentrale Kontaktstelle Justiz angesiedelt ist. Die Zentrale Kontaktstelle Justiz ist für ganz Bayern zuständig u. a. für beratende Aufgaben im Zusammenhang mit der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung in der Führungsaufsicht.

¹BGBI. I S. 2300

Menschenrechte vom 17. Dezember 2009 und die Befürchtung, dass Straftäter aus der Sicherungsverwahrung entlassen werden müssen, obwohl bei ihnen die Gefahr besteht, dass sie erhebliche Straftaten begehen, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich schwer geschädigt werden.² Um solchen Gefahren besser begegnen zu können, wurden die Möglichkeiten der Führungsaufsicht um das Instrument der EAÜ erweitert.³

III. Zielrichtung der Neuregelung

Wie der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (im Folgenden: Gesetzentwurf) zu entnehmen ist, wird damit gerechnet, dass vermehrt extremistische Straftäter auch nach Verbüßung einer längeren Haftstrafe in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin radikalisiert und gefährlich sind.⁴ Nach der bisherigen Regelung besteht aber bei Straftätern, welche wegen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat (§ 89a Abs. 1 bis 3 StGB), der Terrorismusfinanzierung (§ 89 c Abs. 1 bis 3 StGB) und des Unterstützens einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB, ggf. in Verbindung mit § 129b Abs. 1 StGB), bzw. wegen des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 5 Satz 2 StGB, ggf. in Verbindung mit § 129b Abs. 1 StGB), zu einer (Gesamt-)Freiheitsstrafe von mindestens 2 Jahren verurteilt worden sind und welche die (Gesamt-)Freiheitsstrafe voll verbüßt haben, nicht die Möglichkeit einer Anordnung der EAÜ, selbst wenn die sonstigen materiellen Voraussetzungen nach § 68b Abs. 1 Satz 3 Nr. 3-4 StGB vorliegen.

Mit der Novelle sollen nun auch in diesen Fällen die Möglichkeiten der Anordnung einer EAÜ eröffnet werden.

IV. Stellungnahme unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen im Umgang mit der EAÜ

Der Gesetzentwurf reduziert in einem moderaten Umfang die formellen Voraussetzungen für die Anordnung der EAÜ, um der Bedrohung durch terroristische Straftäter begegnen zu können.

²BT-DrS 17/3403, S. 1 f.

³BT-DrS 17/3403, S. 2

⁴BT-DrS 18/11162, S. 5

Bei einer Bewertung sind die bisherigen Erfahrungen der Praxis im Umgang mit der EAÜ zu berücksichtigen. Obwohl nach der Begründung des Gesetzentwurfs allein im Jahr 2014 insgesamt 565 verurteilte Sexualstraftäter die formellen Voraussetzungen einer EAÜ erfüllten, wurden durch die gemeinsame Elektronische Überwachungsstelle der Länder (im Folgenden: GÜL) in der Zeit vom 1. Januar 2011 bis 31. August 2016 nur 149 Personen überwacht⁵. Im bayerischen Zuständigkeitsbereich wurden jeweils bezogen auf einen konkreten Stichtag 2013 zwischen 10 bis 21 Personen, 2014 zwischen 16 bis 21 Personen und 2015 zwischen 16 bis 20 Personen in Freiheit mittels der EAÜ überwacht. Daraus ist zu schlussfolgern, dass für die Auswahl von EAÜ-Probanden neben den formellen Voraussetzungen das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen erhebliche Bedeutung hat. Nach dem bayerischen Konzept⁶, welches auf dem Konzept einer Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses der Justizministerinnen und Justizminister zur Ausgestaltung der Fallkonferenzen gründet⁷, hat vor der Stellung eines Antrags auf Ausgestaltung der Führungsaufsicht mit einer EAÜ-Weisung eine sog. Fallkonferenz stattzufinden. In dieser Fallkonferenz treten die im Rahmen der Führungsaufsicht mit dem Probanden befassten Akteure (Polizei; Staatsanwaltschaft; Bewährungshelfer; Justiz-/Maßregelvollzugsanstalt; ggf. Führungsaufsichtsstelle und/oder forensische Ambulanzen) zusammen und beraten, mit welchen Maßnahmen im Rahmen der Führungsaufsicht optimal dem Zweck der Maßregel entsprochen werden kann. Nur wenn die dortigen Professionen zu der Schlussfolgerung kommen, dass von der EAÜ ein sicherheitsrelevanter „Mehrwert“ zu erwarten ist, empfiehlt die Fallkonferenz eine EAÜ-Weisung. In diesen Fällen beantragt die Staatsanwaltschaft eine solche Weisung bei der für die Erteilung zuständigen Strafvollstreckungskammer.

Nach dem bayerischen Konzept stimmen Vollstreckungsbehörde und Polizei bei Vorliegen der formellen Voraussetzungen schon im Vorfeld einer Fallkonferenz miteinander ab, ob eine EAÜ-Weisung im konkreten Fall überhaupt in Betracht gezogen werden sollte. Sind Vollstreckungsbehörde und Polizei übereinstimmend der Meinung, dass eine EAÜ-Weisung im vorliegenden konkreten Einzelfall keinen „Mehrwert“ bietet, kommt es schon nicht zur Einberufung einer Fallkonferenz und auch nicht zu einer Antragstellung durch die Staatsanwaltschaft. Diese Filterwirkung ist erheblich. Nach einer Masterarbeit⁸, welche 160 Prüfverfahren auswertete (betreffend Probanden, die ab 1. Januar 2012 voraussichtlich entlassen wurden, und

⁵ BT-Drucksache 18/11162 S. 9

⁶ JVMS vom 19. August 2011, Gz.: 4263 – II – 6573/2007

⁷ Bericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister „Gemeinsame Standards für Fallkonferenzen, Handlungsanweisungen und die Datenübermittlung im Rahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in der Führungsaufsicht“ (Stand: 2. August 2011)

⁸ Tanja Steinke, Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Bayern, Iststandsanalyse und Entwicklungspotential nach 6 Monaten Echtbetrieb, Masterarbeit am Lehrstuhl für Kriminologie, Polizeiwissenschaft und Kriminalpolitik der Ruhr-Universität Bochum vom 14. Februar 2013

deren Prüfverfahren zum Stichtag 30.06.2012 vollständig abgeschlossen waren), wurden in 39 Fällen (rd. 24 %) überhaupt Fallkonferenzen durchgeführt. In 29 Fällen (rd. 18 %) befürworteten die Teilnehmer der Fallkonferenz die EAÜ-Weisung. Ausgehend von den Erkenntnissen aus der Masterarbeit kamen die mit der Antragsstellung einer EAÜ-Weisung befassten Stellen in über 80 % der Fälle, in denen die formellen Voraussetzungen vorlagen, zu der Auffassung, dass eine EAÜ-Weisung im konkreten Einzelfall keinen „Mehrwert“ bringe. Diese beachtliche Filterwirkung der gelebten Praxis ist bei der Bewertung einer Absenkung der formellen Voraussetzungen zur Anordnung einer EAÜ zu beachten. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Rechtsanwender mit dem personal- und ressourcenintensiven Instrument der EAÜ, welche durchaus zu erheblichen Einschränkungen bei dem betroffenen Straftäter führt, sehr verantwortungsvoll umgeht.⁹

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sind im Jahr 2014 insgesamt nur 5 Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 2 Jahren wegen Straftaten nach § 89a StGB bzw. nach § 129a StGB, auch in Verbindung mit § 129b StGB, erfolgt.¹⁰ Es ist zwar mit einem Anwachsen dieser Zahlen zu rechnen, allerdings wird die beabsichtigte Gesetzesänderung wohl nur eine geringe Anzahl an Personen treffen.

Bei der EAÜ handelt es sich um kein isoliert anzuwendendes „Allheilmittel“. Vielmehr handelt es sich um eine Maßnahme, die in ein in sich stimmiges Gesamtkonzept einzubetten ist.¹¹ Eine EAÜ ist - wie bereits ausgeführt - auch keine Maßnahme, die bei jedem von der Neuregelung erfassten extremistischen Straftäter einen „Mehrwert“ für die Sicherheit der Allgemeinheit bietet und bieten kann. Allerdings sind durchaus Fallkonstellationen denkbar, in denen ein solcher „Mehrwert“ im Einzelfall vorliegen kann.

⁹ vgl. auch Anne Bräuchle und Jörg Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über wesentliche Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, S. 3, 6

¹⁰ BT-Drucksache 18/11162 S. 9

¹¹ vgl. auch Anne Bräuchle und Jörg Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über wesentliche Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, S. 20

Für die Wirkungsweise der EAÜ sind hierbei folgende Fallgestaltungen zu betrachten:

Spezialpräventive Wirkung

Die spezialpräventive Wirkung entfaltet sich dadurch, dass der Straftäter im Wissen um die Überwachung und im Wissen um das deutlich höhere Entdeckungsrisiko im Falle der erneuten Begehung einer schweren Straftat sich von der Begehung der erneuten Straftat abhalten lässt. Ferner kann hierdurch auch die Eigenkontrolle des Straftäters gestärkt werden.¹²

Zwar ist den Kritikern des Gesetzentwurfs durchaus zuzugeben, dass ein zur Tat fest entschlossener Selbstmordattentäter, d. h. ein Mensch, der bereit ist, bei der Tatausführung zu sterben, kaum von der spezialpräventiven Wirkung erfasst werden wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Entschluss zu einem Selbstmordattentat um einen längerdauernden Prozess handeln kann, der nicht schon zum Zeitpunkt der Haftentlassung unumstößlich feststehen muss. Es erscheinen ohne weiteres Fallkonstellationen denkbar, in welchen ein extremistischer Straftäter, welcher z. B. wegen Terrorismusfinanzierung gemäß § 89c StGB verurteilt worden ist und seine mindestens 2jährige Haftstrafe vollständig verbüßt hat, sich von der Begehung weiterer Straftaten im Sinne des § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB in der Fassung des Gesetzentwurfs bzw. im Sinne des § 125a Abs. 5 Satz 2 StGB, ggf. in Verbindung mit § 129b StGB, abhalten lassen wird. Denn die mögliche Nutzung von Aufenthaltsdaten erhöht im Zusammenhang mit anderen Erkenntnissen das Entdeckungsrisiko.

Überwachung von sog. Einschluss- bzw. Gebotszonen

Nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB kann ein Gericht die verurteilte Person für die Dauer der Führungsaufsicht bzw. für eine kürzere Zeit anweisen, den Wohn- oder Aufenthaltsort oder einen bestimmten Bereich nicht ohne Erlaubnis der Aufsichtsstelle zu verlassen. Die Einhaltung solcher Weisungen kann gemäß § 463a Abs. 4 Satz 2 Nr. 1-3 Strafprozessordnung (im Folgenden: StPO) mittels der EAÜ dauerhaft überwacht und auf die Nichteinhaltung dieser Weisungen kann damit auch reagiert werden.

¹² BT-Drucksache 17/3403, S. 17; OLG Rostock vom 28. März 2011, I Ws 62/11; OLG Hamm vom 21. Juni 2012, III-2 Ws 190/12; Saarländisches Oberlandesgericht vom 2. Oktober 2013, 1 Ws 160/13; OLG Nürnberg vom 11. März 2012, 1 Ws 307/12

Eine Weisung nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB kann bei der vom Gesetzentwurf ins Auge gefassten Tätergruppe dazu genutzt werden, diese von möglichen Anschlagzielen fernzuhalten. Dies ist dann möglich, wenn die betreffende Person nicht eine Vielzahl beliebiger Anschlagziele (z. B. nicht weiter spezifizierbare Menschenansammlungen), sondern konkrete Anschlagziele im Sinn hat und sie an einem davon verschiedenen Ort ihren Wohnsitz hat bzw. ihr sogar aufgrund aufenthalts- bzw. asylverfahrensrechtlicher Vorschriften ein bestimmter Wohn- oder Aufenthaltsort zugewiesen werden kann.

Gleiches gilt auch für das Abschneiden der Kontaktmöglichkeiten zu ortsgebundenen terroristischen Netzwerken außerhalb der Einschluss- bzw. Gebotszone.

Eine weitere Fallkonstellation, in welcher ein Mehrwert durch Anordnung einer EAÜ-Weisung denkbar ist, ist die Verringerung der durch den verurteilten extremistischen Straftäter ausgehenden Gefahr durch die besseren Möglichkeiten der Anbindung an ein örtliches soziales Netzwerk (z. B. Bewährungshilfe)¹³ und die höhere soziale Kontrolle, insbesondere innerhalb kleinerer Gemeinden bzw. Ortschaften. Dies kann insbesondere in den Fällen Bedeutung erlangen, in welchen der Haftentlassene sehr häufig seinen Wohnsitz und Aufenthaltsort wechselt, um sich einer dauerhaften Anbindung an staatliche Stellen und damit einer Überwachung zu entziehen.

Überwachung von sog. Ausschluss- bzw. Verbotszonen

Ferner kann ein Gericht nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StGB die verurteilte Person für die Dauer der Führungsaufsicht bzw. für eine kürzere Zeit anweisen, sich nicht an bestimmten Orten aufzuhalten, die ihr Gelegenheit oder Anreiz zu weiteren Straftaten bieten können. Auch solche Weisungen können gemäß § 463a Abs. 4 Satz 2 Nr. 1-3 StPO mittels einer EAÜ dauerhaft überwacht werden.

Ein Mehrwert für die Sicherheit der Allgemeinheit bezogen auf die Ausweitung der EAÜ entsprechend dem Gesetzentwurf ist in folgenden zwei Fallgestaltungen zu erwarten:

Wenn konkrete, durch den verurteilten extremistischen Straftäter bedrohte Anschlagziele bekannt sind, können diese durch sog. Ausschluss- bzw. Verbotszonen geschützt werden. Wenn der Trackerträger weisungswidrig eine solche Zone betritt, wird automatisiert bei der GÜL eine sog. Ereignismeldung ausgelöst. Diese ermöglicht es der GÜL unverzüglich die ihr benannten Polizeidienststellen zu informieren. Damit erhält die Polizei die Möglichkeit, die Aufenthaltsdaten dafür zu nutzen, nach dem

¹³ OLG Bamberg vom 11. Juni 2012, 1 Ws 347/13

verurteilten Straftäter zu fahnden und diesen bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen ggf. festzunehmen.

Daneben kann die örtliche Nähe des verurteilten extremistischen Straftäters zu einem möglichen Anschlagziel der Polizei Veranlassung dafür zu geben, dass der Objekt- bzw. Personenschutz des potentiellen Anschlagziels durch entsprechende polizeioperative Maßnahmen erhöht und verstärkt wird.

Beide Maßnahmen (personenbezogene Fahndungsmaßnahmen nach dem extremistischen Straftäter und Maßnahmen zur Erhöhung des Personen-/Objektschutzes) sind im Übrigen auch denkbar, falls der extremistische Straftäter den Tracker kurz vor Betreten bzw. nach Betreten der Ausschluss- bzw. Verbotzone abschneiden sollte.

Insbesondere die Überwachung sog. Ausschluss- bzw. Verbotzonen wird von den mit der EAÜ befassten Akteuren in besonderem Maße als eine sinnvolle Verwendung der EAÜ geschätzt.¹⁴

Meidung des extremistischen Straftäters durch das terroristische Netzwerk

Ein weiterer Mehrwert der Anordnung einer EAÜ-Weisung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im Übrigen könnte darin bestehen, dass die Mitglieder eines terroristischen Netzwerks von sich aus die Kontaktaufnahme zu dem Trackerträger scheuen.

Terroristische Netzwerke arbeiten in der Regel konspirativ über einen längeren Zeitraum an konkreten Attentatsplänen. Solche Netzwerke scheuen den Verfolgungsdruck und das Entdeckungsrisiko, welches ihre Anschlagpläne zu vereiteln droht. Mit der Erhöhung des Entdeckungsrisikos auf Seiten des Trackersträgers durch die EAÜ steigt zugleich auch das Entdeckungsrisiko für das konspirativ arbeitende Netzwerk. Diese Einschätzung könnte dazu führen, dass das Netzwerk von sich aus den Kontakt zu dem Trackerträger scheut. Dieser wird damit durch das Tragen des Trackers für das terroristische Netzwerk möglicherweise zu einem Risiko.

¹⁴ vgl. auch Anne Bräuchle und Jörg Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über wesentliche Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, S. 9

V. Fazit

Angesichts der derzeitigen terroristischen Bedrohungslage wird die maßvolle Lockerung der formellen Voraussetzungen für die Anordnung der EAÜ begrüßt, um den Akteuren der Führungsaufsicht in geeigneten Fällen dieses Instrument an die Hand zu geben, um die Sicherheit der Allgemeinheit zu erhöhen und diese vor erheblichen Rechtsgutbeeinträchtigungen durch Begehung neuer Straftaten im Sinne von § 66 Abs. 3 Satz 1 StGB zu schützen.

Die bisherige Anwendung der Rechtsvorschriften zur EAÜ lässt die Erwartung zu, dass eine EAÜ-Weisung für extremistische Straftäter in der Praxis nur dann angeordnet wird, wenn diese einen „Mehrwert“ für die Sicherheit der Allgemeinheit darstellt.

In diesen Fällen begegnet die Anordnung einer EAÜ keinen verfassungsrechtlichen Bedenken und ist insbesondere auch verhältnismäßig.

13. März 2017

ERICH JOESTER · THOMAS BECKER · WOLFGANG MÜLLER-SIBURG**
RECHTSANWÄLTE UND NOTARE*

PROF. DR. REINHOLD SCHLOTHAUER · TEMBA HOCH
DR. HABIL. HELMUT POLLÄHNE*** · LEA VOIGT
RECHTSANWÄLTE*

*Rechtsanwälte Joester · Becker · Müller-Siburg · Prof. Dr. Schlothauer · Hoch · Dr. Pollähne
Willy-Brandt-Platz 3, 28215 Bremen*

Bremen, den 20. März 2017

*Willy-Brandt-Platz 3, 28215 Bremen
(Hauptbahnhof Ausgang Bürgerweide)*

Telefon (0421) 33 51 66

Telefax (0421) 33 51 6 88

E-Mail: sommer@strafverteidigerkanzlei-bremen.de

Bürozeiten: Montag-Freitag 8- 18 Uhr

** Fachanwalt für Strafrecht*

*** Notar bis 2008*

**** Privatdozent Universität Bremen*

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss

per Fax vorab: 030 / 227-36081

per mail vorab: rechtsausschuss@bundestag.de
mathrin.schreiber@bundestag.de

Akten-Nr.

HP/55/17 pol

Bitte bei Zahlungen u. Schriftwechsel stets angeben.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des StGB Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern, BT-Drs 18/11162

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Künast,
sehr Damen und Herren,

hiermit unterbreite ich Ihnen zur Vorbereitung der Anhörung am morgigen Montag, 20.3.2017, 15:00 Uhr, meine Stellungnahme, wobei der Hinweis angebracht ist, dass diese auf einer Stellungnahme aufbaut, die ich im Auftrag der Strafverteidigervereinigungen bereits im Januar zu dem seinerzeit vorgelegten Referentenentwurf des BMJV erarbeitet hatte. Da die in jener Stellungnahme erwähnte Publikation in >cilip< offenbar nicht mit übersandt worden war, wird Sie Ihnen hiermit als Anlage zugeleitet.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Als 2011 die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) in den Weisungskatalog des § 68b Abs. 1 StGB aufgenommen werden sollte, wurde nicht nur der darin zum Ausdruck kommende technologische Kontrollansatz kritisiert, sondern auch vor der Gefahr des Dammbrochs gewarnt: Einmal eingeführt, wenn auch zunächst ‚nur‘ für seltene Einzelfälle, sei es nur eine Frage der Zeit, bis der Anwendungsbereich erweitert würde. Auch deshalb galt: Wehret den Anfängen!

Es dauerte gerade einmal knapp sechs Jahre, und der erste Gesetzentwurf zur Ausweitung der EAÜ liegt auf dem Tisch. Bis zum nächsten wird es nicht ‚so lange‘ dau-

*Commerzbank Bremen, BLZ 290 800 10, Kto. 111 760 900
IBAN: DE35 2908 0010 0111 7609 00 – BIC: DRESDEFF290
Postgiroamt Hamburg, BLZ 200 100 20, Kto. 743 48-201
IBAN: DE59 2001 0020 0074 3482 01 - BIC: PBNKDEFFXXX
Steuer-Nr. 60-163-06949 – Finanzamt Bremen*

ern: Weitere Vorschläge sind bereits in der Diskussion oder liegen nicht ausschließbar in der Schublade, wobei hier (wie schon bei dem – mit der EAÜ nicht zu wechselnden – elektronischen Hausarrest) einmal mehr gilt: „Hessen vorn!“ Die andernorts diskutierten Vorschläge (*Fünfsinn/Kolz* Strafverteidiger 2016, S. 191 ff.) beschränken sich freilich nicht auf den Anwendungsbereich der Führungsaufsicht (§§ 68 ff. StGB), sondern greifen weit ins Polizeirecht hinein. Und noch nach Vorlage des dem hier zu kommentierenden GesE zugrundeliegenden RefE forderte das BMJV die Einführung einer EAÜ für extremistische Gefährder „bereits vor einer möglichen Verurteilung“ (Justizminister Maas am 10.1.2017). Ein entsprechender Entwurf zur Erweiterung des BKAG – explizit auch als Vorlage für das Landespolizeirecht – liegt bekanntlich bereits vor.

M.a.W.: Die EAÜ wird – wie befürchtet – von einer seltenen Ausnahmeintervention in eng umgrenzten Fällen der Entlassung aus Straf- oder Maßregelvollzug zu einer **Standardmaßnahme der Kriminal- und Sicherheitspolitik**. Eine bedenkliche Entwicklung, die bereits aus prinzipiellen (verfassungsrechtlichen und rechtstaatlichen) Gründen abzulehnen ist. Zudem wird die kriminalpräventive Wirksamkeit der EAÜ überschätzt (1.) und die Eingriffsintensität für die Betroffenen unterschätzt (2.).

1. Überschätzung der kriminalpräventiven Wirksamkeit der EAÜ

Gerade der Fall des in Berlin aus dem Vollzug entlassenen und danach unter Führungsaufsicht stehenden „extremistischen Straftäters“ Rafik Y. machte deutlich, was die EAÜ ‚kann‘: Kurz vor einer Messerattacke auf Polizisten entledigte er sich seiner elektronischen Fußfessel, was zwar einen Alarm in der hessischen GÜL-Zentrale auslöste, einen rechtzeitigen Eingriff bzw. Zugriff aber nicht mehr zuließ. Am Ende konnte der Fall zwar – auch dank der EAÜ (abgesehen davon, dass der Attentäter von der Polizei erschossen wurde) – schnell aufgeklärt werden, gerade das sollte jedoch eigentlich nicht erklärtes Ziel der EAÜ sein. Aber weder ließ der Täter sich durch die EAÜ von seiner Tat abhalten, noch waren die alarmierten Behörden in der Lage, diese zu verhindern.

Wenn in der Begründung des GesE (S. 7) u.a. darauf hingewiesen wird, mit der EAÜ wären „Verbotzonen“ (als Weisung gem. § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB) wie z.B. „Flughäfen, Bahnhöfe ...“ besser zu kontrollieren, so sind Zweifel angebracht, dass anschlagsbereite Personen (um die es in den §§ 89 ff., 129a Abs. 5 StGB aber ja eigentlich gar nicht geht) von entsprechenden Taten abgehalten werden könnten – selbst wenn sie sich die EAÜ-Fußfessel nicht (wie in dem o.g. Fall) entfernen.

2. Unterschätzung der Eingriffsintensität der von EAÜ Betroffenen

Für die Betroffenen erschöpft sich die EAÜ keineswegs darin, eine (sicher lästige) Fußfessel zu tragen, sie müssen auch rund um die Uhr mit dem Gefühl leben, via Satellit auf Schritt und Tritt überwacht zu werden (bzw. werden zu können). Hinzu

kommt das jederzeitige Risiko eines Fehlalarms, was in der bisherigen Praxis offenbar nicht gerade selten ist, mit dem damit verbundenen weitergehenden Risiko, zum Objekt (wenn nicht gar zum Opfer) polizeilicher Interventionen zu werden.

Zur „Elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht“ hatte das BMJV eine gleichnamige Studie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse 2016 von *Anne Bräuchle* und *Jörg Kinzig* vorgelegt wurden. Das Ministerium erwartete von der Verfassern explizit auch Ausführungen zu „Reformbedarf und -vorschläge“. Demgemäß ist nachzulesen:

„Angesichts ihrer hohen Eingriffsintensität und des hohen Aufwands für die mit ihr befassten Akteure ist von einer Ausweitung der EAÜ auf weitere Tätergruppen im Rahmen der Führungsaufsicht abzuraten.“ (Kurzbericht S. 18)

Warum hat das BMJV eine solche Studie in Auftrag gegeben, wenn es sich für die Ergebnisse offenbar nicht interessiert? In dem vorgelegten RefE, der auch insoweit vollumfänglich den vorliegenden GesE übertragen wurde, wird die Studie zwar erwähnt (BT-Drs. S. 6/7), jedoch nicht darauf hingewiesen, dass sie im Auftrag des Ministeriums vorgelegt wurde, und wird zudem nur selektiv registriert.¹ Stattdessen hält man sich an die Vorschläge einer vom Strafrechtsausschuss der JuMiKo eingesetzten Länder-Arbeitsgruppe („Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“) vom 7.12.2016, die freilich nicht veröffentlicht sind (und deshalb auch hier nicht gewürdigt werden können; ob sie den BT-Abgeordneten vorliegen, kann nicht beurteilt werden).

II. zu dem vorliegenden GesE

Gegen sog. „extremistische Straftäter“ (bisher kein Gesetzesbegriff; eine Legaldefinition ist nicht erkennbar) soll verstärkt das Maßregelrecht in Stellung gebracht werden, in puncto Sicherungsverwahrung einerseits und Führungsaufsicht andererseits (andere Elemente des Maßregelrechts – §§ 63, 64, 69, 70 StGB – sind nicht relevant).

1. zum geltenden einschlägigen Maßregelrecht

Dabei ist dem Eindruck entgegenzutreten, das einschlägige Maßregelrecht (§§ 66 ff., 68 ff. StGB) käme im Zusammenhang mit „extremistischen Straftätern“ noch nicht zur Anwendung bzw. könne nicht zum Zuge kommen: Bereits nach geltendem Recht kann – wenn auch in eher seltenen Ausnahmekonstellationen (wie das die Verfassung aber auch fordert) – sowohl die Sicherungsverwahrung angeordnet bzw. vorbehalten werden (§§ 66, 66a StGB) als auch nach Vollverbüßung längerer Freiheits-

¹ Auch was die a.a.O. zitierte S. 20 jener Studie betrifft, empfiehlt es sich, nachzulesen: Dass die EAÜ einen „Beitrag für mehr Sicherheit leistet“, so der GesE, steht dort nicht!

strafen (§ 68f StGB) bzw. Entlassung aus dem Maßregelvollzug (§ 68 Abs. 2 StGB, im vorliegenden Zusammenhang eher selten) Führungsaufsicht eintreten. Und ebenfalls bereits nach geltendem Recht kann im Rahmen einer solchen Führungsaufsicht unter den in § 68b Abs. 1 S. 3 StGB benannten Voraussetzungen die EAÜ als Weisung angeordnet werden. Dass im Einzelfall die gen. Voraussetzungen nicht vorliegen, weshalb die EAÜ nicht angeordnet werden kann, liegt in der Natur der Sache, genauer: in den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Strafrecht (Art. 103 Abs. 2 GG). Auch das Sanktionsrecht incl. Maßregelrecht muss den Bestimmtheitsanforderungen gerecht werden, was tatbestandliche Voraussetzungen erfordert, die in bestimmten Fällen – nach dem Willen des Gesetzgebers – eben nicht erfüllt sind. Wenn allerdings jeder Fall, in dem sich die zuständigen Behörden (oder die, die sich für zuständig halten) eine EAÜ wünschen, jedoch an den tatbestandlichen Hürden scheitern, zum Anlass wird, die Voraussetzungen abzusenken, dann wird der Gesetzesvorbehalt zur Makulatur (zumal in Anbetracht der Rückwirkung im Maßregelrecht, s.u. 4.).

Diese prinzipiellen Anmerkungen sind auch deshalb angebracht, weil der vorgelegte GesE explizit auf ein Verfahren des OLG München Bezug nimmt (S. 5 zum Az. 2 StE 7/10-1), in dem die lokalen Staatsschutzbehörden (Bremen) Arm in Arm mit der Bundesanwaltschaft die Anordnung der EAÜ für einen sog. „Vollverbüßer“ einer durch den Staatsschutzsenat des OLG München verhängten Freiheitsstrafe beantragt hatten, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorlagen.² Der Frage, ob jener Fall nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Neuregelungen erfasst würde, soll hier – aus verständlichen Gründen – nicht nachgegangen werden (s. aber auch u. 4./5.). Aber auch die vorgeschlagene Neuregelung enthält (erweiterte, s.u.) tatbestandliche Voraussetzungen, und es wird absehbar einen weiteren Fall geben, in dem sie nicht eingreifen, obwohl dies vom Staatsschutz gewünscht wird: Wenn der Gesetzgeber diesem Wunsch in jedem Fall nachgibt, und sei es ‚nur‘, weil sich gerade mal wieder ein Zwischenfall, Anschlag o.ä. ereignet hat, dann macht sich der Gesetzgeber auf Dauer zum ‚Hampelmann‘!

Apropos aktueller Anschlag: Abgesehen davon, dass das o.g. Vorhaben einer Ausweitung des Maßregelrechts auf „extremistische Straftäter“ bereits vorher diskutiert wurde, war der aktuelle Anlass offenkundig der Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am 19.12.2016. Nach wie vor liegt vieles im Dunkeln, weshalb ein PUA eingerichtet werden soll, insb. um zu untersuchen, was die zuständigen Behörden in Bund und Ländern ggf. nach geltendem Recht (!) falsch gemacht haben. Darüber war bereits viel zu lesen. Dass der Attentäter *Amri* durch eine EAÜ von seiner Tat hätte abgehalten werden können, hat aber soweit ersichtlich noch niemand behauptet, und erst recht nicht, dass eine eigentlich beabsichtigte EAÜ lediglich an den vermeintlich zu engen tatbestandlichen Voraussetzungen des geltenden Rechts gescheitert wäre. Mehr noch: Nach den dem Verfasser dieser Stellungnahme bisher

² Diesen Vorgang hat der Verfasser dieser Stellungnahme, der den Betroffenen vor dem OLG München vertrat, andernorts ausführlich dargelegt, weshalb hier darauf vollumfänglich Bezug genommen wird (siehe das in einer gekürzten Fassung zur Veröffentlichung in >cilip< angenommene Manuskript in der Anlage).

vorliegenden Erkenntnissen wäre *Amri* auch von der geplanten Neuregelung der EAÜ nicht erfasst!

2. zur Ausweitung der Sicherungsverwahrung

Es gab verschiedene Möglichkeiten, den Anwendungsbereich der EAÜ in § 68b Abs. 1 StGB zu erweitern: Der RefE ging den Umweg über eine Ausweitung der Sicherungsverwahrung, weil in § 68b Abs. 1 S. 3 StGB auf § 66 Abs. 3 S. 1 StGB Bezug genommen wird; daran hält der GesE fest. Es handelt sich aber nicht ‚nur‘ um einen gesetzestechnischen Kunstgriff zur Ausweitung der EAÜ, sondern gewollt auch um eine Ausweitung der Sicherungsverwahrung.

Insoweit gelten zunächst einmal die bereits unter I. dargelegten Bedenken: Solange an dem Instrument der Sicherungsverwahrung festgehalten wird unter Verwendung eines Katalogs möglicher Anlassdelikte, solange besteht die Gefahr, diesen Katalog sicherheitspolitisch zu instrumentalisieren. Heute sind es „extremistische Straftäter“ bzw. „Gefährder“, die in den Katalog aufgenommen werden (sollen): und morgen? Das Instrument der Sicherungsverwahrung in den Anti-Terror-Kampf zu integrieren, ist aus prinzipiellen Gründen abzulehnen: Für ‚Guantanamo light‘-Regelungen sollte der deutsche Rechtsstaat keinen Platz haben. Auf eine Detailkritik der vorgeschlagenen Änderungen des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB wäre deshalb eigentlich zu verzichten. Gleichwohl folgende Anmerkungen:

Wie geplant die „§§ 89a Abs. 1-3, 89c Abs. 1-3, 129a Abs. 5 S. 1 Alt. 1, auch iVm § 129b Abs. 1“ in § 66 Abs. 3 S. 1 StGB einzufügen, sprengt die bisherige Systematik, wonach – jenseits des Verbrechens-Katalogs des § 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a, b – lediglich bestimmte (weitere) Gewalt- und Sexualdelikte, nämlich Vergehenstatbestände der Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit (§§ 224 ff) und gegen die sexuellen Selbstbestimmung (§§ 174 ff) die Anordnung der Sicherungsverwahrung gem. § 66 Abs. 3 S. 1 StGB legitimieren sollten.

Was § 129a Abs. 5 StGB betrifft, ist daran zu erinnern, dass dieser erst kürzlich (Gesetz v. 26.7.2016, BGBl. 1818, 1821, vgl. BT-Drs 18/8702) in den Katalog des § 129a Abs. 9 StGB aufgenommen wurde, demzufolge die Führungsaufsicht (gem. § 68 Abs. 1 StGB) im Zusammenhang mit der Verurteilung auch direkt angeordnet werden kann. Für die §§ 89a Abs. 1-3, 89c Abs. 1-3 StGB gilt dies (bisher jedenfalls) nicht. Abgesehen davon, dass es ggf. konsequenter gewesen wäre, in § 68b Abs. 1 S. 3 StGB auf die Fälle des § 68 Abs. 1 StGB Bezug zu nehmen, fällt die zunehmende Widersprüchlichkeit des gesamten Maßregelrechts einmal mehr ins Auge.

3. zur zunehmenden Verpolizeilichung des Maßregelrechts

Das Ziel einer Ausweitung der EAÜ wird – wie dargelegt – gesetzestechnisch zunächst einmal über eine Ausweitung der Sicherungsverwahrung in § 66 Abs. 3 S. 1

StGB erreicht, was vom Ansatz her zu kritisieren ist (s.o. 2.). Wie das angestrebte Ziel ggf. anders hätte erreicht werden können, darüber will sich der Verfasser dieser Stellungnahme, der der EAÜ insgesamt kritisch gegenübersteht (s. Anlage m.w.N.), den Kopf nicht zerbrechen.

Bereits die sog. „Vorfeld“-Kriminalisierung (u.a.) der §§ 89a, 89c, 129 Abs. 5 StGB sieht sich grundsätzlicher Kritik ausgesetzt. Diese nun auch noch zur Grundlage von Maßregeln zu machen, verstärkt die bedenkliche Tendenz einer zunehmenden Verpolizeilichung des Strafrechts. Der GesE demonstriert selbst eindrücklich, auf welcher vagen Gefährdungsgrundlage hier eine so einschneidende Maßnahme wie die EAÜ legitimiert werden soll: „Das Unterstützen einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129 Abs. 5 S. 1 Alt. 1 StGB kann womöglich auf die aktive Bereitschaft zur zukünftigen Einbindung in konkrete Anschläge schließen lassen.“ (BT-Drs. a.a.O. S. 6, Hervorh.d.d.Uz.) Erst recht gilt dies für das in dem GesE (S. 1, 5) eingeführte Kriterium der „Radikalisierung“: nicht justiziabel und – zumindest im Strafrecht – völlig inakzeptabel. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Anlage verwiesen.

4. zur geplanten Rückwirkung und der Gefahr eines Einzelfallgesetzes

Der in Art. 2 des RefE geplante neue Art. 316... EGStGB erweckt bzgl. der EAÜ auf den ersten Blick einen falschen Eindruck. Während die Sicherungsverwahrung wegen der neuen Taten (s.o. 2.) nur angeordnet oder vorbehalten werden kann, wenn die letzte Anlasstat nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes begangen wurde (sog. Neufälle), gilt dies für den unverändert gebliebenen § 68b Abs. 1 S. 3 StGB nicht, dessen Anwendungsbereich zunächst einmal nur mittelbar, eben durch Änderung des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB erweitert wurde: Dafür soll die besondere Rückwirkungsklausel des § 2 Abs. 6 StGB für das Maßregelrecht gelten, so dass die Neuregelung also auch rückwirkend für sog. Altfälle gilt. Der Betroffene des in der Entwurfsbegründung explizit erwähnten Verfahrens des OLG München (s.o. 1.) müsste also damit rechnen, dass die EAÜ gegen ihn doch noch angeordnet wird.

Da sich die GesE-Verfasser nicht sicher sind, ob das Gesetz (im Übrigen) überhaupt zur Anwendung kommt (es solle „beobachtet werden, ob die vorgeschlagenen Erweiterungen in der Praxis tatsächlich genutzt werden“: BT-Drs. S. 10 zum Stichwort „Beurteilung; Evaluierung“), drängt sich der Verdacht eines verfassungsrechtlich bedenklichen Einzelfall-Gesetzes auf (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG).

Im Übrigen gelten die grundsätzlichen Bedenken gegen die Aufhebung des rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbots im Maßregelrecht (§ 2 Abs. 6 StGB) auch hier.

5. zur geplanten Neufassung des § 68b StGB

Über den BMJV-Entwurf hinausgehend hat die Regierungskoalition nun die Absicht, eine Ausweitung der EAÜ auch in § 68b Abs. 1 StGB selbst zu verankern:

Der neue S. 5 in § 68b Abs. 1 StGB zielt ersichtlich darauf ab, den Münchener Fall (s.o. 1. und 4.) in den Anwendungsbereich der EAÜ einzubeziehen – was noch mehr den Verdacht eines verfassungswidrigen Einzelfallgesetzes (s.o. 4.) nährt. War 2011 die Untergrenze einer mindestens dreijährigen Freiheitsstrafe noch als wesentliches Element vorgesehen, um die angezweifelte Verhältnismäßigkeit zu retten, wird nun auch an dieser Schraube gedreht. Und wenn demnächst ein weiterer Fall auftaucht, in dem auch die Zweijahresgrenze nicht erreicht wird, soll das Gesetz dann auf Wunsch der Staatsschutzbehörden wieder nachgebessert werden?

Schließlich soll – unter Hinnahme einer weiteren Verkomplizierung der gesamten Maßregelrechts-Materie – über die zunächst weiterverfolgte Gesetzessystematik (Anknüpfung an § 66 Abs. 3 S. 1 StGB, s.o. 2.) hinaus das Werben gem. § 129a Abs. 5 S. 1 StGB in den Katalog der § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 2-4 StGB aufgenommen werden. Auch dies nicht nur das Einfallstor, um in jenem S. 5 zukünftig weitere Delikte unterzubringen, sondern auch unschlüssig: Wie soll denn durch eine EAÜ das Werben gem. § 129a Abs. 5 S. 1 StGB unterbunden werden?

6. zur geplanten Änderung des Vollstreckungsrechts (StPO)

Die Ergänzung des § 463a Abs. 4 S. 2 Nr. 5 StPO erscheint auf den ersten Blick als formale Folgeänderung. Die Begründung (BT-Drs. a.a.O. S. 12) lässt allerdings aufhorchen:

Die explizit kriminalpräventive Ausrichtung der EAÜ lässt es zunächst einmal nicht zu, die im Zusammenhang mit dem EAÜ-Einsatz gespeicherten Daten zur Strafverfolgung einzusetzen. Gleichwohl wurde bereits 2011 in § 463a Abs. 4 S. 2 Nr. 5 StPO verankert, eine – durchaus nicht unumstrittene – Ausnahme zugelassen, wenn es nämlich um die Verfolgung einer schweren Straftat aus dem Katalog des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB geht. Auch hier (vgl.o. I.) war bereits davor gewarnt worden, ein Einfallstor dafür zu schaffen, zukünftig weitere Verfolgungsbedürfnisse zu befriedigen. Nun wird diese Option also nicht nur durch die Ausweitung des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB genutzt (s.o. II. 2.), sondern zusätzlich durch eine Ausweitung in § 463a Abs. 4 S. 2 Nr. 5 StPO:

Im „Gleichklang“ (BT-Drs. a.a.O.) mit der Änderung in § 68b Abs. 1 S. 5 StGB (s.o. II. 4.) soll die Befugnis, EAÜ-Erkenntnisse zur Strafverfolgung umzuwidmen, auf das Werben gem. § 129a Abs. 5 S. 2 StGB ausgedehnt werden. Das ist nicht nur – wie gesagt – das Einfallstor, um an eben jener Stelle der StPO zukünftig weitere Delikte in die EAÜ-Datenverwendungsbefugnis zur Strafverfolgung einzufügen (je nach aktuellem kriminal- und sicherheitspolitischem Wunsch, s.o. II. 1.), sondern auch un-

schlüssig: Wie sich aus EAÜ-Daten ein Ansatz zur Verfolgung von Taten gem. § 129a Abs. 5 S. 2 StGB ergeben soll, bleibt unerfindlich.

III. Fazit und verbleibender Regelungsbedarf

1. Ergebnisse/Vorschläge der BMJV-Studie umsetzen!

Wenn sich das BMJV – und ihm nun folgend die Regierungskoalition – nach sechsjähriger Laufzeit dem Thema „EAÜ in der Führungsaufsicht“ zuwendet, so wäre zu erwarten, dass auch die Ausführungen zu „Reformbedarf und -vorschläge“ aus der bereits erwähnten Studie „Elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht“ (Bräuchle/Kinzig 2016) Berücksichtigung finden. Jenseits der Empfehlung, die EAÜ nicht auszuweiten (s.o. I.) werden insb. Vorschläge zur Anwendung der EAÜ und zum Verfahren unterbreitet:

„Soll eine EAÜ rein spezialpräventiven Zwecken folgen, so gilt es zu prüfen und zu begründen, ob im konkreten Einzelfall eine solche Wirkung tatsächlich zu erwarten ist.“ (S. 17)

„Strukturell erscheint eine Trennung von Führungsaufsichtsstelle und Bewährungshilfe geeignet, um die „Fußfessel“ als dominierendes Thema aus der Beziehungsarbeit der Bewährungshilfe mit dem Probanden herauszulassen. Das ist jedoch nur dann möglich, wenn auch seitens der Führungsaufsichtsstelle direkt mit dem Probanden gearbeitet wird, diese also nicht rein verwaltend tätig ist. Die Schaffung einer Stelle für einen Sozialarbeiter in der Justiz an den Führungsaufsichtsstellen, der beispielsweise beim Anlegen der „Fußfessel“ und dem Aufstellen der Home-Unit anwesend ist, ist unter diesem Gesichtspunkt bedenkenswert. Eine solche Stelle würde nicht nur die Bewährungshilfe entlasten, sondern auch die Führungsaufsichtsstelle, die in der Praxis häufig lediglich aus der Leiterin bzw. dem Leiter, unterstützt durch die Geschäftsstelle, besteht.“ (S. 18)

„Aufgrund der Schwierigkeiten, die eine Gefährlichkeitsprognose nach langer Inhaftierung mit sich bringt, sollte in Anlehnung an § 246a Abs. 2 StPO eine Bestimmung eingeführt werden, die vor Erteilung einer EAÜ-Weisung ein Sachverständigengutachten zur Regel macht. Das Sachverständigengutachten sollte sowohl auf die Gefahr der Begehung der genannten Katalogstraftaten als auch auf die Möglichkeit eingehen, den Probanden durch die Datenverwendung von der Begehung von Straftaten abzuhalten.“ (S. 18/19)

„Im Verhältnis zur jährlichen Überprüfungsfrist bei der Ausschreibung zur Beobachtung anlässlich polizeilicher Kontrollen nach § 463a Abs. 2 S. 4 StPO erscheint jene der EAÜ mit zwei Jahren in § 68d Abs. 2 StGB zu lang. Sie sollte auf ein Jahr herabgesetzt werden. Dies gilt ungeachtet der Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung, dass bereits nach jetzigem Rechtszustand die EAÜ teilweise schon vor Ablauf der Zwei-Jahres-Frist überprüft wird. Doch zeigen Aufhebungen der EAÜ-

Weisung im Rahmen dieser Überprüfungen, dass sich bereits innerhalb einer kürzeren als der Zwei-Jahres-Frist relevante Umstände bei Probanden ändern können. Dazu tritt der Umstand, dass es sich bei der EAÜ um eine überaus eingriffsintensive Weisung handelt.“

„Aufgrund der Auswirkungen, die eine EAÜ-Weisung im Einzelfall auf den Betroffenen haben kann, sollte darüber nachgedacht werden, die EAÜ in den Katalog der Fälle mit notwendiger Verteidigung aufzunehmen (§ 140 Abs. 2 StPO).“ (S. 19)

„Die länderspezifischen polizeilichen Überwachungskonzepte für gefährliche entlassene Straftäter fügen sich nur unzureichend in das System der Führungsaufsicht ein. Probleme bereiten die Übergänge zwischen den Bundesländern im Falle eines Umzugs von Probanden; aber auch innerhalb eines Bundeslandes kann es durch die Doppelung führungsaufsichtsrechtlicher Weisungen mit polizeirechtlichen Maßnahmen zu erheblichen Belastungen für die von der EAÜ Betroffenen kommen. Zu prüfen ist deshalb, ob eine bundesgesetzliche Regelung oder eine vereinheitlichte landesrechtliche Konzeption zur Überwachung entlassener Straftäter zulässig und umsetzbar ist. Auch nach einer solchen Normierung muss allerdings die Fallzuständigkeit bei der Führungsaufsichtsstelle verbleiben.“ (S. 19/20)

Es ist nicht nachvollziehbar, dass diese Vorschläge vollständig ignoriert werden: Das mag zwar der vermeintlich Notwendigen Eile des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens geschuldet sein, es wäre jedoch genau der richtige Zeitpunkt (zumal in Anbetracht der nahenden BT-Wahl), diesen Anregungen nachzugehen und – soweit gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkannt wird – Umsetzungsvorschläge zu unterbreiten.

2. weiterer Regelungsbedarf

Darüber hinaus ist – zumindest für den Fall, dass dieser GesE weiterverfolgt werden soll (wovon abzuraten ist) – vorzuschlagen, weitere Anforderungen an das Verfahren zur Anordnung der EAÜ gesetzlich zu normieren:

Jenseits der allg. Regelungen (§§ 463 Abs. 2, 7 iVm 453, 462a Abs. 1 StPO) ist bisher lediglich die Tätigkeit der Aufsichtsstelle nach (rechtskräftiger) Anordnung der Führungsaufsicht geregelt (§ 463a StPO und dort insb. Abs. 4 zur EAÜ) und im Übrigen lediglich die Anhörung der Staatsanwaltschaft vorgesehen ist, während von der Einschaltung der Gerichtshilfe (§ 463d StPO) so gut wie nie Gebrauch gemacht wird (auch deren Rolle ließe sich legislativ stärken). Im Rahmen der Übergangsmanagement-Konzepte wäre jedoch vorzusehen, Führungsaufsichtsstelle und Bewährungshilfe bereits – zumindest beratend – einzuschalten, bevor Führungsaufsicht eintritt und über Weisungen entschieden wird (ähnlich dem Antragserfordernis für Verfahren gem. § 145a S. 2 StGB und § 68 Abs. 6 StGB).

Dr. iur. habil. Helmut Pollähne
- Rechtsanwalt -

Vom Probeballon zum Gesetzentwurf

Elektronische Aufenthaltsüberwachung gegen Salafisten?

von Helmut Pollähne

Der Bundestag berät derzeit einen Gesetzentwurf, der die elektronischen Aufenthaltsüberwachung (eAÜ) „extremistischer Gefährder“ ermöglichen soll. Doch bereits jetzt bestehen weitgehende Möglichkeiten des eAÜ-Einsatzes gegen „Islamisten“, die – wie ein zweifelhaftes Staatsschutz-Manöver in Bremen zeigt – befürchten lassen, dass die elektronische Extremismus-Kontrolle zum Kontroll-Extremismus zu werden droht.

Ende 2011 wurde der bundesweit in den Medien als „Emir von G.“ bekannt gewordene Reneé Marc S. vom Staatsschutzsenat des Oberlandesgerichts (OLG) München zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und sechs Monaten verurteilt. Da er durchgängig auf freiem Fuß war, trat er die Strafe als sog. Selbststeller im September 2012 im Bremer Justizvollzug an. Die vollzugsinternen Beurteilungen waren zunächst positiv. Auch der Verdacht, er habe sich im Vollzug als islamistischer Missionar betätigt und Mitgefangene für den Jihad geworben, hatte sich trotz intensiver Ermittlungen und vorübergehender Sicherheitsverlegung in eine andere Justizvollzugsanstalt (JVA) nicht bestätigt.¹ Zwischenzeitlich hatte

¹ Der Spiegel Nr. 10 v. 5.3.2016, S. 54 ff.: Terrorismus: „Das werdet ihr noch bereuen“, meint es aber besser zu wissen: „Gefängnisse, so sagen Experten, seien Brutstätten des Salafismus. Doch dazu braucht es Scharfmacher und charismatischer Verführer wie Reneé Marc S.“; ebd. S. 56.

sich aber der sicherheitspolitische Wind gedreht: Die Salafisten waren in den Fokus des Staatsschutzes geraten, auch in Bremen. Der mit entsprechenden „Erkenntnissen“ bestückte Justizvollzug und die Bundesanwaltschaft traten einer – ursprünglich ins Auge gefassten – vorzeitigen Entlassung auf Bewährung entgegen: René Marc S. wurde erst zum „gefährlichen Emir“ und dann zum sog. Vollverbüßer gemacht.

Bremische Staatsschutz-Manöver unter Führungsaufsicht

Wer als Vollverbüßer eine längere Freiheitsstrafe – wie in diesem Fall – bis zum bitteren Ende absitzt, gerät von Gesetzes wegen für einige Jahre (hier sollen es fünf sein) unter gerichtliche Führungs- und Bewährungsaufsicht. Dazu erteilt ihm das Gericht Weisungen, die zum Teil sogar strafbewehrt sind: Wer dagegen verstößt, kann sich strafbar machen. All das mag man kritisieren, es ist aber geltendes Recht, das auch hier Anwendung fand.² Das zuständige Gericht, erneut der Münchner Staatsschutzsenat, hätte zwar ausnahmsweise davon absehen können, dass Führungsaufsicht eintritt, damit war jedoch nicht zu rechnen.

Außergewöhnlich sind hingegen die auferlegten Weisungen und dabei zunächst einmal, wie sie zustande kamen: Der Bremer Staatsschutz erarbeitete einen seitenlangen Katalog für die JVA, die diesen dann der zuständigen Staatsanwaltschaft, hier: der Bundesanwaltschaft, unterbreitete. Die wiederum beantragte auf dieser Grundlage einen entsprechenden Weisungsbeschluss beim OLG München. Gefordert wurde (neben dem Üblichen, wie z.B.: Kontakt zur Bewährungshilfe, Meldepflichten) u.a.: umfangreiche Kontaktverbote zu mehr als 30 Personen und zahlreichen Institutionen, das Verbot, Bremen ohne Sondererlaubnis zu verlas-

2 ausf. Pollähne, H.: Bestimmte Voraussetzungen der Strafbarkeit von Weisungsverstößen, in: Strafverteidiger (StV) 2014, H. 3, S. 161-168; vgl. auch Popp, A.: Postmurales Sicherheitsrecht, in: Neue Kriminalpolitik (NK) 2015, H. 3, S. 267-275 (269 f.) und Kammermeier, B.: Führungsaufsicht: Vom Schattendasein zum Hoffnungsträger? in: Bewährungshilfe 2013, H. 2, S. 159-180. Eine verfassungsgerichtliche Prüfung steht allerdings noch aus: Nachdem einstweilige Anordnungen vom BVerfG abgelehnt wurden – Beschlüsse v. 12.12.2013 (Az.: 2 BvR 636/12), v. 2.9.2014 (Az.: 2 BvR 480/14) und v. 22.1.2015 (Az.: 2 BvR 2095/14) – sind die Hauptsacheverfahren noch anhängig.; vgl. den Bericht von Baur, A.; Kinzig, J.: Rechtspolitische Perspektiven der Führungsaufsicht, Tübingen 2014 (www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Kurzbericht%20Evaluation%20Fuehrungsaufsicht.html?nn=7681920)

sen, ein weitgehendes Telekommunikationsverbot, tägliche Meldungen bei der Polizei sowie eine elektronische Aufenthaltsüberwachung (eAÜ), auch als „elektronische Fußfessel“ bekannt.³

Einen solch umfassenden und weitreichenden Weisungskatalog hat der Verfasser, der zahlreiche Mandanten vertritt, die unter Führungsaufsicht stehen, noch nicht gesehen.⁴ Kurz vor dem beim Münchner Staatsschutzsenat anberaumten Anhörungstermin geschah etwas auf den ersten Blick Erstaunliches: Die Bundesanwaltschaft nahm den eAÜ-Antrag zurück. Begründung: Die gesetzlichen Voraussetzungen dafür lägen gar nicht vor.⁵

Mit dem Rückzug blieb der Bundesanwaltschaft und dem Bremer Staatsschutz die – möglicherweise einkalkulierte – Blamage, vor dem OLG an die Rechtslage erinnert zu werden, aber nur zum Teil erspart: Der Senatsvorsitzende hatte nämlich einen Staatsschutz-Vertreter als Zeugen geladen und u.a. dazu vernommen, wie es zu dem Antrag gekommen war. Der führte zunächst allgemein aus, man habe den Auftrag ‚von oben‘ gehabt, erst einmal alle Möglichkeiten zu prüfen. Auf Nachfrage, ob denn nicht aufgefallen sei, dass für die Anordnung der eAÜ die gesetzlichen Voraussetzungen gar nicht vorlagen, rutschte ihm dann heraus: „Wir dachten, wir könnten es probieren.“ Dass dies von dem Vorsitzenden auch so ins Protokoll diktiert wurde, war dem Bremer Staatsschutz-Repräsentanten, der sichtlich nervös wurde, gar nicht recht – zu spät: Alle hatten es so verstanden, wie es nun auch obergerichtlich protokolliert stand, dass nämlich klar war, dass die gesetzlichen eAÜ-Voraussetzungen nicht vorlagen, man es aber trotzdem jedenfalls beantragt haben wollte. Tief blicken ließ der Hinweis darauf, das Landesamt für Verfassungsschutz habe den Vorschlag verfasst. Dass der Verfassungsschutz mit der Ausgestaltung der Führungsaufsicht eigentlich gar nichts zu tun haben dürfte, wurde offenbar gar nicht erst hinterfragt.

3 ausf. dazu Pollähne, H.: Satellitengestützte Führungsaufsicht? Ambulante Sicherungsverwahrung per GPS-Fußfessel, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 99 (2/2011), S. 63-69 sowie Haverkamp, R.; Schwedler, A.; Wößner, G.: Führungsaufsicht mit satellitengestützter Überwachung, in: NK 2012, H. 2 , S. 62-68 und Brauneisen, A.: Die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes als neues Instrument der Führungsaufsicht, in: StV 2011, H. 5, S. 336-341

4 vgl. auch Spiegel a.a.O. (Fn. 1), S. 56: „Das umfangreiche Überwachungspaket, das (die Bundesanwaltschaft) beantragt hat, ist ungewöhnlich für einen Täter, der vor allem wegen Unterstützung und Propaganda in Haft saß.“

5 vgl. Spiegel a.a.O. (Fn. 1) S. 55

Welchen Sinn dieses Manöver wohl hatte, wurde deutlich, kurz nachdem die Bundesanwaltschaft den eAÜ-Antrag zurückgezogen hatte: Der Bremer Innensenator trat vor die Presse und verkündete sein Unverständnis darüber, dass das Gesetz die eAÜ für gefährliche Islamisten nicht zulasse, und er forderte entsprechende Gesetzesänderungen.⁶

EAÜ – das geltende Recht

Seit 2011 können Gerichte im Rahmen der Führungsaufsicht die Weisung erlassen, „die für eine elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen“.⁷ Die Voraussetzungen dafür (§ 68b Abs. 1 S. 3) sind:

- Entweder wurde eine freiheitsentziehende Maßregel erledigt oder aber eine Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren vollständig vollstreckt.
- Die Verurteilung erfolgte wegen einer Straftat aus dem Katalog des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB – das ist der Katalog der Delikte, die die Anordnung der Sicherungsverwahrung erlauben.
- Es muss die Gefahr bestehen, dass der Betroffene weitere der genannten Straftaten begehen wird und
- die eAÜ „erscheint“ erforderlich, um den Betroffenen von der Begehung weiterer Straftaten aus dem Sicherheitsverwahrungskatalog abzuhalten.

Verwiesen wird dabei auf den § 463a StGB, der die Aufgaben und Befugnisse der sog. Aufsichtsstelle regelt. Sie „erhebt und speichert mit Hilfe

6 ebd., S. 56, wo auch weitergehende Forderungen aus Kreisen der CDU/CSU nachzulesen sind; im Referentenentwurf des BMJV (s.u.) wird auf S. 5 explizit auf dieses Verfahren verwiesen, „in dem eine solche Überwachung bereits daran gescheitert ist, dass diese Unterstützung (einer islamistischen terroristischen Vereinigung im Ausland) bislang keine taugliche Anlasstat ist“

7 ausf. Maltry, A.: Gerichtliche Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht beim Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ), in: *Bewährungshilfe* 2013, H. 2, S. 117-129, vgl. auch Haverkamp; Schwedler; Wößner a.a.O. (Fn. 3), S. 62 f.; derzeit soll es sich bundesweit um 75 Fälle handeln, vgl. Fünfsinn, H.; Kolz, A.: Gegenwärtige Nutzung und Anwendungsperspektiven der Elektronischen Überwachung in Deutschland, in: *StV* 2016, H. 3, S. 191-197 (192); nach der Einführung waren z.T. deutlich höhere Zahlen geschätzt worden, vgl. Pollähne, H.: Verpolizeilichung von Bewährungshilfe und Führungsaufsicht, in: Albrecht, P.-A. u.a. (Hg.): *Festschrift für Walter Kargl zum 70. Geburtstag*, Berlin 2015, S. 425-437 (433)

der von der verurteilten Person mitgeführten technischen Mittel automatisiert Daten über deren Aufenthaltsort sowie über etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung“. Die Daten können nicht nur „zur Abwehr einer erheblichen gegenwärtigen Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung Dritter“ oder zur Verfolgung einer Straftat aus dem Sicherheitsverwahungskatalog verwendet werden. § 463a Abs. 4 StPO nimmt vielmehr ausdrücklich Bezug auf die strafbewehrten Aufenthaltsweisungen aus dem § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 StGB, die auch im Fall des René Marc S. zum Einsatz kamen. Gemäß Nr. 1 kann die verurteilte Person angewiesen werden, den Wohn- oder Aufenthaltsort oder einen anderen gerichtlich bestimmten Bereich „nicht ohne Erlaubnis der Aufsichtsstelle zu verlassen“; und gemäß Nr. 2 kann sie angewiesen werden, sich nicht an bestimmten Orten („Tabuzonen“)⁸ aufzuhalten, die ihr „Gelegenheit oder Anreiz zu weiteren Straftaten bieten können“.⁹ Die von der Aufsichtsstelle erhobenen und gespeicherten Daten sollen auch dazu dienen, Verstöße gegen diese Weisungen festzustellen, nach solchen Verstößen weitere Maßnahmen der Führungsaufsicht zu ergreifen oder sie strafrechtlich zu ahnden.

Zwar geht es also bei der eAÜ primär darum, die verurteilten Personen durch die Möglichkeit einer solchen Datenverwendung „von der Begehung weiterer Straftaten“ der genannten Art abzuhalten; dass das damit verknüpfte Präventionskonzept überzeugt, ist äußerst fraglich.¹⁰ Im Vordergrund steht praktisch ohnehin die Verfolgung nicht verhinderter Weisungsverstöße. Vor allem aber sollen der Polizei aufwändige Rundumdieuhr-Überwachungen erspart werden.¹¹

Da die Verurteilung des René Marc S. durch das OLG München zu einer Gesamtstrafe im Jahre 2011 aber unter anderem wegen einer Straftat erfolgte, die im Katalog des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB (der seinerseits u.a. auf Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a oder b Bezug nimmt) nicht enthalten ist,

⁸ Spiegel a.a.O. (Fn. 1) S. 56

⁹ dazu Maltry a.a.O. (Fn. 7) S. 124

¹⁰ dazu Haverkamp; Schwedler; Wößner a.a.O. (Fn. 3), S. 64, vgl. auch Pollähne: Satellitengestützte Führungsaufsicht, a.a.O. (Fn. 3), S. 65 und Popp a.a.O. (Fn. 2), S. 272 f.

¹¹ Pollähne: Verpolizeilichung, a.a.O. (Fn. 7), S. 434; zur Verpolizeilichung der Führungsaufsicht auch Popp a.a.O. (Fn. 2); der Spiegel a.a.O. (Fn. 1), S. 56 zitiert einen „führenden Sicherheitsbeamten“ aus Bremen: Die Fußfessel hätte „unsere Observationskräfte erheblich entlastet“.

und die andere Einzelstrafe (wegen einer Katalogtat) die 3-Jahresgrenze nicht überschritt, schied eine eAÜ-Weisung schon deshalb aus. Ob die übrigen Voraussetzungen des § 68b Abs. 1 S. 3 StGB (s.o.) vorlagen, spielte danach keine Rolle mehr.

Wollte man im Fall Reneé Marc S. und in gleichgelagerten Fällen¹² eine eAÜ-Weisung gemäß § 68b StGB anordnen, würde man vorher also das Gesetz ändern müssen. Da es um Präventionsmaßnahmen des Maßregelrechts geht und Weisungen gemäß § 68d Abs. 1 StGB auch nachträglich angeordnet werden können, wäre es also möglich, dass nach einer entsprechenden Gesetzesänderung – das Vorliegen der anderen Voraussetzungen (s.o.) unterstellt – doch noch eine eAÜ angeordnet wird.¹³ Angesichts der bisherigen Nachstellungen des Bremer Staatsschutz gegen Reneé Marc S. wäre es sicherlich nur eine Frage von Tagen nach Inkrafttreten solcher Neuregelungen, bis ein entsprechender Antrag bei der Bundesanwaltschaft lanciert würde.

Einem in der Öffentlichkeit herbeigeführten Missverständnis gilt es dabei entgegenzutreten: Bereits nach geltendem Recht kann gegen Personen, die wegen einer einschlägigen Tat aus dem Bereich des Terrorismus (also insb. §§ 129 ff. StGB)¹⁴ zu einer mehr als dreijährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden und diese voll verbüßt haben, eine eAÜ angeordnet werden, wenn die übrigen materiellen Voraussetzungen des § 68b Abs. 1 S. 3 StGB vorliegen. Und dies ist auch bereits geschehen – in den Medien sorgte vor allem der Berliner Fall Rafik Y. für Aufmerksamkeit: Der aus dem Strafvollzug entlassene „extremistische“ Vollverbüßer war gerichtlich angewiesen worden, eine solche „Fußfessel“ zu tragen, hatte sich dieser jedoch entledigt, kurz bevor er u.a. mit einem Messer auf die Polizei losging, die ihn daraufhin erschoss.¹⁵ Nach Auslösung des eAÜ-Alarmes in der hessischen GÜL-Zentrale war Y. telefonisch kontaktiert

¹² Spiegel a.a.O. (Fn.1), S. 54: „In den nächsten Monaten und Jahren stehen weitere Entlassungen bevor; Mitglieder der Sauerlandgruppe ... gehören dazu und die sog. Düsseldorfer Zelle. Auch das macht den Umgang des Staates mit S. zu einer Grundsatzfrage.“

¹³ Der Referentenentwurf (s.u.) sieht ausdrücklich eine Rückwirkung auf Altfälle vor.

¹⁴ Und dabei keineswegs ‚nur‘ um den ‚islamistischen Terrorismus‘, vgl. auch Pollähne, H.: Terror in München und anderswo, www.grundrechtekomitee.de/node/816

¹⁵ dazu Spiegel a.a.O. (Fn. 1) S. 56; zu einem Fall des Weisungsverstoßes durch Zerstörung der Fußfessel: Bundesgerichtshof: Urteil v. 16.1.2014, Az.: 4 StR 4996/13, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2014, H. 4, S. 203-206 mit Anm. Piel, M., ebd., S. 206-207

worden, redete aber offenbar wirres Zeug – die Messerattacke war auch per GPS nicht mehr zu verhindern.¹⁶

Außerdem kann das Gericht schon bei der Aburteilung einschlägiger Taten Führungsaufsicht anordnen (§§ 68 Abs. 1 i.V.m. 129a Abs. 9 StGB). Das kam bisher zwar nur sehr selten vor, könnte künftig aber häufiger der Fall sein, ohne dass das Gesetz insoweit geändert werden müsste. Denn am 30. Juli 2016 trat eine Änderung des § 129a Abs. 9 StGB in Kraft: Demnach können zukünftig auch Unterstützungshandlungen und Werbemaßnahmen für terroristische Vereinigungen (§ 129a Abs. 5) Führungsaufsicht nach sich ziehen – und das obwohl der Strafrahmen bei einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten beginnt. In der Begründung zum Gesetzentwurf hieß es:

„Täter nach § 129a StGB sind nicht nur in der mitgliedschaftlichen, sondern auch in der unterstützenden Begehungsform oftmals von verfestigten Einstellungen motiviert, so dass auch insofern besonderer Bedarf besteht, etwaigen Wiederholungstaten im Wege von Weisungen nach § 68b StGB, die ihrerseits nach § 145a StGB sanktionsbewehrt sind, beugen zu können.“¹⁷

Als eine solche Weisung käme allerdings auch in diesem Fall nach – noch – geltendem Recht die eAÜ gegen S. ebenfalls nicht in Betracht.

Elektronische Extremismus-Kontrolle

Der Bremer Innensenator war nicht der erste Landesressortchef, der – lange vor dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt – eine Ausdehnung der eAÜ auf „islamistische Gefährder“ forderte, aber wohl der erste aus den SPD-Reihen. Es waren dann allerdings – nicht zuletzt wegen der Zuständigkeit für das Strafrecht und das Kriminaljustizsystem – die Justizressorts, die entsprechende Gesetzesänderungen anregten. Auf der Frühjahrstagung der Justizministerkonferenz (JuMiKo) am 1./2. Juni 2016 wurde unter TOP II.9 „Elektronische Aufenthaltsüberwachung bei verurteilten extremistischen Gefährdern“ (Berichterstattung: Bayern) beschlossen:

„1. Die Justizministerinnen und Justizminister sind sich einig, dass angesichts der Bedrohung der Bundesrepublik Deutschland durch Extremismus

¹⁶ vgl. auch neues deutschland v. 11./12.12.2015

¹⁷ BT-Drs. 18/8702 v. 7.6.2016, S. 21; Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus v. 26.7.2016, Bundesgesetzblatt Teil I, 2016, Nr. 37, S. 1818-1821, Artikel 8 Nr. 2

ein wirksamer Schutz vor extremistischen Gefährdern gewährleistet sein muss.

2. Sie bitten die mit der Prüfung von Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung befasste Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses zu untersuchen, ob und ggf. in welcher Weise die der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in der Führungsaufsicht zugrunde liegenden Vorschriften im Interesse einer besseren Erfassung verurteilter extremistischer Gefährder erweitert werden sollten.“¹⁸

Wie insgesamt im Bereich eAÜ¹⁹ bzw. elektronische Fußfessel oder Hausarrest galt auch hier zunächst: „Hessen vorn“! Nachdem der im Oktober 2015 in das Amt des Generalstaatsanwalts eingeführte Prof. Fünfsinn bereits mehrfach für eine Ausweitung der eAÜ-Einsatzmöglichkeiten eingetreten ist, wenn auch zunächst (noch) nicht im vorliegenden Kontext „extremistischer Gefährder“,²⁰ war es zuletzt seine Justizministerin Kühne-Hörmann (CDU), die sich den Forderungen anschloss.²¹

Ansatzpunkt für die vom Bremer Innensenator und von der JuMiKo ins Spiel gebrachte Änderung wäre zunächst der Straftatenkatalog des § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 2-4 StGB: Dies könnte einerseits über eine Änderung der Vorschriften zur Sicherungsverwahrung (SV, also insbesondere § 66 Abs. 1 und 3 StGB) geschehen. Andererseits könnte der Katalog um Taten erweitert werden, die den SV-Kontext verlassen – ein Systembruch²² und

18 Beschlüsse der JuMiKo 2016 unter <https://mdjev.brandenburg.de/justiz/justizministerkonferenz-2016.html>; bereits auf ihrer Tagung v. 17./18.6.2015 hatte die JuMiKo beschlossen, die „verschiedenen Möglichkeiten einer Elektronischen Überwachung (EÜ) für weitere Anwendungsgebiete zu öffnen“, vgl. Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7) S. 191 m.w.N.; der Abschlussbericht „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe wurde nicht veröffentlicht, findet im Gesetzentwurf (s.u.) aber Erwähnung

19 In der Anwendung der eAÜ liegt jedoch Bayern vorne, vgl. Bräuchle, A.; Kinzig, J.: Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Tübingen 2016, S. 4, www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.html?nn=7681920

20 sondern im Zusammenhang mit gewaltbereiten Fußballfans einerseits sowie Opferschutz und Bewährungshilfe andererseits, vgl. zuletzt: Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7) m.w.N.

21 Kühne-Hörmann, E.: Neue Einsatzfelder für die „elektronische Fußfessel“?, in: Deutsche Richterzeitung, 2015, H. 6, S. 204-205 und jüngst www.flensburg-online.de/blog/2017-01/hessens-justizministerin-will-fussfesseln-fuer-gefaehrder.html

22 Sofern man in diesem Zusammenhang von „System“ sprechen will: Die eAÜ wurde eingeführt im Zuge der versuchten „Neuordnung“ des Rechts der Sicherungsverwahrung (SV) von 2010 verbunden u.a. mit der trügerischen Hoffnung, dadurch die Anordnung bzw. Vollstreckung der SV eindämmen zu können, dazu Pollähne: Satellitengestützte Führungsaufsicht, a.a.O. (Fn. 3) S. 64, vgl. auch Popp, A.: Polizeiarbeit im Windschatten der

zugleich ein Beleg für die bereits 2011 geäußerte Befürchtung, würde die eAÜ erst einmal eingeführt, wäre es nur eine Frage der Zeit, bis sie ausgeweitet wird.²³

Zweiter Ansatzpunkt wäre, gerade auch um den Bremer Fall S. zu erfassen, eine Gesamtstrafe von mehr als drei Jahren bereits dann ausreichen zu lassen, wenn nur eine der Einzelstrafen (ggf. mit einer herabgesetzten Mindeststrafe) dem eAÜ-Katalog zuzuordnen wäre. Das würde allerdings dazu führen, die eAÜ wegen einzelner Katalogtaten anzuordnen, die hinsichtlich ihres Strafmaßes dem besonderen Schweregrad, der die Maßnahme bisher aus der Sicht des Gesetzgebers verhältnismäßig erscheinen ließ,²⁴ nicht mehr entsprechen.

Darüber hinaus wäre es – nicht zuletzt im Kontext des Bremer Falles – konsequent, nicht nur die Einhaltung der genannten Aufenthalts-Weisungen per GPS zu überwachen, sondern auch die Kontaktverbots-Weisung (§ 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB); das ließe sich zumindest im gültigen eAÜ-Einsatzkonzept jedoch nicht (oder jedenfalls nicht effektiv) umsetzen. Der technische Fortschritt in dieser Wachstumsbranche sollte jedoch nicht unterschätzt werden.²⁵

Vom Referenten- zum Koalitionsentwurf

Das Bundesjustizministerium ist seinem Ruf der hyperaktiven Strafrechtspolitikwerkstatt gerecht geworden: Mit Datum vom 20. Dezember 2016 wurde der Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern“ vorgelegt und am 2. Januar 2017 den „betroffenen Fachverbänden“ zur Stellungnahme zugeleitet.²⁶ Dazu das passende – und wie gewohnt knackige – Zitat des Ministers:

Justiz – neue Kooperationsformen im Umgang mit entlassenen Straftätern, in: Bewährungshilfe 2011, H. 4, S. 335-344 (343), und Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7) S. 196

²³ vgl. Pollähne: Satellitengestützte Führungsaufsicht, a.a.O. (Fn. 3) S. 67 f. und Haverkamp; Schwedler; Wößner a.a.O. (Fn. 3) S. 63; das gilt allerdings für die Vorschläge von Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7), S. 193 ff. erst recht.

²⁴ So BT-Drs. 17/3403 v. 26.10.2010, S. 36: „auf Täter der schweren Kriminalität zu beschränken“, vgl. auch Kammermeier a.a.O. (Fn. 2) S. 169 m.w.N.

²⁵ vgl. auch Dolata, U.: Kriminalität als Instrument der Herrschaftssicherung? in: Kriminalistik 2011, H. 10, S. 600-605 (603 f.) und Pollähne: Satellitengestützte Führungsaufsicht, a.a.O. (Fn. 3), S. 64 f. m.w.N. („technisch offen“)

²⁶ www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Ausweitung_Massregelrecht_bei_extremistischen_Straftaetern.html

„Bereits verurteilte Extremisten haben keine Toleranz verdient. Wir müssen sie ganz besonders im Blick behalten. Konkret: Wir werden die elektronische Fußfessel nach der Haft grundsätzlich bei solchen extremistischen Straftätern zulassen, die wegen schwerer Vergehen, der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, der Terrorismusfinanzierung oder der Unterstützung terroristischer Vereinigungen verurteilt wurden. Das ist kein Allheilmittel, aber ein Schritt, um unseren Sicherheitsbehörden die Arbeit zu erleichtern.“²⁷

Konkret plante das Ministerium nun tatsächlich eine Änderung des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB, wonach künftig nicht ‚nur‘ die Sicherungsverwahrung unter erleichterten Voraussetzungen²⁸ angeordnet werden dürfte, wenn Taten der „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ (§ 89a StGB), der „Terrorismusfinanzierung“ (§ 89c StGB) oder der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 5 S. 1 StGB)²⁹ abgeurteilt werden, sondern – bei Vollverbüßung einer mehr als dreijährigen wegen einer solchen Tat verhängten Strafe – eben auch die eAÜ gemäß § 68b Abs. 1 StGB.

Den Koalitionsfraktionen ging selbst das nicht weit genug. In ihrem Gesetzentwurf³⁰, der bereits am 16. Februar 2017 in erster Lesung vom Bundestag behandelt wurde, wollen sie die eAÜ bereits bei Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei statt drei Jahren erlauben – und zwar bei allen „extremistischen Taten“ des 1. und 7. Abschnitts des Besonderen Teils des StGB. Damit würden auch „Vollverbüßer erfasst, die trotz des womöglich im Ergebnis begrenzten Schadens ihrer bisherigen Taten ... eine besondere Gefährlichkeit ... aufweisen“, so die Begründung. Mit einer weiteren Änderung im § 463a StPO soll die eAÜ auch in Fällen des bloßen Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 5 Satz 2) möglich werden.

Gleich im Anschluss an die Debatte dieses Strafrechtsänderungsgesetzes nahm sich der Bundestag übrigens den Neuentwurf des BKA-Gesetzes vor, in dem sich ebenfalls eine eAÜ-Regelung findet. Die betrifft aber nicht verurteilte „Gefährder“, sondern solche, gegen die nicht einmal

²⁷ www.bmjv.de/SharedDocs/Zitate/DE/2017/01042017_Fu%C3%9Ffessel.html; jsessionid=BC27FF3D2F298F01CCF3362B4D2541F6.1_cid289

²⁸ Es wären nicht mehr drei einschlägige Vor- bzw. Anlasstaten erforderlich (§ 66 Abs. 1 und 2 StGB), sondern nur noch zwei (§ 66 Abs. 3 S. 1 und 2 StGB).

²⁹ Dies würde einerseits selbstverständlich auch (wenn nicht vor allem) für terroristische Vereinigungen im Ausland (§ 129b StGB) gelten, andererseits nicht für solche Vereinigungen, die einschlägige Taten nur androhen (§ 129a Abs. 3 StGB).

³⁰ BT-Drs. 18/11162 v. 14.2.2017

ein habhafter strafrechtlicher Verdacht existiert: Nach richterlicher Anordnung sollen gegen sie Aufenthalts- und Kontaktverbote verhängt sowie eine eAÜ angeordnet werden, wenn „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ oder ihr „individuelles Verhalten eine konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise» eine terroristische Straftat begehen“ werden.³¹

So wie die derzeit vorherrschende großkoalitionäre Sicherheitsrechtspolitik exekutiert wird, ist es sicher nur eine Frage von Wochen, bis beide Gesetze verabschiedet sind. Insgesamt soll der mit Einführung der eAÜ eingeschlagene verhängnisvolle Weg offenbar – um „unseren Sicherheitsbehörden die Arbeit zu erleichtern“ (s.o.) – fortgesetzt und ausgetreten werden, nicht ausschließbar mit Dammbuchwirkung für weitere Fälle.³² Aus der – bisher auch empirisch – seltenen Ausnahme-Maßregel würde ein Standardinstrument.³³ Die „Kultur der Kontrolle“³⁴ gedeiht zunehmend technisch und elektronisch, mit allen darin begründeten Gefahren totaler Überwachung und falscher Sicherheitsversprechen.³⁵ Das Bedürfnis, terroristische Extremismusgefahren unter Kontrolle zu bringen,³⁶ darf nicht in einen Kontroll-Extremismus umschlagen, sonst schützt sich der Rechtsstaat zu Tode.

31 Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes, BT-Drs. 18/11163 v. 14.2.2017, §§ 55 und 56

32 Dass die im Auftrage des BMJV (!) erstellte Studie von Bräuchle; Kinzig a.a.O (Fn. 19), S. 18 „von einer Ausweitung der EAÜ auf weitere Tätergruppen im Rahmen der Führungsaufsicht“ abrät, scheint den Auftraggeber nicht weiter zu stören.

33 so bereits Brauneisen a.a.O. (Fn. 3), S. 312

34 Dolata a.a.O. (Fn. 25) unter Verweis auf Garland

35 ähnlich Haverkamp; Schwedler; Wöbner a.a.O. (Fn. 3), S. 66

36 Dass „bereits verurteilte Extremisten ... Toleranz“ verdienen, hat soweit ersichtlich noch niemand gefordert, wird vom Bundesjustizminister aber impliziert (s.o.).

Nr. 7/16
Januar 2017

**Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Entwurf eines ...
Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des
Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern**

A. Tenor der Stellungnahme

Der Deutsche Richterbund begrüßt die Erweiterung des Maßregelkatalogs für den Bereich terroristischer Straftaten. Die neu geschaffenen Möglichkeiten, eine fakultative Sicherheitsverwahrung oder die elektronische Aufenthaltsüberwachung während der Führungsaufsicht auch bei schweren staatsgefährdenden bzw. terroristischen Vergehenstatbeständen anzuordnen, hält der Deutsche Richterbund in der Ausgestaltung für maßvoll.

Es muss jedoch Beachtung finden, dass es sich um Maßregeln der Besserung und Sicherung nach dem Strafgesetzbuch handelt und diese damit auch dem Resozialisierungsgedanken unterliegen. Zur inzwischen politisch aufgeworfenen Frage eines präventiven Einsatzes der „elektronischen Fußfessel“ gegen sogenannte Gefährder verhält sich der vorliegende Gesetzentwurf daher nicht. Ein präventiver Einsatz der Fußfessel ist gesondert zu bewerten, sobald ein Gesetzentwurf dazu vorliegt.

Deutscher Richterbund
Haus des Rechts
Kronenstraße 73
10117 Berlin

T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25

info@drb.de
www.drb.de

Verfasserin der Stellungnahme:
Dr. Anne Wildfang, Staatsanwältin,
Mitglied des Präsidiums

B. Bewertung im Einzelnen

Die vorgesehenen Erweiterungen der Anlass- und Vortaten für die fakultative Sicherungsverwahrung sowie die Weisung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht im Hinblick auf §§ 89a Absatz 1 - 3, 89c Absatz 1 - 3 und 129a Absatz 5 Satz 1 1. Alt. StGB hält der Deutsche Richterbund in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen durch terroristische Gefahren für angezeigt und in der Ausgestaltung für maßvoll. Bei den avisierten Straftatbeständen handelt es sich um schwere, staatsgefährdende bzw. terroristische Vergehenstatbestände. Der Regelung des § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB sind Vergehenstatbestände bisher auch nicht wesensfremd, so zum Beispiel bei den Regelanwendungsfällen der Sexualdelikte. Diese weisen zum Teil sogar niedrigere Strafraumen auf als die geplanten Erweiterungen. Ferner muss berücksichtigt werden, dass unbenommen von der Frage der Anlass- bzw. Vortaten im Einzelfall die übrigen, hohen Anforderungen der § 66 Absatz 3 StGB bzw. § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB vorliegen müssen.

Verhältnismäßigkeit

Angesichts der erheblichen Eingriffstiefe der Maßregeln für den Betroffenen ist die Verhältnismäßigkeit auch mit Blick auf die geringe, zu erwartende Anzahl der Anwendungsfälle gewahrt.

a) Sicherungsverwahrung

Laut Statistischem Bundesamt befanden sich zum Stichtag 31.03.2015 in deutschen Vollzugsanstalten 4397 Sicherungsverwahrte (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 4.1, 2015, S. 12). Bei keinem Sicherungsverwahrten war laut Statistischem Bundesamt die Anlasstat eine Straftat aus dem Ersten oder Siebenten Abschnitt des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 4.1, 2015, S. 22), obwohl dies nach dem geltenden § 66 StGB rechtlich denkbar ist.

Ferner kam es nach der Strafverfolgungsstatistik im Jahr 2014 lediglich zu acht Verurteilungen nach §§ 89a, 129a bzw. 129b i.V.m. § 129a StGB (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, 2014, S. 62).

Insofern ist auch bei Aufnahme der §§ 89a Absatz 1 - 3, 89c Absatz 1 - 3, 129a Absatz 5 Satz 1 1. Alt. StGB im Rahmen der fakultativen Sicherungsverwahrung davon auszugehen, dass eine entsprechende Anordnung der Sicherungsverwahrung auf Einzelfälle beschränkt sein wird.

b) Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Die im Auftrag des BMJV durchgeführte „Bundesweite Evaluation der Führungsaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Reformen 2007 und 2011“ durch das Institut für Kriminologie der Universität Tübingen kommt zu dem Ergebnis, dass elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht im untersuchten Zeitraum von Januar 2012 bis Juni 2015 ausschließlich bei Gewalt- und Sexualstraftätern angeordnet wurde (vgl. Bräuchle, Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, S. 7), obwohl diese zum Beispiel auch bei §§ 129a Absatz 1, Absatz 2 StGB bereits rechtlich zulässig ist.

Aufgrund der geringen Prävalenz entsprechender Straftaten sowie der vorherrschenden Anordnungspraxis ist daher nach Einschätzung des Deutschen Richterbundes auch in Zukunft die Weisung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in seltenen Fällen zu erwarten. Somit ist unter Berücksichtigung der Eingriffsqualität einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung für den Betroffenen, gerade hinsichtlich seiner sozialen und beruflichen Wiedereingliederung, die Verhältnismäßigkeit gewahrt.

Gedanke der Resozialisierung

Im Fokus muss bleiben, dass bei der Sicherungsverwahrung und der Führungsaufsicht – und damit auch bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung – die Resozialisierung des Täters im Vordergrund steht. Diese Maßregeln dienen nicht rein präventiven Gesichtspunkten. Wenn in den Ausführungen des Referentenentwurfes auf Seite 6 als Vorteile der elektronischen Aufenthaltsüberwachung die Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit und Aufklärung neuer Straftaten sowie die Erleichterung des Einschreitens bei akuten Gefährdungslagen aufgezählt werden, so liegt hier ein grundsätzliches Missverständnis vor. In diesem Zusammenhang muss auch die – ebenfalls aktuell politisch aufgeworfene – Frage der elektronischen Aufenthaltsüberwachung für Gefährder im präventiven Bereich strikt von der Sicherungsverwahrung und Führungsaufsicht und damit dem vorliegenden Gesetzentwurf getrennt werden.

Fazit

Die geplanten, punktuellen Erweiterungen der justiziellen Reaktionsmöglichkeiten auf schwere Straftäter aus dem terroristischen Bereich werden Gerichten und Staatsanwaltschaften künftig bei entsprechenden Einzelfällen noch individuellere, auf den Täter angepasste und geeignete Maßnahmen eröffnen. Dies bedeutet eine Stärkung der Praxis und wird vom Deutschen Richterbund begrüßt.

Da die Effektivität der elektronischen Aufenthaltsüberwachung bzw. deren Auswirkung auf die Legalbewährung bisher nicht abschließend geklärt sind, sollte in angemessener Zeit jedoch eine Evaluation erfolgen. Ebenso sollten weitere Rückfalluntersuchungen durchgeführt werden, wie im Übrigen auch in der vom BMJV in Auftrag gegebenen Studie gefordert (vgl. Bräuchle, Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, S. 20).

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 16.000 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.