

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Der internationale Terrorismus stellt seit geraumer Zeit eine Bedrohung für die nationale und internationale Sicherheitslage dar. Spezifische Gefahren gehen von der Reisetätigkeit bestimmter Personengruppen aus. Zudem zeigen aktuelle Entwicklungen wie etwa das Erstarren der Terrororganisation „Islamischer Staat“ (IS), dass terroristische Organisationen über beträchtliche finanzielle Mittel zur Begehung terroristischer Straftaten verfügen.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 24. September 2014 die UN-Resolution 2178 (2014) verabschiedet, die sich mit spezifischen Gefahren befasst, die von ausländischen terroristischen Kämpfern („Foreign Terrorist Fighters“) ausgehen. Die Resolution sieht vor, das Reisen sowie den Versuch des Reisens in einen Staat, der nicht der Staat der Ansässigkeit oder Staatsangehörigkeit der reisenden Person ist, in einer der Schwere der Tat angemessenen Form strafrechtlich zu verfolgen, wenn die Reise erfolgen soll, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder Terroristen auszubilden oder sich zu Terroristen ausbilden zu lassen.

Des Weiteren bilden die erheblichen finanziellen Ressourcen von Terrororganisation wie dem „Islamischen Staat“ (IS) den wirtschaftlichen Nährboden für zum Teil hochgradig organisierte terroristische Aktivitäten. Das hierauf rekurrende Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (BGBl. 2003 II S. 1923, 1924) setzt die Bundesrepublik Deutschland sowohl durch § 89a Absatz 2 Nummer 4 des Strafgesetzbuches (StGB) als auch durch zahlreiche Straftatbestände des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches in Verbindung mit den Vorschriften über die Teilnahme – vor allem in Form der Beihilfe – um. Die Financial Action Task Force (FATF) hat die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Evaluierung effektiver Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus aufgefordert, eine erhöhte Mindeststrafbarkeit für die Terrorismusfinanzierung sowie den Verzicht auf die bisher in § 89a Absatz 2 Nummer 4 StGB enthaltene Erheblichkeitsschwelle vorzusehen.

B. Lösung

Zur Umsetzung der Resolution 2178 (2014) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ergänzt der Gesetzentwurf das bestehende Instrumentarium zur Strafbarkeit der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gemäß § 89a StGB. Mit der vorgeschlagenen Erweiterung des § 89a StGB werden das Reisen sowie der Versuch des Reisens als weitere Vorbereitungshandlung einer terroristischen Tat unter Strafe gestellt.

Der Regelungsentwurf des § 89c StGB setzt zudem die Forderungen der FATF um, indem er die Strafbarkeit der Finanzierung terroristischer Straftaten in einer Norm mit einem einheitlichen Strafraumen zusammenfasst. Zudem regelt die Vorschrift mit Absatz 1 Nummer 8 auch die Bekämpfung der Finanzierung entsprechender Reisetätigkeit zu terroristischen Zwecken.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Wirtschaft ist von dem Gesetz nicht betroffen; ihr entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund entstehen allenfalls in geringem Umfang Mehrausgaben. Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 07 ausgeglichen werden.

Die zur Umsetzung der Rechtsinstrumente erforderliche Erweiterung des deutschen Strafrechts kann bei den Ländern in einem begrenzten Ausmaß zu einer stärkeren Arbeitsbelastung der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte führen, ohne dass die Kosten hierfür quantifizierbar sind.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 11. März 2015

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 931. Sitzung am 6. März 2015 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

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

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend
mit der Bundestagsdrucksache 18/4087.

Anlage 2**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR****Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (NKR-Nr. 3201)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung und Gerichte (Bund und Länder) Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Das Vorhaben kann zu einer stärkeren Arbeitsbelastung der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte führen, den das Ressort aber als geringfügig einschätzt. Da Prognosen zu Anwendungsfällen der Neuregelungen nicht möglich sind, hat sich das Ressort dazu bereit erklärt, den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Entwicklung der Fallzahlen unterrichten sowie unter Zugrundelegung des Personalberechnungssystems für die deutschen Justizbehörden (PEBB§Y) Angaben zum Erfüllungsaufwand machen.
Weitere Kosten	Keine Auswirkungen
Der NKR nimmt die Annahmen des Ressorts zum Erfüllungsaufwand zur Kenntnis. Er stellt jedoch hierzu fest, dass diese Annahmen auf einer nicht ausreichend tragfähigen Grundlage basieren. Erforderlich hierfür wäre zumindest eine Einschätzung des Erfüllungsaufwands durch die Länder, die jedoch nicht vorliegt. Er begrüßt, dass das Ressort dem NKR drei Jahre nach dem Inkrafttreten über den Erfüllungsaufwand und die Entwicklung der Fallzahlen berichten wird.	

II. Im Einzelnen**1. Inhalt des Regelungsvorhabens**

Der Gesetzentwurf setzt durch die Änderung des § 89 a StGB die UN-Resolution vom 24. September 2014 und durch einen neuen § 89 c StGB eine Empfehlung der Financial Action Task Force (FATF) der OECD um. Die Änderungen ergänzen das

bestehende Instrumentarium zur Strafbarkeit der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat und zur Strafbarkeit der Finanzierung terroristischer Straftaten.

a. Änderung des § 89 a StGB

Das Strafgesetzbuch stellt in § 89 a StGB bei schweren staatsgefährdenden Handlungen Vorbereitungshandlungen unter Strafe, wie beispielsweise die Ausbildung oder das Sich-Ausbilden-Lassen in terroristischen Ausbildungslagern. Zusätzlich wird durch einen neuen Absatz 2 a das Reisen sowie der Versuch des Reisens in einen Staat, in dem die reisende Person nicht ansässig ist oder dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzt, strafbar, wenn die Reise in der Absicht unternommen wird, eine schwere staatsgefährdende Straftat zu begehen oder eine solche vorzubereiten und sich im Zielstaat terroristische Ausbildungslager befinden.

b. Neuer § 89 c StGB

Der Gesetzentwurf führt außerdem die Strafbarkeit der Finanzierung terroristischer Straftaten in einer neuen Norm (§ 89 c StGB) zusammen und erweitert zugleich die Strafbarkeit, indem die Finanzierung terroristischer Straftaten allgemein unter Strafe gestellt wird. Zugleich wird die Mindeststrafbarkeit erhöht und auf die bisherige Erheblichkeitsschwelle (§ 89 a Abs. 2 Nr. 4 StGB) verzichtet. Der neue § 89 c StGB trägt damit einer Empfehlung der FATF an die Bundesrepublik Deutschland Rechnung.

2. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Für die Strafverfolgungsbehörden, den Verfassungsschutz sowie die Gerichte von Bund und Ländern und den Bundesnachrichtendienst kann sich ein Mehraufwand durch die Gesetzesänderung ergeben, den das Ressort insgesamt als geringfügig einschätzt. Er setzt sich wie folgt zusammen:

a. Änderung des § 89 a StGB

Das Ressort erwartet nur einen geringfügigen zusätzlichen Erfüllungsaufwand.

Diese Einschätzung beruht einerseits auf der sehr spezifischen Ausgestaltung der Vorschriften im Bereich des ersten Abschnitts des Besonderen Teils des StGB (Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates) und andererseits auf der Anzahl von Ermittlungsverfahren seit der Einführung des Grundtatbestands des § 89 a StGB: In dem Zeitraum von etwa fünf Jahren sind Ermittlungsverfahren im niedrigen dreistelligen Bereich angefallen. Das Ressort erwartet deshalb, dass der Erfüllungsaufwand, der durch die Ergänzung des § 89 a StGB ausgelöst wird, mit den vorhandenen Kapazitäten und Mitteln bewältigt werden kann.

b. Neuer § 89 c StGB

Die Neuregelung dehnt die Strafbarkeit der Terrorismusfinanzierung nur geringfügig aus. Überdies ist die Ausgestaltung der Vorschriften im Bereich des ersten Abschnitts des Besonderen Teils des StGB sehr spezifisch (Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates).

c. Bericht

Da Prognosen zu den auf Grund der Neuregelungen zu erwartenden Fallzahlen und dem daraus entstehenden Erfüllungsaufwand nicht zu treffen sind, hat sich das Ressort dazu bereit erklärt, den NKR drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Entwicklung der Fallzahlen unter Zugrundelegung des Personalberechnungssystems für die deutschen Justizbehörden (PEBB§Y) Angaben zum Erfüllungsaufwand machen.

3. Bewertung durch den NKR

Der NKR nimmt die Annahmen des Ressorts zum Erfüllungsaufwand zur Kenntnis. Er stellt jedoch hierzu fest, dass diese Annahmen auf einer nicht ausreichend tragfähigen Grundlage basieren. Erforderlich hierfür wäre zumindest eine Einschätzung des Erfüllungsaufwands durch die Länder, die jedoch nicht vorliegt. Er begrüßt, dass das Ressort dem NKR drei Jahre nach dem Inkrafttreten über den Erfüllungsaufwand und die Entwicklung der Fallzahlen berichten wird.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Hahlen
Berichterstatte

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 931. Sitzung am 6. März 2015 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 89c Absatz 1 Satz 2 StGB)

In Artikel 1 Nummer 3 sind in § 89c Absatz 1 Satz 2 die Wörter „die Bevölkerung“ durch die Wörter „Teile der Bevölkerung“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 89c StGB-E („Terrorismusfinanzierung“) ist in seiner Struktur dem § 129a StGB („Bildung einer terroristischen Vereinigung“) nachgebildet. Auch dort ist als tatbestandliche Voraussetzung normiert, dass die näher bezeichneten Tathandlungen bestimmt sein müssen, „die Bevölkerung“ auf erhebliche Weise einzuschüchtern.

Fraglich ist, wie das Tatbestandsmerkmal „Bevölkerung“ auszulegen ist.

Im gleichen (Siebenten) Abschnitt des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs lautet eine der Tatbestandsalternativen des § 130 StGB („Volksverhetzung“) die Aufstachelung „zum Hass gegen Teile der Bevölkerung“ (§ 130 Absatz 1 Nummer 1 erste Alternative StGB). Wenn der Gesetzgeber im gleichen Abschnitt des Strafgesetzbuchs einerseits von „Teilen der Bevölkerung“ und andererseits von der „Bevölkerung“ spricht, bringt er damit zum Ausdruck, dass die Tatbestandsmerkmale nicht deckungsgleich zu verwenden sind (wie hier: Schäfer in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Auflage 2012, § 129a Rn. 47). „Die Bevölkerung“ in diesem Sinne muss daher als der zumindest überwiegende Teil der Population des betreffenden Staats verstanden werden.

Diese Tatbestandsvoraussetzung in § 89c StGB-E wird jedoch der mit dem Gesetzentwurf verfolgten Zielrichtung nicht gerecht.

In dem Gesetzentwurf soll durch § 89c StGB-E die Finanzierung terroristischer Straftaten allgemein unter Strafe gestellt werden. Dies umfasst insbesondere auch solche Straftaten, die außerhalb des Bundesgebiets begangen werden (§ 89c Absatz 3 Satz 1 StGB-E).

In zahlreichen Staaten, namentlich auch des Nahen und Mittleren Ostens, lebt eine multiethnische Bevölkerung mit zum Teil unterschiedlichen Religionszugehörigkeiten. Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen derart unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sind nicht selten. Hieraus wird deutlich, dass das Handeln einer Vereinigung, das darauf ausgerichtet ist, durch Handlungen im Sinne des § 129a Absatz 1 StGB eine bestimmte (religiös und/oder ethnisch abgrenzbare) Bevölkerungsgruppe auf erhebliche Weise einzuschüchtern, nicht notwendigerweise auch bestimmt ist, die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit (oder auch nur in ihrem überwiegenden Teil) einzuschüchtern. Nach der Zielrichtung des Gesetzentwurfs sind auch solche Handlungen unter Strafe zu stellen, die der Finanzierung terroristischer Handlungen nur gegen abgrenzbare Teile der Bevölkerung dienen (zum Beispiel: gegen die kurdische und die schiitische Minderheit in Syrien, gegen die christliche Minderheit in Ägypten).

Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, dass auch § 129a StGB die Tatbestandsvoraussetzung der Einschüchterung der Bevölkerung in erheblicher Weise nur auf die Tathandlungen des § 129a Absatz 2 Satz 1 StGB bezieht, die als Tathandlungen des § 129a Absatz 1 StGB (unter anderem Mord, Totschlag, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) nicht dieser Einschränkung unterworfen sind. § 89c StGB-E unterwirft jedoch auch solche Tathandlungen der zusätzlichen Tatbestandsvoraussetzung der Einschüchterung der Bevölkerung in erheblicher Weise.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3a – neu – (§ 129a Absatz 2 Satz 1 StGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 129a Absatz 2 Satz 1 StGB die Wörter „die Bevölkerung“ durch die Wörter „Teile der Bevölkerung“ ersetzt werden können.

Begründung:

In § 129a Absatz 2 StGB („Bildung einer terroristischen Vereinigung“) ist als tatbestandliche Voraussetzung normiert, dass die dort näher bezeichneten Tathandlungen bestimmt sein müssen, „die Bevölkerung“ auf erhebliche Weise einzuschüchtern.

Im gleichen (Siebenten) Abschnitt des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs lautet eine der Tatbestandsalternativen des § 130 StGB („Volksverhetzung“) die Aufstachelung „zum Hass gegen Teile der Bevölkerung“ (§ 130 Absatz 1 Nummer 1 erste Alternative StGB).

Wenn der Gesetzgeber im gleichen Abschnitt des Strafgesetzbuchs zum einen von „Teilen der Bevölkerung“ und zum anderen von der „Bevölkerung“ spricht, bringt er damit zum Ausdruck, dass diese Tatbestandsmerkmale nicht deckungsgleich zu verwenden sind (wie hier: Schäfer in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Auflage 2012, § 129a Rn. 47). „Die Bevölkerung“ in diesem Sinne muss daher als der zumindest überwiegende Teil der Population des betreffenden Staats verstanden werden.

Diese Tatbestandsvoraussetzung wird jedoch der verfolgten Zielrichtung einer effektiven Bekämpfung auch des internationalen Terrorismus nicht gerecht.

Mit dem vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten sollen insbesondere auch solche terroristischen Straftaten, die außerhalb des Bundesgebiets begangen werden, effektiver verfolgt werden können.

Der aktuelle Tatbestand des § 129a Absatz 2 StGB, der in seiner Formulierung erkennbar noch nicht die neuere Entwicklung des internationalen Terrorismus vor Augen hatte, ist insoweit zu eng gefasst.

In zahlreichen Staaten, namentlich auch des Nahen und Mittleren Ostens, lebt eine multi-ethnische Bevölkerung mit zum Teil unterschiedlichen Religionszugehörigkeiten. Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen derart unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sind nicht selten. Hieraus wird deutlich, dass das Handeln einer Vereinigung, das darauf ausgerichtet ist, durch Handlungen im Sinne des § 129a Absatz 1 StGB spezifisch eine bestimmte (religiös und/oder ethnisch abgrenzbare) Bevölkerungsgruppe auf erhebliche Weise einzuschüchtern, nicht notwendigerweise auch bestimmt ist, die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit (oder auch nur in ihrem überwiegenden Teil) einzuschüchtern.

Es ist aber auch die Gründung einer Vereinigung oder die Mitgliedschaft in einer Vereinigung unter Strafe zu stellen, deren Zweck oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, Straftaten der in § 129a Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 5 StGB bezeichneten Art nur gegen abgrenzbare Teile der Bevölkerung (zum Beispiel: gegen die kurdische und die schiitische Minderheit in Syrien, gegen die christliche Minderheit in Ägypten) zu begehen.

Anlage 4

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nummer 3 – § 89c Absatz 1 Satz 2 StGB)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Sie hält die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung nicht für erforderlich. Mit der Formulierung werden bereits nennenswerte Teile der Bevölkerung erfasst. § 89c Absatz 1 Satz 2 des Strafgesetzbuches (StGB) -neu- ist, wie der Bundesrat zutreffend ausführt, § 129a Absatz 2 Satz 1 StGB nachgebildet. Ausreichend ist bei dem Merkmal der erheblichen Einschüchterung der Bevölkerung gemäß § 129a Absatz 2 Satz 1 StGB, dass eine Einschüchterung eines Teils der Bevölkerung angestrebt wird (so ausdrücklich: Bundesgerichtshof [BGH], Beschluss vom 10. Januar 2006 – 3 StR 263/05 – NStZ-RR 2006, 267 [Freikorps Havelland]).

Soweit der Bundesrat darauf verweist, dass der Wortlaut des § 129a Absatz 2 Satz 1 StGB nicht deckungsgleich mit § 130 Absatz 1 Nummer 1 1. Alternative StGB ist, ist dies der Tatsache geschuldet, dass mit der Formulierung in § 129a Absatz 2 Satz 1 StGB der Wortlaut des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3) umgesetzt wurde. Hinzu tritt, dass terroristische Aktivitäten sich regelmäßig gegen einen spezifischen Teil der Bevölkerung richten. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift ist sie daher so auszulegen, dass der Tatbestand erfüllt ist, wenn nennenswerte Teile der Bevölkerung betroffen sind (so auch BGH aaO). An dieses Verständnis der Norm knüpft die Formulierung des § 89c Absatz 1 Satz 2 StGB -neu- an. Eine hierüber hinausgehende Klarstellung im Gesetzeswortlaut ist vor dem Hintergrund der gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht erforderlich.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nummer 3a -neu- – § 129a Absatz 2 Satz 1 StGB)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu Nummer 1 verwiesen.

