

**Stellungnahme**  
**der Bundesrechtsanwaltskammer**

zum

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie**  
**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines**

**Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren**  
**staatsgefährdenden Gewalttaten**

erarbeitet vom

**Strafrechtsausschuss**  
**der Bundesrechtsanwaltskammer**

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor, Berlin, Vorsitzender

Rechtsanwalt Dr. Alfred Dierlamm, Wiesbaden

Rechtsanwalt und Notar Dr. Jochen Heidemeier, Stolzenau

Rechtsanwalt Thomas C. Knierim, Mainz

Rechtsanwalt Dr. Daniel Krause, Berlin

Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Matt, Frankfurt am Main

Rechtsanwältin Anke Müller-Jacobsen, Berlin (Berichterstatterin)

Rechtsanwalt Dr. Eckhart Müller, München

Rechtsanwalt Dr. Tido Park, Dortmund

Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhold Schlothauer, Bremen

Rechtsanwältin Dr. Anne Wehnert, Düsseldorf

Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Joachim Weider, Frankfurt

Rechtsanwalt Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin

---

April 2009

BRAK-Stellungnahme-Nr. 13/2009

Verteiler:

Bundesministerium der Justiz

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen

Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder

Rechtsanwaltskammern

Bundesverband der Freien Berufe

Bundesnotarkammer

Bundessteuerberaterkammer

Deutscher Steuerberaterverband

Wirtschaftsprüferkammer

Institut der Wirtschaftsprüfer

Deutscher Anwaltverein

Deutscher Notarverein

Deutscher Richterbund

Deutscher Juristinnenbund

Bundesvorstand Neue Richtervereinigung

Redaktionen der NJW, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

## **I. Allgemeines**

Der Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer lehnt die vorgesehenen Straftatbestände aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Insbesondere erscheint die geplante Verlagerung der Strafbarkeit in das Vorstadium des strafbaren Versuchs bedenklich. Damit wird im fraglichen Bereich das herrschende Strafrechtsverständnis als Rechtsgüterschutz aufgegeben. Die Grenzen zur Gefahrenabwehr sind nicht mehr erkennbar. Auch die Anknüpfung der Strafbarkeit vorwiegend an subjektive Merkmale erscheint problematisch. Es besteht die Gefahr, dass sozialübliche Handlungen ohne rechtfertigende Grundlage umgedeutet werden. Außerdem kann die überschießende Innentendenz der Tatbestände gerade im Hinblick auf den Personenkreis, auf den der Entwurf ausdrücklich zielt, eine unangemessene Entwicklung vom Tatstrafrecht zu einem Täterstrafrecht befördern. Auch die vorgesehene Ausdehnung der Strafrechtsanwendung ist abzulehnen. Schon jetzt wird die Reichweite und Allzuständigkeit des deutschen Strafrechts kritisiert. Schließlich erachtet der Strafrechtsausschuss die im prozessualen Recht geplanten Regelungen als unverhältnismäßig. Alle nach der StPO sonst nur bei der Verfolgung schwerster Straftaten zulässigen Zwangsmaßnahmen werden eröffnet, ohne dass dafür eine Rechtsgutverletzung oder konkrete Rechtsgutgefährdung vorausgesetzt wird. Schließlich stößt die Inpflichtnahme von Unternehmen und Privaten durch erweiterte Anzeige- und Meldepflichten über die bereits bisher geltenden Regelungen auf rechtsstaatliche Bedenken.

## **II. Kein Bedarf für neue Straftatbestände**

Der Strafrechtsausschuss ist der Auffassung, dass die Bedrohungen durch terroristische Anschläge mit den bestehenden Regelungen ausreichend abgewehrt werden können. Offenbar sind mit dem bisher zur Verfügung stehenden Instrumentarium der Strafprozessordnung und den Mitteln der Gefahrenabwehr auch tatsächlich in Deutschland geplante Anschläge verhindert worden.

Präventive Mittel wurden seit dem Anschlag vom 11.09.2001 in enger Abstimmung mit den UN, der NATO und der EU im Bereich des Nachrichtendienstes, des Verfassungsschutzes sowie im Ausländer-, Pass-, Vereins-, Zoll- und Außenwirtschaftsrecht eingerichtet. Zudem wurden zahlreiche Eingriffsbefugnisse für die Polizeibehörden des Bundes und der Länder geschaffen, die auf dem Gebiet der technischen Entwicklung und Produktion, des Maschinen- und Anlagenbaus, der chemischen, biologischen, atomaren, medizinischen und pharmakologischen Industrie und des Banken- und Versicherungswesens regulierend eingreifen. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der deutschen Sicherheits- und Strafverfol-

gungsbehörden mit denen anderer Staaten wurde in den Bereichen des Datenaustauschs, der Beweissicherung, der Verfolgung von Verdächtigen und des Aufspürens von terroristisch eingesetzten Vermögens ausgebaut und umgestaltet, um eine effektive Strafverfolgung zu sichern.

Bereits gegenwärtig ermöglichen die Straftatbestände der §§ 80 ff., 93 ff., 129 ff. StGB sowie die § 7 ff. Völker-StGB i.V.m. §§ 30, 22, 23 StGB die Verfolgung der Vorbereitung schwerer Gewalttaten. Auch der Umgang mit gefährlichen Stoffen und Waffen nach dem SprengstoffG bzw. dem WaffenG sowie dem KriegswaffenkontrollG sowie nach weiteren nebenstrafrechtlichen Strafvorschriften findet bereits jetzt auf diese Fälle Anwendung. Die §§ 307-309 StGB, die das Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion, einer Explosion durch Kernenergie sowie den Missbrauch ionisierender Strahlen unter Strafe stellen, sind z.T. als Unternehmensdelikte ausgestaltet. Nach § 11 Abs. 1 Nr. 6 StGB steht bei dieser Deliktsform das unmittelbare Ansetzen der Vollendung des Tatbestandes gleich (vgl. *Fischer*, StGB, 55. Aufl. 2008, § 11, Rn. 28a m.w.N.). Zudem verlagert § 310 StGB die Strafbarkeit der Tatbestände der Explosions- und Strahlungsverbrechen in das Vorbereitungsstadium. Gemäß § 130a StGB ist die Anleitung zu Straftaten, nach § 111 StGB die öffentliche Aufforderung zu Straftaten strafbar. Schließlich pönalisiert § 30 StGB die (versuchte) Verabredung zu Verbrechen (§ 12 Abs. 1 StGB).

Es ist nicht nachgewiesen, dass über diese geltenden nachrichtendienstlichen, ausländerrechtlichen, polizeilichen und strafrechtlichen Regelungen hinaus ein rechtsstaatlich anerkanntes Bedürfnis zur Einführung weiterer Straftatbestände und zur Ausweitung der Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden besteht.

Zwar führt der Entwurf ein Beispiel an, in dem ein Angeklagte trotz nachgewiesener theoretischer und praktischer Ausbildung in einem „Terrorcamp“ und einem Anschlagsauftrag in Deutschland nicht bestraft werden können. Tatsächlich hatte in dem vom Entwurf zitierten Fall [Az.: (1) 2 StE 1/04-5 (1/04)] der 1. Strafsenat des Kammergerichts den Angeklagten nicht wegen der u. a. angeklagten versuchten Bildung einer terroristischen Vereinigung nach § 129 a StGB bestraft. Der Angeklagte ist aber nicht freigesprochen sondern wegen anderer Delikte zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren und neun Monaten verurteilt worden, u.a. wegen Verstoßes gegen das WaffenG und anderer Strafvorschriften. Ein Einzelfall vermag außerdem noch keine Lücke im Strafrechtsschutz mit der Folge gesetzgeberischen Handlungsbedarfs zu begründen. Es erscheint zudem fraglich, ob sich gerade der mit den Vorschriften angezielte Personenkreis durch eine hohe Strafdrohung auch schon für Vorbereitungshandlungen beeindrucken ließe. Die größte Gefahr dürfte von sog. Selbstmordattentätern ausgehen, die den eigenen Tod in Kauf nehmen, um ihr Vorhaben zu realisieren. Die

Sicherheit vor solchen Tätern kann durch die Strafdrohung für Vorbereitungshandlungen nicht erhöht werden.

Das im Entwurf genannte Übereinkommen des Europarats zur Verhinderung des Terrorismus ist noch nicht ratifiziert. Insofern besteht auch keine völkerrechtliche Verpflichtung zur Schaffung der vorgeschlagenen Neuregelungen.

### **III. Kritik an einzelnen Vorschlägen**

#### **1. Vorverlagerung der Strafbarkeit**

§ 89a StGB-E verlagert die Strafbarkeit weit in das Vorstadium des strafbaren Versuchs einer staatsgefährdenden Gewalttat. Denn eine solche Tat muss nicht konkret – nach Zeit, Ort, Ausführungsart und im Hinblick auf potentielle Opfer – geplant sein. Die Strafvorschrift lässt es genügen, dass der Täter vorhat, irgendwann, irgendwo und in irgendeiner Art und Weise eine Tat zu begehen, die den Tatbestandsmerkmalen einer in Absatz 1 beschriebenen staatsgefährdenden Gewalttat entspricht. § 89b StGB-E verlangt nicht einmal, dass der Täter eine solche Tat begehen will; hier soll genügen, dass er beabsichtigt, sich in der Begehung einer staatsgefährdenden Gewalttat unterweisen zu lassen. Dies ist im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz Art. 103 Abs. 1 GG bedenklich. Den Bedenken will der Entwurf nach seiner Begründung mit tatbestandlich klar umschriebenen (Vorbereitungs-)Tathandlungen begegnen. Dies überzeugt nicht. Nach anerkanntem Strafrechtsverständnis vermag nur die Verletzung von Rechtsgütern oder eines Verhaltens, das unmittelbar in die Rechtsgutsverletzung einmündet, Kriminalunrecht legitim zu begründen. Die vorgeschlagene Regelung verzichtet dem entgegen ganz auf einen objektiven Bezug der Vorbereitungshandlung zu der in Rede stehenden schweren staatsgefährdenden Gewalttat.

Nach geltendem Recht wird die Strafbarkeit nur ausnahmsweise in das Vorbereitungsstadium verlagert, bei dem Versuch der Beteiligung an einem Verbrechen durch § 30 StGB und bei den oben angeführten Straftatbeständen im Bereich gemeingefährlicher Straftaten. Die ständige höchstrichterliche Rechtsprechung legt § 30 StGB zusätzlich einschränkend aus und verlangt unter Hinweis auf die relativ geringe objektive Gefährlichkeit eine Konkretisierung der geplanten Tat in ihren wesentlichen Grundzügen (vgl. Nachweise bei *Fischer*, StGB, 55. Aufl. 2008, § 30, Rn. 7). Der Entwurf führt diese einschränkende Auslegung durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshof gerade als Argument für die vorgesehene Vor-

verlagerung der Strafbarkeit in das Vorbereitungsstadium an. Dies ist nicht sachgerecht, weil die restriktive Rechtsprechung gerade auf der Grundlage des bislang herrschenden Strafrechtsverständnisses erfolgt und dem Ausnahmecharakter der Vorverlagerung der Strafbarkeit durch § 30 StGB geschuldet ist.

## **2. Erstreckung des deutschen Strafrechts in das Ausland**

Die Definition der „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ in § 89a Abs. 1 StGB-E stellt darauf ab, dass sie nach den Umständen bestimmt und geeignet ist, den Bestand oder die Sicherheit „eines Staates oder einer internationalen Organisation“ zu beeinträchtigen. Dies begründet die Gefahr, ausländische Konflikte in den Bereich deutscher Strafrechtsanwendung zu bringen. Die Tatbestände des § 89a StGB-E und des § 89b StGB-E eröffnen mit der Erweiterung der Strafrechtsanwendung über § 7 StGB hinaus außerdem eine nahezu grenzenlose Ausweitung deutscher Strafverfolgung. Zutreffend weist die Entwurfsbegründung in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit des § 153c StPO hin, bei Auslandstaten von der Verfolgung abzusehen. Dies vermag aber die Befürchtung nicht auszuräumen, dass deutsche Strafverfolgungsbehörden in ausländische Auseinandersetzungen hineingezogen oder instrumentalisiert werden, was dem eigentlich bezweckten Schutz vor schweren Anschlägen nicht dienen kann.

## **3. Überschießende Innentendenz bei § 91 StGB-E**

§ 91 StGB-E erscheint inakzeptabel, weil er die Meinungsfreiheit gefährdet, ohne eine konkrete Rechtsgutverletzung vorauszusetzen. Der Tatbestand verzichtet auf jeglichen objektiven Bezug zu der schweren staatsgefährdenden Gewalttat. Er knüpft die Strafbarkeit ausschließlich an subjektive Merkmale. Das als strafbare Handlung definierte Verhalten kann als solches in vielen Fällen sozialüblich sein, und wird erst durch die verfolgten Absichten zur kriminellen Tat. Dabei konzidiert die Entwurfsbegründung selbst Schwierigkeiten beim Nachweis von Absichten, weshalb hier anders als bei § 130a StGB kein *dolus directus* 1. Grades verlangt wird. Die im Entwurf behauptete Strafschutzlücke im Hinblick auf § 111 StGB und § 130a StGB ist nicht nachvollziehbar. Gerade das dazu angeführte Beispiel, wonach eine inhaltlich neutrale Schrift unter Umständen verbreitet wird, aus deren Zusammenspiel sich erst die Eignung ergebe, die Bereitschaft anderer zur Straftatbegehung zu wecken oder zu fördern, zeigt, dass eine klare Bestimmbarkeit des strafbaren Verhaltens nach diesem Straftatbestand nicht möglich sein wird.

## **5. Zur Inanspruchnahme von Privaten und von Unternehmen**

Art. 4 Abs. 8, 9 und 10 des Entwurfs der Fraktionen sehen für Kredit- und Finanzinstitute sowie für mitteilungspflichtige Wirtschaftsunternehmen, freie Berufe und Einzelpersonen Meldepflichten beim Verdacht einer Straftat nach § 89a Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 StGB-E vor, die über die bisher geltenden Regelungen hinaus gehen. Im Wege der Androhung eines Bußgeldes sollen Unternehmer und Private dazu angehalten werden, einen Verdacht zu melden, sofern Vermögenswerte zur Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten eingesetzt werden sollen. Die geplanten Änderungen sind angesichts der Unbestimmtheit der in § 89a StGB-E verwendeten Begrifflichkeiten sowie der nicht erklärlichen Herleitung einer Mitteilungspflicht Privater bei nur abstrakten Gefahren abzulehnen.

- - -