

Referentenentwurf

des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages

A. Problem und Ziel

Nach Bekanntwerden des „Nationalsozialistischen Untergrundes“ (NSU) im November 2011 wurde offenbar, dass es dieser rechtsterroristischen Gruppierung über einen Zeitraum von fast vierzehn Jahren gelungen war, von den Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unentdeckt schwerste Straftaten zu begehen. Die Untersuchung möglicher Versäumnisse der betroffenen Verfassungsschutz-, Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden in der Folgezeit brachte für den Bereich der Strafverfolgung als wesentlichen Kritikpunkt zutage, dass die Ermittlungen der in mehreren Ländern begangenen Taten bis zum Bekanntwerden des NSU im November 2011 weder von polizeilicher Seite noch auf juristischer Ebene zentral geführt worden waren. Der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages kommt in seinem Abschlussbericht (Bundestagsdrucksache 17/14600, dort insbesondere Seite 861 ff.) fraktionsübergreifend zu der Auffassung, dass Korrekturen und Reformen auch für den Bereich der Strafverfolgung dringend geboten sind.

B. Lösung

Der Entwurf setzt die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages für den Bereich der Justiz um, soweit die Bundesebene betroffen ist. Die Begründung der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts wird vereinfacht, und es wird durch gesetzliche Änderungen sichergestellt, dass der Generalbundesanwalt frühzeitig in laufende Ermittlungen eingebunden wird, wenn sich aus diesen Anhaltspunkte dafür ergeben, dass seine Zuständigkeit in Betracht kommt. Zudem wird der bisherige Lösungsmechanismus für Kompetenzkonflikte zwischen Staatsanwaltschaften verschiedener Länder in § 143 Absatz 3 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) derart erweitert, dass er auf Antrag einer übernahme- oder abgabewilligen Staatsanwaltschaft auch zur Herstellung eines Sammelverfahrens genutzt werden kann.

Der Entwurf sieht über die konkreten Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages für den Bereich der Justiz hinaus eine ausdrückliche Regelung vor, wonach rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe und Ziele bei der Strafzumessung zu berücksichtigen sind. Dadurch soll die Bedeutung dieser Motive für die gerichtliche Strafzumessung verdeutlicht werden. Zudem soll unterstrichen werden, dass auch die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen schon frühzeitig auf solche für die Bestimmung der Rechtsfolgen bedeutsamen Motive zu erstrecken hat.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Aus der Erweiterung der Entscheidungsbefugnis des Generalbundesanwalts bei Zuständigkeitskonflikten in § 143 GVG kann eine geringfügige Mehrbelastung des Generalbundesanwalts resultieren. Zudem beseitigen die Änderungen bei den Regelungen zur Zuständigkeit des Generalbundesanwalts bisherige Unklarheiten bei der Begründung seiner Zuständigkeit, wodurch es zu einer vermehrten Verlagerung der Ermittlungsführung von den Ländern auf den Bund kommen kann. Diesem möglichen Mehraufwand beim Generalbundesanwalt stehen entsprechende Entlastungen bei den Staatsanwaltschaften der Länder gegenüber. Durch die gesetzliche Klarstellung und Vereinfachung der für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts maßgeblichen Voraussetzungen ist zudem zu erwarten, dass sich der Prüfungsaufwand für die beteiligten Staatsanwaltschaften und den Generalbundesanwalt verringert. Die eventuell verbleibenden Mehrbelastungen beim Generalbundesanwalt sind nicht konkret bezifferbar, werden sich jedoch – soweit es nicht insgesamt zu einem Anstieg staatsgefährdender Kriminalität kommt – in einem Rahmen halten, der mit den derzeit beim Generalbundesanwalt vorhandenen Ressourcen zu bewältigen ist.

F. Weitere Kosten

Kosten für die Wirtschaft und für soziale Sicherungssysteme werden nicht erwartet, ebenso wenig Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau.

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

Das Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das durch Artikel 5 Absatz 1 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 74a Absatz 2 wird die Angabe „§ 120 Abs. 2 Satz 2“ durch die Wörter „§ 120 Absatz 2 Satz 3“ ersetzt.
2. § 120 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 3 in dem Satzteil vor Buchstabe a werden nach dem Wort „Umständen“ die Wörter „bestimmt und“ gestrichen.
 - bb) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. bei Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz sowie bei Straftaten nach § 19 Absatz 2 Nummer 2 und § 20 Absatz 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen, wenn die Tat nach den Umständen geeignet ist,

 - a) die äußere Sicherheit oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu gefährden oder
 - b) das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören

und der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt.“
 - b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Eine besondere Bedeutung des Falles ist auch anzunehmen, wenn sich die Tat gegen die Bundesrepublik Deutschland richtet und eine Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts wegen des länderübergreifenden Charakters der Tat geboten erscheint.“

3. § 142a wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 Satz 1 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Vorgänge, aus denen sich zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts ergeben, übersendet die Staatsanwaltschaft unverzüglich dem Generalbundesanwalt. Für die Übernahme der Strafverfolgung durch den Generalbundesanwalt genügt es, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für die seine Zuständigkeit begründenden Voraussetzungen gegeben sind.“

b) In Absatz 4 wird nach der Angabe „§ 120 Abs. 2“ die Angabe „Satz 1“ eingefügt.

4. § 143 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Können die Staatsanwaltschaften verschiedener Länder sich nicht darüber einigen, welche von ihnen die Verfolgung zu übernehmen hat, so entscheidet der Generalbundesanwalt. Er entscheidet auf Antrag einer Staatsanwaltschaft auch, wenn die Staatsanwaltschaften verschiedener Länder sich nicht über die Verbindung zusammenhängender Strafsachen einigen.“

Artikel 2

Änderung des Strafgesetzbuchs

In § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist, werden nach den Wörtern „Ziele des Täters,“ die Wörter „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende,“ eingefügt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: ersten Tag des zweiten auf die Verkündung folgenden Monats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Nach Bekanntwerden des „Nationalsozialistischen Untergrundes“ (NSU) im November 2011 wurde offenbar, dass es dieser rechtsterroristischen Gruppierung über einen Zeitraum von fast vierzehn Jahren gelungen war, von den Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unentdeckt schwerste Straftaten zu begehen. Die Untersuchung möglicher Versäumnisse der betroffenen Verfassungsschutz-, Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden in der Folgezeit brachte für den Bereich der Strafverfolgung als wesentlichen Kritikpunkt zutage, dass die Ermittlungen der in mehreren Ländern begangenen Taten bis zum Bekanntwerden des NSU im November 2011 weder von polizeilicher Seite noch auf justizieller Ebene zentral geführt worden waren. Dies kann dazu beigetragen haben, dass Zusammenhänge zwischen den Taten und deren Verknüpfung mit Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus erst nach dem Bekanntwerden des NSU erkannt wurden und der Generalbundesanwalt erst dann die Ermittlungen übernahm.

Der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages kommt in seinem Abschlussbericht (Bundestagsdrucksache 17/14600, dort insbesondere Seite 861 ff.) fraktionsübergreifend zu der Auffassung, dass Korrekturen und Reformen dringend geboten sind. Zu dieser Schlussfolgerung kommen auch die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus und die Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetze. Für den Bereich der Strafverfolgung wird einhellig gefordert, dass die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts erweitert werden soll und durch gesetzliche Änderungen sichergestellt werden soll, dass der Generalbundesanwalt frühzeitig in laufende Ermittlungen eingebunden wird, wenn sich aus diesen Anhaltspunkte dafür ergeben, dass eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts in Betracht kommt. Auch der Generalbundesanwalt selbst hat sich wiederholt für eine entsprechende Erweiterung seiner Zuständigkeit ausgesprochen.

Konkrete Empfehlungen für den Bereich der Justiz zur Änderung des materiellen Strafrechts beinhaltet der Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages nicht. Er spricht jedoch für den Bereich der Polizei die Empfehlung aus, dass in allen Fällen von Gewaltkriminalität, die angesichts der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, dieser grundsätzlich eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden muss (Bundestagsdrucksache 17/14600, Seite 861, Empfehlung Nummer 1). Die sorgfältige Ermittlung und Berücksichtigung derartiger Beweggründe muss aber auch im weiteren Verfahren, insbesondere bei der gerichtlichen Strafzumessung, gewährleistet sein. Grundsätzlich erfüllt zwar bereits das geltende Strafrecht diese Voraussetzung, da nach § 46 des Strafgesetzbuchs (StGB) das Gericht bei der Strafzumessung neben der „Gesinnung, die aus der Tat spricht“, auch „die Beweggründe und die Ziele des Täters“ zu berücksichtigen hat und allgemein anerkannt ist, dass darunter rassistische oder fremdenfeindliche, aber auch sonstige menschenverachtende Beweggründe fallen (vgl. die Nachweise im Besonderen Teil zu Artikel 2).

Die ausdrückliche Aufnahme rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonstiger menschenverachtender Beweggründe und Ziele in den Katalog der Strafzumessungsumstände des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB soll jedoch die Bedeutung dieser Umstände für die gerichtliche Strafzumessung noch stärker hervorheben. Sie soll zudem unterstreichen, dass auch die Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen schon frühzeitig solche Motive aufzuklären und zu berücksichtigen hat, da sich nach § 160 Absatz 3 der Strafprozessordnung (StPO) die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen auch auf die Umstände erstrecken sollen, die für

die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind. Schließlich spiegelt sich in dieser Hervorhebung auch die Aufgabe des Strafrechts wider, insbesondere zu Zwecken der positiven Generalprävention, für das Gemeinwesen grundlegende Wertungen zu dokumentieren und zu bekräftigen (vgl. bereits Bundestagsdrucksache 17/9345, Seite 7).

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der vorliegende Gesetzesentwurf greift Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses auf, berücksichtigt bei der Ausgestaltung gesetzlicher Neuregelungen aber auch, dass der insoweit einschlägige Artikel 96 Nummer 5 des Grundgesetzes (GG) eine Inanspruchnahme der Oberlandesgerichte als Bundesgerichte (§ 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes – GVG) – mit der Folge der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts (§ 142a GVG) – nur „auf dem Gebiet“ des „Staatsschutzes“ zulässt und damit einfachgesetzlichen Erweiterungen der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts Grenzen setzt. Im Wesentlichen schlägt der Gesetzentwurf vor:

- In § 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GVG-E wird die Evokationszuständigkeit des Generalbundesanwalts durch die Streichung der Wörter „bestimmt und“ dahin erweitert, dass neben dem Vorliegen einer in Nummer 3 in Bezug genommenen Straftat und der besonderen Bedeutung des Falles künftig ein objektiv staatsschutzfeindlicher Charakter der Tat („geeignet ist“) ausreicht und es nicht mehr zusätzlich erforderlich ist, dass mit der Tat auch eine subjektiv staatsschutzfeindliche Zielvorstellung des Täters verbunden ist.
- Konsequenterweise sieht der Gesetzentwurf auch im Bereich der Proliferationsdelikte in § 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 GVG-E eine entsprechende Änderung vor.
- Mit dem neu eingefügten § 120 Absatz 2 Satz 2 GVG-E hebt das Gesetz in regelbeispielartiger Weise hervor, dass auch der länderübergreifende Charakter einer Tat, die sich gegen die Bundesrepublik Deutschland richtet und eine Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts geboten erscheinen lässt, das bislang tendenziell restriktiv ausgelegte Kriterium der „besonderen Bedeutung des Falles“ erfüllt.
- Der neue Satz 2 in § 142a Absatz 1 GVG-E hebt die bislang nur als Verwaltungsvorschrift in Nummer 202 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) ausformulierte Pflicht der Landesstaatsanwaltschaften, Vorgänge, aus denen sich der Verdacht einer Zuständigkeit des Generalbundesanwalts ergibt, diesem unverzüglich zu übermitteln, auf die gesetzliche Ebene.
- Da zu Beginn von Ermittlungen der staatsschutzfeindliche Charakter einer Straftat oftmals nicht sicher feststellbar ist, sondern insoweit lediglich Anhaltspunkte gegeben sein werden, die der weiteren Abklärung bedürfen, wird zur Beseitigung möglicher Unsicherheiten über die Zuständigkeiten in dieser Phase der Ermittlungen mit § 142a Absatz 1 Satz 3 GVG-E gesetzlich klargestellt, dass es entsprechend der Regelung zum Anfangsverdacht (§ 152 Absatz 2 StPO) für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts genügt, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für die seine Zuständigkeit begründenden Voraussetzungen gegeben sind.
- § 143 Absatz 3 Satz 2 GVG-E greift die Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses auf, den bisherigen Lösungsmechanismus für Kompetenzkonflikte zwischen Staatsanwaltschaften verschiedener Länder in § 143 Absatz 3 GVG auf Antrag einer übernahme- oder abgabewilligen Staatsanwaltschaft auch zur Herstellung eines Sammelverfahrens zu nutzen.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf für den Bereich des materiellen Strafrechts vor, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe und

Ziele ausdrücklich in den Katalog der Strafzumessungsumstände des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB aufzunehmen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Strafrecht, Gerichtsverfassung) und Artikel 96 Absatz 5 GG (Bundesgerichtsbarkeit).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit europäischem Recht und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die gesetzliche Klarstellung und Vereinfachung der für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts maßgeblichen Voraussetzungen ist zu erwarten, dass sich der Prüfungsaufwand für die beteiligten Staatsanwaltschaften und den Generalbundesanwalt verringert.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft ergibt sich kein Erfüllungsaufwand.

Aus der Erweiterung der Entscheidungsbefugnis bei Zuständigkeitskonflikten in § 143 GVG kann eine geringfügige Mehrbelastung des Generalbundesanwalts resultieren. Zudem beseitigen die Änderungen bei den Zuständigkeitsvorschriften des Generalbundesanwalts bisherige Unklarheiten bei der Begründung seiner Zuständigkeit, wodurch zu erwarten ist, dass es vermehrt zu einer Verlagerung der Ermittlungsführung von Ländern auf den Bund kommen kann. Diesem möglichen Mehraufwand beim Generalbundesanwalt stehen entsprechende Entlastungen bei den Staatsanwaltschaften der Länder gegenüber. Durch die gesetzliche Klarstellung und Vereinfachung der für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts maßgeblichen Voraussetzungen ist zudem zu erwarten, dass sich der Prüfungsaufwand für die beteiligten Staatsanwaltschaften und den Generalbundesanwalt verringert. Die eventuell verbleibenden Mehrbelastungen beim Generalbundesanwalt sind nicht konkret bezifferbar, werden sich jedoch – soweit es nicht insgesamt zu einem Anstieg staatsgefährdender Kriminalität kommt – in einem Rahmen halten, der mit den derzeit beim Generalbundesanwalt vorhandenen Ressourcen zu bewältigen ist.

5. Weitere Kosten

Kosten für die Wirtschaft und für soziale Sicherungssysteme werden nicht erwartet, ebenso wenig wie Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Gleichstellungspolitische Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Weitere Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung ist nicht sachgerecht. Eine Evaluierung ist entbehrlich. Sollte weiterer Änderungsbedarf erkennbar werden, werden die Strafverfolgungsbehörden die Justizressorts informieren.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes – GVG)

Zu Nummer 1 (§ 74a Absatz 2 GVG-E)

In § 74a Absatz 2 GVG-E ist eine redaktionelle Änderung vorgesehen. Der in § 74a Absatz 2 GVG enthaltene Verweis auf § 120 Absatz 2 Satz 2 GVG war anzupassen, da durch die Einfügung eines weiteren Satzes in § 120 Absatz 2 GVG-E aus dem bisherigen Satz 2 nunmehr Satz 3 wird. § 74a Absatz 2 Satz 2 GVG-E verweist folgerichtig auf § 120 Absatz 2 Satz 3 GVG-E.

Zu Nummer 2 (§ 120 Absatz 2 GVG-E)

Zu Buchstabe a (§ 120 Absatz 2 Satz 1 GVG-E)

Zu Doppelbuchstabe aa (§ 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GVG-E)

§ 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GVG ermöglicht es dem Generalbundesanwalt, Ermittlungen im Falle bestimmter schwerer Straftaten, die keine „geborenen“ Staatsschutzdelikte sind (z. B. Mord, Totschlag, schwere Geiselnahme, schwere Brandstiftung), an sich zu ziehen (Evokationsmöglichkeit), wenn diese nach den Umständen bestimmt und geeignet sind, die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben, und er die besondere Bedeutung des Falles bejaht.

Mit der zu Nummer 1 Buchstabe a vorgesehenen Änderung in § 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GVG-E wird der Spielraum des Generalbundesanwalts für die Annahme seiner Strafverfolgungskompetenz erweitert, indem es für die Begründung seiner Strafverfolgungskompetenz neben dem Vorliegen eines der in Nummer 3 genannten Delikte und der besonderen Bedeutung des Falles zukünftig nur noch darauf ankommt, dass die Tat objektiv staatsschutzfeindlichen Charakter hat („geeignet ist“), nicht jedoch darauf, dass sich zusätzlich eine staatsschutzfeindliche Zielvorstellung des Täters bereits feststellen lässt („bestimmt ist“). Damit genügt es zukünftig für eine Verfahrensübernahme des Generalbundesanwalts, wenn aus den objektiven Umständen der Tat ein staatsschutzfeindlicher Charakter der Tat erkennbar ist und der Generalbundesanwalt die besondere Bedeutung des Falles bejaht.

Die vorgeschlagene Änderung bewegt sich im Rahmen der Vorgaben des Grundgesetzes. Nach Artikel 30 GG haben grundsätzlich die Länder die Strafverfolgungskompetenz. Die als Ausnahmeregelung eingeführte Möglichkeit des Bundes, unter Inanspruchnahme der Gerichte der Länder Strafgerichtsbarkeit und damit auch Strafverfolgung auszuüben, ist abschließend in Artikel 96 GG geregelt. Der hier einschlägige Artikel 96 Absatz 5 Nummer 5 GG überträgt diese Kompetenz für den Bereich des Staatsschutzes auf den Bund. Der Verfassungsgeber hat es dem Gesetzgeber überlassen, den Begriff des Staatsschutzes durch einfaches Bundesrecht näher zu regeln (vgl. die sogenannte Eggesin-Entscheidung des Bundesgerichtshofs, Urteil vom 22. Dezember 2000, 3 StR 378/00, Absatz-Nummer 14), jedoch muss er sich hierbei an den von der Verfassung vorgegebenen Rahmen des Staatsschutzstrafrechts halten. Zum Begriff des Staatsschutzes hat der Bundesgerichtshof ausgeführt, dass der Bundesgesetzgeber „nur solche Straftaten der Strafverfolgung durch den Bund unterstellen [darf], die das staatliche Gefüge in länderübergreifender Weise betreffen und die Rechtsgüter des Gesamtstaates derart stark beeinträchtigen, dass ihre Ahndung durch die Landesjustiz der Bedeutung des Angriffs auf die bundesstaatliche Gesamtordnung nicht gerecht würde“ (BGH, a. a. O. Absatz-Nummer 15). Jegliche Erweiterung einer Zuständigkeit des Generalbundesanwalts muss sich innerhalb des von der Verfassung vorgegebenen Rahmens bewegen. Indem die vorgeschlagene Änderung an einem objektiven Staatsschutzbezug festhält, bewegt sie sich innerhalb dieses Rahmens.

Die vorgeschlagene Änderung verzichtet darauf, für die Annahme einer Zuständigkeit des Generalbundesanwalts neben objektiven Anhaltspunkten, die einen Staatsschutzbezug begründen, zusätzlich hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte über die Vorstellung des Täters bei der Tatbegehung zu verlangen. Da es sich bei § 120 GVG um eine Zuständigkeitsregelung handelt, ist es auch – anders als im materiellen Strafrecht – nicht erforderlich, auf die innere Tatseite abzustellen (vgl. auch Franke, in: Löwe-Rosenberg, 26. Auflage, § 120 GVG, Rn. 12). Dies zeigt auch die Ausgestaltung der Zuständigkeitsregelung in § 120 Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe a GVG, die bereits jetzt allein auf die objektiven Umstände einer Staatsschutzgefährdung abstellt („geeignet ist, die äußere Sicherheit oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu gefährden“).

Über die Vorstellung des Täters sind oftmals gerade zu Beginn von Ermittlungen, wenn der Täter noch nicht bekannt ist, keine gesonderten Feststellungen möglich. Der Generalbundesanwalt ist in solchen Fällen darauf angewiesen, aus den objektiven Umständen der Tatbegehung Rückschlüsse auf die Motivation des Täters zu ziehen (vgl. auch Franke, in: Löwe-Rosenberg, § 120 GVG, Rn. 13). Gelingt ihm dies nicht, wird er eine Verfahrensübernahme nicht hinreichend begründen können. Indem nunmehr auf dieses voluntative Element für eine Verfahrensübernahme des Generalbundesanwalts verzichtet wird, wird der Generalbundesanwalt zukünftig in die Lage versetzt, auch ohne hinreichende Erkenntnisse über die Motivation des Täters Ermittlungen aufzunehmen, sobald ein Staatsschutzbezug objektiv hinreichend erkennbar ist und die besondere Bedeutung des Falles bejaht werden kann. Hierdurch wird er zukünftig seine Ermittlungszuständigkeit einfacher bejahen können. Fallen im Laufe der Ermittlungen die Anhaltspunkte für einen Staatsschutzbezug der Tat oder für eine besondere Bedeutung des Falles weg, muss der Generalbundesanwalt das Ermittlungsverfahren nach den allgemeinen Grundsätzen an die Landesstaatsanwaltschaft abgeben.

Zu Doppelbuchstabe bb (§ 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 GVG-E)

§ 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 GVG verlangt bislang für eine Übernahme der Verfolgung der dort in Bezug genommenen Proliferationsstraftaten durch den Generalbundesanwalt, dass diese Straftaten nach den Umständen entweder (Buchstabe a) geeignet sein müssen, die äußere Sicherheit oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu gefährden, oder (Buchstabe b) „bestimmt und geeignet“ sein müssen, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören. Die durch den Gesetzent-

wurf vorgesehenen Streichungen lassen es künftig hinsichtlich des friedlichen Zusammenlebens der Völker genügen, dass die Straftat geeignet ist, dieses zu stören. Auch insoweit soll es künftig aus den bereits zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (§ 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 GVG-E) dargelegten Gründen für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts nicht mehr auf die Zielvorstellung des Täters ankommen.

Zu Buchstabe b (§ 120 Absatz 2 Satz 2 GVG-E)

In den Fällen des § 120 Absatz 2 GVG hängt die Evokativzuständigkeit des Generalbundesanwalts jeweils auch von der Voraussetzung ab, dass der Fall besondere Bedeutung hat. Der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags kommt in seinem Abschlussbericht (Bundestagsdrucksache 17/14600, Seite 863, dort zu Nummer 24) zu dem Ergebnis, dass die Rechtsprechung das gesetzliche Erfordernis der besonderen Bedeutung einer Straftat eng auslegt. Er empfiehlt daher, durch die Bildung von Regelbeispielen für das Merkmal „besondere Bedeutung der Straftat“ schwerpunktmäßig deutlich zu machen, für welche Kapitaldelikte eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts bestehen soll.

Der Bundesgerichtshof hat in der sog. Eggesin-Entscheidung darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber keinen unbegrenzten Gestaltungsspielraum hat, sondern die verfassungsrechtliche Grundentscheidung im Auge behalten müsse, dass die Strafverfolgung prinzipiell Sache der Länder ist; der Gesetzgeber dürfe daher „anknüpfend an den vom Grundgesetz vorgefundenen Kernbestand des Staatsschutzstrafrechts nur solche Straftaten der Strafverfolgung durch den Bund unterstellen, die das staatliche Gefüge in länderübergreifender Weise treffen und die Rechtsgüter des Gesamtstaates in derart starkem Maße beeinträchtigen, dass ihre Ahndung durch die Landesjustiz der Bedeutung des in der jeweiligen Tat liegenden Angriffs auf die bundesstaatliche Ordnung nicht gerecht würde“ (BGH, Urteil vom 22. Dezember 2000, 3 StR 378/00, Absatz-Nummer 15). Weiterhin führt der Bundesgerichtshof aus, dass an die Bejahung der besonderen Bedeutung strenge Anforderungen zu stellen sind, weil durch die Evokation sowohl der gesetzliche Richter (Artikel 101 GG) (mit-)bestimmt als auch die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern berührt werde (BGH, a. a. O., Absatz-Nummer 46; BGH, Beschluss vom 13. Januar 2009, AK 20/08, Absatz-Nummer 33; BGH, Beschluss vom 19. Januar 2010, StB 27/09, Absatz-Nummer 153).

Vor diesem Hintergrund greift der Gesetzentwurf die Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses durch die Einfügung eines neuen zweiten Satzes in § 120 Absatz 2 GVG auf, der in regelbeispielartiger Weise hervorhebt, dass auch der länderübergreifende Charakter einer Tat, die sich gegen die Bundesrepublik Deutschland richtet und eine Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts geboten erscheinen lässt, das Kriterium der „besonderen Bedeutung des Falles“ erfüllt. Dies relativiert die als streng begriffenen Anforderungen der Rechtsprechung in moderater Weise und ermöglicht bei den § 120 Absatz 2 aufgeführten Katalogstraftaten, wenn diese über Landesgrenzen hinweg begangen werden und sich gegen die Bundesrepublik Deutschland richten, zentrale Ermittlungen durch den Generalbundeswalt (und das von diesem gegebenenfalls beauftragte Bundeskriminalamt). Eine solche zentrale Ermittlungsführung mit einheitlichem Ermittlungs- und Fahndungskonzept, zentraler Informationssammlung und -bewertung, Erfahrungen und umfassendem Hintergrundwissen im Bereich terroristischer Straftaten und klaren Kommunikationsstrukturen zwischen Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt wird zu einer besseren Beurteilungsgrundlage führen und verspricht schnellere Aufklärung, als dies selbst im Falle eines engen Informationsverbundes zwischen Generalbundesanwalt und Staatsanwaltschaften der Länder erreicht werden könnte.

Erforderlich bleibt jedoch, dass die Gesamtwürdigung der Umstände und Auswirkungen der Tat unter besonderer Berücksichtigung des Gewichts ihres Angriffs auf den Gesamtstaat die Annahme der besonderen Bedeutung des Falles rechtfertigt. Der länderübergrei-

fende Charakter ist dabei nicht allein ermittlungsbezogen, sondern rechtsgutbezogen zu verstehen. Die gesamtstaatlichen Interessen müssen (z. B. wegen ihres Gewichts oder ihrer Eigenart) in einer Weise betroffen sein, die eine zentrale Ermittlungstätigkeit geboten erscheinen lässt.

Zu Nummer 3 (§ 142a GVG-E)

Zu Buchstabe a (§ 142a Absatz 1 Satz 2 und 3 GVG-E)

Der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags hat festgestellt, dass die Staatsanwaltschaften, die mit den Ermittlungen betraut waren, dem Generalbundesanwalt weder die Akten noch sonstige Informationen übersandt haben, anhand derer er seine Zuständigkeit hätte prüfen können (Bundestagsdrucksache 17/14600, Seite 837 f.). Eine Vorlage der Akten hat nach Nummer 202 RiStBV zu erfolgen, wenn sich der Verdacht einer zur Zuständigkeit der Oberlandesgerichte im ersten Rechtszug gehörenden Straftat – und daran gemäß § 142a Absatz 1 Satz 1 GVG anknüpfend die Verfolgungszuständigkeit des Generalbundesanwalts – ergibt. Der NSU-Untersuchungsausschuss empfiehlt, diese Vorlageverpflichtung als gesetzliche Regelung im Gerichtsverfassungsgesetz zu verankern (Bundestagsdrucksache 17/14600, Seite 863, dort Nummer 25).

Mit der vorgesehenen Ergänzung des § 142a Absatz 1 GVG um einen neuen Satz 2 wird dieser Empfehlung Rechnung getragen. Zwar haben die Generalstaatsanwälte der Länder dem Generalbundesanwalt inzwischen eine konsequentere Beachtung von Nummer 202 RiStBV versichert (vgl. Seite 26 f. im Bericht der Bundesregierung über die nach dem 4. November 2011 als Konsequenz aus dem Aufdecken der Terrorgruppe NSU sowie der nachfolgend erkennbar gewordenen Fehler und Versäumnisse ergriffenen Maßnahmen). Die vorgesehene Verankerung der Aktenübersendungspflicht in §142a GVG erhebt diese jedoch in Gesetzesrang und misst ihr damit ein höheres Gewicht zu. Es ist daher zu erwarten, dass diese Verpflichtung künftig besonders sorgfältig beachtet wird.

Die ferner vorgesehene Ergänzung des § 142a Absatz 1 GVG um einen neuen Satz 3 berücksichtigt, dass eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts insbesondere zu Beginn des Ermittlungsverfahrens nicht davon abhängig sein kann, dass bereits die eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts begründenden Umstände unzweifelhaft gegeben sind. Entsprechend der Regelung zum Anfangsverdacht (§ 152 Absatz 2 StPO) muss es für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts genügen, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass die Voraussetzungen für seine Zuständigkeit vorliegen. Hiermit wird klargestellt, dass der Generalbundesanwalt bereits bei einem „Anfangsverdacht für seine Zuständigkeit“ die Strafverfolgung übernehmen und die Ermittlungen führen kann. Ergibt sich im Rahmen der weiteren Ermittlungen, dass die Anhaltspunkte, aufgrund derer die Zuständigkeit des Generalbundesanwalt begründet wurde, doch nicht ausreichen, so hat der Generalbundesanwalt allgemeinen Grundsätzen folgend die Sache an die zuständige Landesstaatsanwaltschaft abzugeben.

Zu Buchstabe b (§142a Absatz 4 GVG-E)

Die Ergänzung in § 142a Absatz 4 GVG-E ist eine rein redaktionelle Änderung. Dort fehlte bislang beim Verweis auf § 120 Absatz 2 GVG die Angabe des Satzes 1 im Zitat, diese Angabe wird nun hinzugefügt.

Zu Nummer 4 (§ 143 Absatz 3 GVG-E)

Können die Staatsanwaltschaften verschiedener Länder sich nicht darüber einigen, wer von ihnen die Verfolgung zu übernehmen hat, so entscheidet nach § 143 GVG der Generalbundesanwalt. Der vom Gesetzentwurf vorgesehene neue Satz 2 in § 143 Absatz 3 GVG trägt der Empfehlung Nummer 28 des NSU-Untersuchungsausschusses (Bundestagsdrucksache 17/14600, Seite 864) Rechnung, diese Regelung

um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der sich „übernahmewillige“ oder „abgabewillige“ Staatsanwaltschaften zur Herstellung von Sammelverfahren (vgl. § 13 StPO) antragstellend an den Generalbundesanwalt wenden können.

Die bisherige Regelung des § 143 Absatz 3 GVG wird zu Satz 1 und bei dieser Gelegenheit angepasst: Den dort bislang erwähnten „gemeinsam vorgesetzten Beamten“ für Staatsanwaltschaften verschiedener Länder gibt es nicht. Dieser wäre nur für den Fall denkbar, dass Teile von verschiedenen Ländern zu einem gemeinsamem Gerichtsbezirk vereinigt würden (vgl. Franke, in Löwe-Rosenberg, 26. Auflage, § 143 GVG Rn. 8); in diesem Fall hätte der gemeinsame Vorgesetzte aber bereits nach § 145 GVG die Entscheidungskompetenz, so dass kein Bedarf besteht, diese Fallkonstellation weiterhin in § 143 Absatz 3 GVG zu regeln.

Zu Artikel 2 (Änderung des Strafgesetzbuchs – StGB)

Aus den im Allgemeinen Teil genannten Gründen wird in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB-E klargestellt, dass als Strafzumessungsumstände besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe und Ziele des Täters in Betracht kommen.

Damit knüpft die Regelung an die ganz vorherrschende Meinung in Literatur (vgl. Stree/Kinzig in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage, § 46 Rn. 13; Miebach in Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 2, 2. Auflage, § 46 Rn. 79) und Rechtsprechung (vgl. die Rechtsprechungsnachweise in Bundestagsdrucksache 17/3124, Seite 8) an. Sie betont und bekräftigt eine zumindest weitgehend gängige Praxis (Krupna, Das Konzept der „Hate Crimes“ in Deutschland, 2009, insbesondere Seite 197; einschränkend Glet, Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland, 2011, insbesondere Seite 241 ff.; vgl. auch die Stellungnahmen der Sachverständigen in der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages vom 13. Juni 2012 zu den zum hiesigen Regelungsvorschlag im Kern inhaltsgleichen Gesetzentwürfen von Bundesrat und SPD-Fraktion, Bundestagsdrucksachen 17/9345 und 17/8131).

Die ausdrückliche Benennung rassistischer Beweggründe entspricht zudem den Empfehlungen mehrerer internationaler, mit der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit befassten Gremien (vgl. Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung – CERD – der Vereinten Nationen zu den 16. bis 18. Staatenberichten Deutschlands, CERD/C/DEU/CO/18, angenommen am 13. August 2008, Nummer 26; Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für Rassismusfragen, Githu Muigai, über seinen Deutschlandbesuch, A/HRC/14/43/Add.2, vom 22. Februar 2010, Rn. 78; Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz – ECRI – des Europarates über Deutschland, fünfte Prüfungsrunde, CRI (2014)2, veröffentlicht am 25. Februar 2014, Rn. 10). Außerdem entspricht sie – wie das geltende Recht (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3124, Seite 8) – Artikel 4 des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. L 328 vom 6. Dezember 2008, Seite 55), wonach die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe entweder als erschwerender Umstand gelten oder dass solche Beweggründe bei der Festlegung des Strafmaßes durch die Gerichte berücksichtigt werden können.

Zur konkreten Ausgestaltung des Regelungsvorschlags zu § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB-E ist anzumerken, dass die sonstigen menschenverachtenden Beweggründe und Ziele den Oberbegriff bilden. Die übrigen Tatbestandsmerkmale dienen als Beispiele, um der Rechtsprechung Anhaltspunkte für die Auslegung des weiten Begriffs „menschenverachtend“ zu geben. Die Tatbestandsmerkmale „rassistisch“ und „fremdenfeindlich“ wurden gewählt, weil ihre Berücksichtigung den Vorgaben von Artikel 4 des Rahmenbeschlusses

2008/913/JI entspricht. Dieser enthält keine Definition dieser Tatbestandsmerkmale. Sie werden jedoch im Rahmenbeschluss dadurch konkretisiert, dass unter der Überschrift „Rassistische und fremdenfeindliche Straftaten“ in Artikel 1 Absatz 1 jeweils Straftaten umschrieben werden, die sich gegen eine nach den Kriterien der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft definierte Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer solchen Gruppe richten. Durch das Tatbestandsmerkmal „oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele sollen darüber hinaus weitere anerkannte Diskriminierungsverbote erfasst werden, so z. B. hinsichtlich der sexuellen Identität oder einer Behinderung.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Katalogs der Strafzumessungsumstände des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB-E folgt zudem der bisher dort verwendeten Regelungstechnik. Die in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB genannten Strafzumessungsumstände sind zwar grundsätzlich neutral formuliert und können daher im Einzelfall je nach ihrer konkreten Ausgestaltung strafschärfend oder strafmildernd berücksichtigt werden. Allerdings beinhaltet bereits der Strafzumessungsumstand „Verhalten nach der Tat“ eine mit dem Wort „besonders“ angefügte beispielhafte Aufzählung von Umständen, die nicht neutral gefasst sind, nämlich das Bemühen, den Schaden wiedergutzumachen sowie einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen; denn diese Umstände finden ihrer Natur nach grundsätzlich strafmildernde Berücksichtigung. In diese Regelungstechnik fügt sich die vorgeschlagene Ergänzung zu den Beweggründen und Zielen des Täters ein, indem auch sie eine beispielhafte Aufzählung von besonders zu beachtenden Umständen auflistet, die ebenfalls nicht neutraler Natur sind, wobei hier eine grundsätzlich strafschärfende Bedeutung anzunehmen ist; an der neutralen Fassung des allgemeinen Umstandes der „Beweggründe und Ziele des Täters“ selbst ändert diese Ergänzung nichts. Dies alles widerlegt zugleich die gelegentlich geäußerte Besorgnis, der Vorschlag würde erstmals den Grundsatz durchbrechen, wonach die in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB aufgelisteten Strafzumessungsumstände allesamt neutral gefasst seien (vgl. Stellungnahme Nummer 23/2013 der Bundesrechtsanwaltskammer, Seite 5 unten).

Die Ausgestaltung als beispielhafte Aufzählung erlaubt es dem Gericht natürlich weiterhin, auch andere als die dort ausdrücklich genannten Beweggründe und Ziele im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen. Auch ist mit ihr keine einseitige Gewichtung der rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Beweggründe und Ziele im Vergleich zu den übrigen Strafzumessungsumständen verbunden. Es obliegt nach wie vor dem Gericht, nach den anerkannten Grundsätzen der Strafzumessung die einzelnen Strafzumessungsumstände, soweit sie zu seiner Überzeugung feststehen, je nach ihrer Bedeutung und ihrem Gewicht im konkreten Einzelfall gegeneinander abzuwägen. Die ausdrückliche Benennung der genannten Motive in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB-E verstellt daher auch nicht etwa – ebenso wenig wie dies de lege lata durch die Benennung der Bemühungen um Schadenswiedergutmachung und Ausgleich mit dem Verletzten der Fall ist – den Blick darauf, dass die Strafzumessung eine umfassende Gesamtbetrachtung von Tatgeschehen und Täterpersönlichkeit erfordert, noch werden dadurch andere Strafzumessungsumstände wie etwa die verschuldeten Auswirkungen der Tat in ihrer Bedeutung gemindert.

Die vorgeschlagene Ergänzung führt auch nicht etwa zu einer strafschärfenden Berücksichtigung einer rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Gesinnung als solcher. Denn dies widerspräche bereits dem eindeutigen Wortlaut des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB, der lediglich die Berücksichtigung der Gesinnung gestattet, die aus der Tat spricht.

Im Übrigen ist – wie nach der bisherigen Rechtslage auch – bei solchen Tatbeständen, bei denen rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe bereits Merkmale des gesetzlichen Tatbestandes sind, das Verbot der Doppelverwertung des § 46 Absatz 3 StGB zu beachten; in diesen Fällen, wie etwa beim Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB), dürfen diese Umstände also nicht nochmals im

Rahmen des § 46 StGB berücksichtigt werden. Auch auf den Tatbestand des Mordes hat die vorgeschlagene Ergänzung des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB keine Auswirkung, da bereits anerkannt ist, dass rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe regelmäßig das Mordmerkmal der niedrigen Beweggründe im Sinne des § 211 StGB erfüllen (vgl. Fischer, Strafgesetzbuch, 61. Auflage, § 211 Rn. 27; Schneider in Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 4, 2. Auflage, § 211 Rn. 87, 90 jeweils m. w. N.) und sich die Frage der Strafzumessung aufgrund der Bedrohung mit lebenslanger Freiheitsstrafe ohnehin nicht stellt.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten so, dass der Praxis mindestens ein Monat ab der Verkündung verbleibt, um sich auf die Neuregelungen einzustellen.