

Antrag

der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein

Entschließung des Bundesrates: „Änderungen im Strafgesetzbuch und in der Strafprozessordnung zur Stärkung der Terrorismusbekämpfung“

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

Der Bundesrat stellt fest, dass die Praxis der Strafverfolgung in Deutschland vor neuen Herausforderungen steht. Der Terrorakt in Solingen am 23. August 2024 hat nach einer Reihe von mutmaßlich islamistisch motivierten Attentaten eine bundesweite Diskussion darüber ausgelöst, wie der Staat auf die terroristische Bedrohung reagieren soll. Die Anschläge haben das Vertrauen der Bevölkerung in die Reaktions- und Handlungsfähigkeit des Staates erschüttert. Bund und Länder sind daher aufgerufen, gemeinsam Maßnahmen zu ergreifen, um terroristischen Anschlägen bestmöglich vorzubeugen und das Vertrauen der Bevölkerung in die Wehrhaftigkeit des Staates wieder zu stärken.

Unsere Gesellschaft darf keine wehrlose Gesellschaft sein. Der Staat, der allein das Gewaltmonopol innehat, muss Rechtsfrieden und eine effektive und konsequente Verfolgung von Terrorakten gewährleisten. Deutschland ist ein Land der Freiheit. Es ist oberste staatliche Pflicht, den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes die Sicherheit zu geben, ihre verfassungsrechtlich verbürgten Freiheiten unbefangen zu nutzen.

Der Terrorakt von Solingen und die weiteren Attentate der jüngsten Vergangenheit zeigen unter anderem Änderungsbedarf in den rechtlichen Grundlagen der Strafverfolgung.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, folgende Gesetzesänderungen auf den Weg zu bringen:

1.

Aufnahme des Begriffs des gefährlichen Werkzeugs in den Katalog strafbarer Handlungen nach § 89a Abs. 2 StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat)

Eine tatbestandliche Erweiterung ist erforderlich, um leichter verfügbare Tatmittel wie etwa Messer des täglichen Gebrauchs oder Fahrzeuge zu erfassen. Es ist nur konsequent, Vorbereitungshandlungen, die sich auf solche Tatmittel beziehen, unter Strafe zu stellen. Das erfasst z. B. das Unterweisen von zu Terrortaten bereiten Personen im Umgang mit Messern oder das Verschaffen von Messern oder Fahrzeugen für Attentate.

2.

Strafbarkeit auch bei leichtfertiger Terrorismusfinanzierung (Erweiterung des § 89c StGB)

Nach derzeitiger Gesetzeslage ist der Nachweis vorsätzlichen Handelns in Bezug auf die terroristische Zweckbestimmung des Finanzmittelflusses erforderlich. Dies wirft insbesondere in den häufig vorkommenden „Spendenfällen“ Nachweisprobleme auf. Mit der vorgeschlagenen Strafbarkeit einer leichtfertigen Begehungsweise würde die Strafverfolgung im Bereich der Terrorismusfinanzierung erleichtert werden.

3.

Neuregelung der Funkzellenabfrage nach § 100g Abs. 3 StPO

Eine zeitnahe gesetzliche Neuregelung, die insbesondere bei Taten nach § 224 StGB (gefährliche Körperverletzung) eine Funkzellenabfrage ermöglicht, ist nach einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 10. Januar 2024 (2 StR 171/23) dringend erforderlich. Eine Funkzellenabfrage ist in Ermittlungsverfahren erforderlich, um an einem Tatort einer terroristisch motivierten Tat agierende tatverdächtige Personen im Zusammenhang mit anderen Beweismitteln zu identifizieren.

4.

Anlassbezogener Zugriff auf Verkehrsdaten unter Ausschöpfung des gesetzgeberischen Spielraums

Terroristisch motivierten Straftaten geht oftmals eine Planungs- oder Radikalisierungsphase voraus, in der Kommunikation oder Informationsgewinnung über das Internet eine bedeutende Rolle spielt. Die Sicherung von Verkehrsdaten kann für die Sicherheitsbehörden entscheidend sein. Eine ausreichende Speicherung von Verkehrsdaten bei den Telekommunikationsanbietern kann nicht nur Straftaten verhindern oder aufklären, sondern hilft, Netzwerke aufzuspüren und konspirativ agierende Täterinnen und Täter zu identifizieren. Der staatliche Zugriff erfolgt nach rechtsstaatlichen Kriterien: Anlassbezogen und nach richterlicher Genehmigung. Der Bundesrat setzt sich daher für die Umsetzung der vom Europäischen Gerichtshof ermöglichten Verkehrsdatenspeicherung für die Sicherheitsbehörden ein.

Begründung:

Terroristisch motivierten Straftaten geht typischerweise eine Radikalisierungs- und Planungsphase voran. Um die Prävention zu stärken, ist es unerlässlich, entsprechenden Straftaten nach Möglichkeit bereits im Vorfeld eines Anschlaggeschehens effektiv strafrechtlich zu begegnen. Dazu sind Änderungen im Staatsschutzstrafrecht wie auch hinsichtlich strafprozessualer Eingriffsnormen sowie im Telekommunikationsrecht unerlässlich.

Zu Nr. 1:

Nach einem Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 20/11848) ist in Umsetzung von Art. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung eine Aufzählung „Terroristischer Straftaten“ vorgesehen. Gemäß § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StGB-E soll hierzu auch eine gefährliche Körperverletzung nach § 224 StGB und eine Körperverletzung, die einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 StGB (schwere Körperverletzung) bezeichneten Art, zufügt, zählen.

In Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 Buchstabe f der Richtlinie soll sich das Unterweisen oder Sich-Unterweisen-Lassen gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB-E und das Herstellen/

Sich-Verschaffen gem. § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB-E künftig auch auf „Waffen“ beziehen, wobei der Begriff der „Waffe“ so zu verstehen sein soll wie auch sonst im StGB.

Über den Gesetzentwurf der Bundesregierung hinaus ist eine tatbestandliche Erweiterung auf „gefährliche Werkzeuge“ erforderlich, um leichter verfügbare Tatmittel wie etwa Messer des täglichen Gebrauchs oder Fahrzeuge zu erfassen. Insoweit ist es in Anknüpfung an die in § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StGB-E vorgesehene Katalogtat einer „terroristischen Straftat“ geboten und konsequent, Vorbereitungshandlungen zu erfassen, die sich auf typische Tatmittel dieser Katalogtat beziehen, und sie mit einer Strafdrohung zu versehen. Erfasst sind hiernach beispielsweise das Unterweisen von zu Terrorataten bereiten Personen im Umgang mit Messern oder das Verschaffen von Messern oder Fahrzeugen für Attentate.

Zu Nr. 2:

Nach § 89c Abs. 1 und 2 StGB macht sich wegen Terrorismusfinanzierung strafbar, wer Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt. Dies muss nach derzeitiger Gesetzeslage in der Absicht oder mit dem Wissen erfolgen, dass diese von einer anderen Person zur Begehung einer Straftat nach § 89 Abs. 1 Nrn. 1 bis 8 StGB verwendet werden sollen. Hieran möchte der o. g. Gesetzentwurf der Bundesregierung nichts ändern.

Demnach ist nach derzeitiger und von der Bundesregierung beabsichtigter Gesetzeslage der Nachweis von Absicht oder Wissen in Bezug auf die terroristische Zweckbestimmung des Finanzmittelflusses erforderlich. Dies wirft jedoch insbesondere in den häufig vorkommenden „Spendenfällen“ Nachweisprobleme auf. Mit der Strafbarkeit einer leichtfertigen Begehungsweise würde die Strafverfolgung im Bereich der Terrorismusfinanzierung erleichtert werden. Denn oftmals sind in dem Kriminalitätsbereich der Terrorismusfinanzierung unter Verschleierung ihres Aufgabenfeldes Finanzagenten tätig, die für terroristische Vereinigungen agieren. Für eine effektive und den aktuellen Herausforderungen Rechnung tragende strafrechtliche Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ist daher erforderlich, dass sich bereits strafbar macht, wer leichtfertig nicht erkennt, dass die andere Person die Vermögenswerte zur Begehung einer terroristischen Straftat verwenden soll.

Dies würde zudem Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 Rechnung tragen, wonach dann, wenn die Terrorismusfinanzierung gemäß Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie eine der in den Art. 3, 4 und 9 der Richtlinie genannten Straftaten betrifft, es nicht erforderlich ist, dass der Täter weiß, für welche konkrete Straftat oder Straftaten die Gelder verwendet werden sollen.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, § 89c StGB um einen Absatz 2a zu ergänzen, der wie folgt lautet:

„Wer in den Fällen des Absatzes 1 und 2 leichtfertig nicht erkennt, dass die Vermögenswerte von einer anderen Person zur Begehung einer Straftat nach Absatz 1 oder Absatz 2 verwendet werden sollen, wird mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft“.

Zu Nr. 3:

Das Ermittlungsinstrument der Funkzellenabfrage gemäß § 100g Abs. 3 StPO gilt es - insbesondere auch mit Blick auf die o. g. Entscheidung des BGH vom 10. Januar 2024 - in seinem bisherigen Umfang zu erhalten und darüber hinaus ausdrücklich klarzustellen, dass eine solche Maßnahme insbesondere bei auch gefährlichen Körperverletzungen gemäß § 224 StGB möglich sein soll.

Der BGH hat mit dem o. g. Beschluss erstmals entschieden, dass die Anordnung einer Funkzellenabfrage gemäß § 100g Abs. 3 Satz 1 StPO den Verdacht einer der im Katalog des § 100g Abs. 2 Satz 2 StPO abschließend aufgeführten, besonders schwerwiegenden Taten voraussetzt. Damit hat der BGH den Kreis der Delikte, bei denen eine Funkzellenabfrage zulässig ist, erheblich enger als bislang gefasst. Bisher genügte nach einhelliger Rechtsprechung der Verdacht einer Straftat von erheblicher Bedeutung nach § 100g Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO. Als nicht abschließende bloße Orientierungshilfe wurden hierfür die - tendenziell weniger schweren - Katalogtaten des § 100a Abs. 2 StPO herangezogen. Daten, die unter Verletzung der gesetzlichen Voraussetzungen erhoben werden, unterliegen einem Verwertungsverbot.

Der Beschluss des BGH hat zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei der Beantragung von Beschlüssen zur Funkzellenabfrage geführt. Die Strafverfolgung in

bedeutenden Kriminalitätsfeldern ist durch die Rechtsunsicherheit erheblich erschwert.

Den Erschwernissen der Aufklärung entsprechender Straftaten kann durch eine gesetzliche Klarstellung dahingehend begegnet werden, dass eine Funkzellenabfrage - wie bisher - bei einer Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung angeordnet werden darf, ohne dass zusätzlich die Voraussetzungen des § 100g Abs. 2 StPO vorliegen müssen. In Betracht käme insoweit entweder die Aufnahme eines entsprechenden Zusatzes in § 100g Abs. 1 Satz 3 bzw. 4 StPO oder eine Änderung von § 100g Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StPO dahingehend, dass der bisherige Verweis auf Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 durch den Wortlaut des Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ersetzt wird. Insoweit besteht ein dringender gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf.

Eine solche Klarstellung ist dem Vorschlag der Bundesregierung vorzuziehen, für Funkzellenabfragen auf den Straftatenkatalog der schweren Straftaten des § 100a Abs. 2 StPO abzustellen (zu vgl. Plenarprotokolls des Bundestags 20/174 vom 12. Juni 2024, Frage 49, 22544 [D]) - und damit letztlich den Deliktskatalog des § 100g Abs. 2 StPO durch denjenigen des § 100a Abs. 2 StPO zu ersetzen. Denn ein abschließender Deliktskatalog wird nicht alle möglicherweise relevanten Fälle in der Weise erfassen können, wie es der offene Rechtsbegriff der „Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung“ (§ 100g Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO) vermag. Der Verweisung auf einen Deliktskatalog sollte deshalb nur dann nähergetreten werden, wenn sie nicht abschließend ausgestaltet wäre, sondern „insbesondere“ auf die Katalogtaten (als „Regelbeispiele“) verwiese und auf diese Weise eine Anwendung bei vergleichbar schweren Taten zuließe. Dessen ungeachtet sollte der Straftatbestand des § 224 StGB schon aus Gründen der Rechtsklarheit in den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO aufgenommen werden.

Die angestrebte gesetzgeberische Klarstellung führt nicht zu unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen, da die Eingriffsintensität einer Funkzellenabfrage weitaus geringer ist als die einer Erhebung retrograder Standortdaten. Im Übrigen würden Eingriffstiefe und Anwendungsbereich der Funkzellenabfrage nicht ausgeweitet, sondern lediglich sichergestellt, dass die bisherige - bewährte - Praxis weitergeführt werden kann.

Zu Nr. 4:

Bei der Begehung von Straftaten im Internet - aber auch der Bearbeitung von Gefahrensachverhalten - stellt die Feststellung der verwendeten IP-Adresse und Portnummer häufig den einzigen, immer jedoch den effizientesten und schnellsten Ermittlungsansatz für die Strafverfolgungsbehörden dar. Ohne die Zuordnung der IP-Adresse und Portnummer zu einer Anschlussinhaberin bzw. einem Anschlussinhaber laufen die Ermittlungen häufig ins Leere. Gleichermäßen relevant ist die Auswertung von Telekommunikationsverkehrs-, inhalts- und -standortdaten bei der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr von schweren Straftaten und zur Terrorismusbekämpfung sowie der Beobachtung extremistischer und terroristischer Bestrebungen.

Seit der EuGH (C-793/19) im Jahr 2022 entschieden hat, dass die Vorschriften des deutschen Rechts zur Verkehrsdatenspeicherung nicht mit dem Unionsrecht vereinbar seien, warten die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden auf eine rechtssichere Regelung, die es ihnen ermöglicht, Daten von Telefon- und Internet Providern, insbesondere die IP-Adresse und Portnummer, zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten zu nutzen. Der Schutz von Opfern besagter Straftaten, die Verhinderung von terroristischen Anschlägen und der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist seither signifikant geschwächt.

Die Bundesregierung strebt insoweit offenbar das sog. „Quick-Freeze“-Verfahren an. Danach soll bei einem Anfangsverdacht wegen einer Straftat von erheblicher Bedeutung der Provider kontaktiert und - durch eine Sicherungsanordnung („Quick Freeze“) - zum Einfrieren der relevanten Telekommunikationsdaten in Bezug auf eine konkrete Person verpflichtet werden können.

Die Einführung des „Quick-Freeze“-Verfahrens würde die Sicherung von Daten allerdings erst nach Bekanntwerden einer Straftat ermöglichen. Je nach Anzeigeverhalten und Ermittlungsstand dürften die Verkehrsdaten zu diesem Zeitpunkt in aller Regel jedoch bereits gelöscht sein. Ein „Einfrieren“ und die Zuordnung einer IP-Adresse zu einer konkreten Person liefe dann ins Leere und wäre nicht mehr möglich. Der Bund übersieht die Aufgabenwahrnehmung der zum Schutz

hochrangiger Rechtsgüter tätigen Verfassungsschutzbehörden. Diese ist nicht an die Begehung einer Straftat gekoppelt, sondern liegt gerade im Vorfeld einer solchen Tat.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer gesetzlichen Regelung zu einer Speicherung sowie einem anlassbezogenen Zugriff auf Verkehrsdaten, um - nach richterlicher Genehmigung - Gefahren zu verhüten bzw. Straftaten effektiv zu verfolgen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine solche Speicherung und einen anlassbezogenen Zugriff.. Eine solche gesetzliche Regelung zu einer Speicherung und einem anlassbezogenen Zugriff auf Verkehrsdaten nach richterlicher Genehmigung sowie ihnen zugeordneter Identitätsdaten wäre ebenso mit den Vorgaben des Europarechts vereinbar:

Mit Urteil vom 30. April 2024 (C-470/24) betreffend nationale (französische) Regelungen zur Verkehrsdatenspeicherung hat der EuGH entschieden, dass bei internetbezogenen Straftaten eine systemische Straflosigkeit drohe, wenn jegliche Verkehrsdatenspeicherung untersagt sei. Zudem stelle eine allgemeine und unterschiedslose Verkehrsdatenspeicherung von IP-Adressen „nicht zwangsläufig einen schweren Eingriff in die Grundrechte“ dar. Erst wenn IP-Adressen mit anderen Kategorien personenbezogener Daten (Identitätsdaten, Verkehrsdaten, Standortdaten) zusammengefügt würden, ließen sie Rückschlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen zu und ermöglichten die Bildung eines Persönlichkeitsprofils. Sei dies beabsichtigt, müssten die mitgliedstaatlichen Regelungen eine vorherige gerichtliche oder behördliche Kontrolle vorsehen. Damit hat der EuGH eine allgemeine und unterschiedslose Speicherung von IP-Adressen und ihnen zuzuordnender Identitätsdaten nun nicht mehr allein auf die Zwecke des Schutzes der nationalen Sicherheit, der Bekämpfung schwerer Kriminalität und der Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit begrenzt, sondern auch zur Bekämpfung von Straftaten im Allgemeinen geöffnet.