

Referentenentwurf

des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

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

A. Problem und Ziel

Eine elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht kommt bei wegen terroristischer Straftaten Verurteilten, die nach ihrer Haftzeit weiterhin gefährlich sind, derzeit nach § 68b Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 1 des Strafgesetzbuches (StGB) von vorneherein nur in Betracht, wenn sie wegen eines oder mehrerer Verbrechen verurteilt wurden. Keine tauglichen Anlassstaten sind daher die schweren Vergehen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Absatz 1 bis 3 StGB, der Terrorismusfinanzierung nach § 89c Absatz 1 bis 3 StGB und des Unterstützens einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129 Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB. Auch bei § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB und den anderen darauf bezugnehmenden Regelungen zur fakultativen Sicherungsverwahrung sind diese Delikte keine tauglichen Anlass- oder Vortaten. Erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit können aber auch von wegen solcher Taten Verurteilten ausgehen, wenn diese nach dem Ende ihrer Strafhaft weiterhin radikalisiert sind. Denn gerade diesen Taten ist immanent, dass sie die Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten begründen können, die – im Falle eines terroristischen Anschlags – bis hin zu gemeingefährlichen Tötungsdelikten mit einer womöglich großen Anzahl von Opfern reichen können.

B. Lösung

Sowohl die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach der Haft im Rahmen der Führungsaufsicht als auch die vorstehend genannte fakultative Sicherungsverwahrung werden grundsätzlich auch bei solchen extremistischen Straftätern ermöglicht, die wegen schwerer Vergehen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, der Terrorismusfinanzierung oder der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung verurteilt wurden.

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

Bund und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Den Ländern kann ein allenfalls geringfügiger Erfüllungsaufwand aufgrund der Durchführung zusätzlicher elektronischer Überwachungen durch die Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL) entstehen. Dessen Höhe lässt sich nicht konkret abschätzen, wird aber jedenfalls 50 000 Euro pro Jahr nicht übersteigen. Die Ausweitung der Sicherungsverwahrung kann angesichts der zahlreichen weiteren Voraussetzungen des § 66 Absatz 3, auch in Verbindung mit § 66a und 66b StGB, und der bereits bestehenden Möglichkeiten ihrer Anordnung nach § 66 Absatz 1 und 2 StGB höchstens in seltenen Einzelfällen zu einem zusätzlichen Vollzugsaufwand der Länder führen.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

In § 66 Absatz 3 Satz 1 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I S. 2460) geändert worden ist, werden vor der Angabe „den §§ 174“ die Wörter „§ 89a Absatz 1 bis 3, § 89c Absatz 1 bis 3, § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1,“ eingefügt.

Artikel 2

Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch

Vor Artikel 317 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469; 1975 I S. 1916; 1976 I S. 507), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 7 des Gesetzes 4. November 2016 (BGBl. I S. 2460) geändert worden ist, wird folgender Artikel 316... [einsetzen: bei der Verkündung nächster freier Buchstabenzusatz] eingefügt:

„Artikel 316... [einsetzen: bei der Verkündung nächster freier Buchstabenzusatz]

Übergangsvorschrift zum ... Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern

§ 66 Absatz 3 Satz 1 des Strafgesetzbuches in der Fassung des ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches vom ... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes], auch in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 2, § 66a Absatz 1 Nummer 1 und § 66b Satz 1 Nummer 1 des Strafgesetzbuches, ist nur anzuwenden, wenn die letzte Anlasstat, nach dem ... [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten nach Artikel 3 dieses Gesetzes] begangen worden ist. In allen anderen Fällen ist das bisherige Recht anzuwenden.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Eine elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht kommt bei wegen terroristischer Straftaten Verurteilten, die nach ihrer Haftzeit weiterhin gefährlich sind, derzeit nach § 68b Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 1 des Strafgesetzbuches (StGB) nur in Betracht, wenn sie wegen eines oder mehrerer Verbrechen verurteilt wurden (die zudem die Voraussetzungen des § 66 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b StGB erfüllen müssen). Danach sind zwar zum Beispiel die Verbrechen der Gründung und der Mitgliedschaft in einer inländischen oder ausländischen terroristischen Vereinigung erfasst. Keine tauglichen Anlassstaten sind aber die Tatbestände der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Absatz 1 bis 3 StGB, der Terrorismusfinanzierung nach § 89c Absatz 1 bis 3 StGB und des Unterstützens einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129 Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB, obwohl diese mit einem Strafraum von jeweils sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe zu den schweren Straftaten zählen. Auch bei § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB und den anderen darauf bezugnehmenden Regelungen (§ 66 Absatz 3 Satz 2, § 66a Absatz 1 Nummer 1 und § 66b Satz 1 Nummer 1 StGB) zur fakultativen Sicherungsverwahrung sind diese Delikte keine tauglichen Anlass- oder Vortaten; sie werden vom Recht der Sicherungsverwahrung nur im Rahmen der Anordnung nach § 66 Absatz 1 und 2 StGB erfasst (vgl. insbesondere § 66 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b StGB). Erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit können aber gerade auch von wegen solcher Taten Verurteilten ausgehen, wenn diese nach dem Ende ihrer Straftat weiterhin radikalisiert sind. Ein grundsätzlicher Bedarf konkret für die elektronische Aufenthaltsüberwachung hat sich aktuell in einem Verfahren wegen Unterstützung einer islamistischen terroristischen Vereinigung im Ausland gezeigt, in dem eine solche Überwachung bereits daran gescheitert ist, dass diese Unterstützung bislang keine taugliche Anlassstat ist (OLG München, Az. 2 StE 7/10-1).

Es ist damit zu rechnen, dass vermehrt extremistische Straftäter – auch solche, die sich vor ihrer Verurteilung zum Beispiel in Syrien oder dem Irak haben ausbilden lassen oder an den dortigen Kämpfen beteiligt waren – auch nach Verbüßung einer längeren Haftstrafe in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin radikalisiert und gefährlich sind. Die bisher im Bereich der Vergehen im Wesentlichen auf Sexualdelikte fokussierten Kataloge tauglicher Anlass- bzw. Vortaten für eine elektronische Aufenthaltsüberwachung und die fakultative Anordnung der Sicherungsverwahrung nach § 66 Absatz 3 Satz 1 und § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB sollen daher moderat ausgeweitet werden. Erfasst werden sollen auch die vorstehend genannten Vergehen aus dem Terrorismusbereich, die nicht nur aufgrund ihrer Strafandrohungen (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zehn Jahren) zu den schweren Straftaten zu zählen sind, sondern denen auch immanent ist, dass sie die Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten und damit erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit begründen. Denn es handelt sich um solche Straftaten, die im Vorfeld terroristischer Gewalttaten begangen werden und die die Gefahr erhöhen, dass es tatsächlich zu solchen Taten kommt. Dabei ist zu bedenken, dass zum Beispiel eine Verurteilung nach § 89a StGB hohe Anforderungen an die subjektive Tatseite stellt. Der Täter muss bei der Vornahme der in § 89a Absatz 2 normierten Vorbereitungshandlungen (zum Beispiel Bau einer Bombe, Besorgen eines Sprengstoffgürtels, sich im Umgang mit Sprengstoffen unterweisen lassen) zur Begehung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen sein (BGH, Urteil vom 8. Mai 2014, 3 StR 243/13 = BGHSt 59, 218 ff). Die Tat setzt also voraus, dass es bereits zu einer Gefährdung der durch § 89a StGB geschützten gewichtigen Rechtsgüter gekommen ist. Zur Terrorismus-

finanzierung nach § 89c StGB gehört nicht nur das Sammeln und Überlassen von Geld, sondern auch von geldwerten Tatmitteln wie Waffen, Sprengstoff oder Fahrzeugen zur Begehung von Anschlägen (Fischer, StGB, 63. Auflage 2016, § 89c Rn. 3). Ein solcher praktizierter Zugang zu Tatmitteln bei eigener Tatentschlossenheit (§ 89c Absatz 2 StGB) kann in der Gefährlichkeit mit Vorbereitungshandlungen nach § 89a StGB vergleichbar sein. Das Unterstützen einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129 Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB kann womöglich auf die aktive Bereitschaft zur zukünftigen Einbindung in konkrete Anschläge schließen lassen. Außerdem ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der mit diesen Erweiterungen verbundenen möglichen Eingriffe in die Rechte der Betroffenen auch die außerordentliche Schwere der insoweit drohenden Taten zu betonen, die – im Falle eines terroristischen Anschlags – bis hin zu gemeingefährlichen Tötungsdelikten mit einer womöglich großen Anzahl von Opfern reichen können. Gerade bei religiös und weltanschaulich motivierten Terroristen handelt es sich um sehr gefährliche Täter, deren Gewaltbereitschaft nach wohl allgemeiner Einschätzung besonders hoch ist (vgl. schon Bundestagsdrucksache 16/12428, S. 2). Schließlich begründen die Kataloge der tauglichen Vor- und Anlasstaten nach § 66 Absatz 3 Satz 1 und § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB nur einen Teil der formellen Voraussetzungen für die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung oder der Sicherungsverwahrung; ob eine solche Anordnung tatsächlich in Betracht kommt, hängt nicht nur vom Vorliegen weiterer formeller Voraussetzungen ab, sondern vor allem von der materiellen Prüfung, ob der Betroffene vom Gericht konkret als gefährlich und die Maßregel zur Abwehr oder Minderung dieser Gefährlichkeit als tatsächlich erforderlich angesehen wird. Im Übrigen werden trotz dieser Ausdehnung Sexualstraftaten in diesen Katalogen weiterhin in einem deutlich größerem Umfang – bis in den Bereich leichterer Straftaten (vgl. § 174 Absatz 3, § 180 Absatz 1 und § 182 Absatz 3 StGB) – erfasst bleiben.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung kann für sich gesehen zwar die Begehung solcher Straftaten nicht sicher verhindern. Dennoch kann sie als Teil eines Maßnahmenbündels im Rahmen der Führungsaufsicht bei aus der Haft entlassenen extremistischen Straftätern einen Beitrag für mehr Sicherheit leisten (vgl. den Abschlussbericht „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ einer vom Strafrechtsausschuss der Justizministerkonferenz eingesetzten Länder-Arbeitsgruppe vom 7. Dezember 2016, S. 54 f.; Bräuchle/Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, Evaluation der elektronischen Aufenthaltsüberwachung vom März 2016, S. 20, veröffentlicht unter www.bmjv.de, Suchbegriff „Aufenthaltsüberwachung“).

So ermöglicht die elektronische Aufenthaltsüberwachung eine bessere Kontrolle der Einhaltung aufenthaltsbezogener Weisungen, insbesondere einer Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, sich nicht an bestimmten Orten aufzuhalten, die Gelegenheit oder Anreiz zu weiteren Straftaten geben könnten. Als solche Verbotszonen können zum Beispiel auch Flughäfen, Bahnhöfe, Kraftwerke oder Sportstadien in Betracht kommen, soweit diese als potentielle Anschlagziele angesehen werden. Auch eine Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 StGB, einen bestimmten Bereich oder das Land nicht ohne Erlaubnis der Aufsichtsbehörde zu verlassen, um die Teilnahme an Ausbildungen in sogenannten Terrorcamps und gegebenenfalls eine Straftat nach § 89a Absatz 2a StGB zu verhindern, kann mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung effektiver kontrolliert werden. Eine elektronische Aufenthaltsüberwachung erhöht zudem auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit und die Aufklärung von neuen Straftaten und sie erleichtert es schließlich den zuständigen Behörden, im Fall einer akuten Gefährdungslage schnell einzuschreiten (zu weiteren Einzelheiten vgl. den o. g. Abschlussbericht „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung“, a. a. O.). Angesichts des Ranges der durch terroristische Taten bedrohten Rechtsgüter ist es daher gerechtfertigt, die Möglichkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht auf diese Tätergruppe auszudehnen.

Für besonders gefährliche Straftäter, bei denen eine solche Überwachung nicht ausreichend erscheint, wird durch die gleichzeitige Ausweitung des Katalogs der tauglichen Anlass- und Vortaten nach § 66 Absatz 3 Satz 1, auch in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 2, § 66a Absatz 1 Nummer 1 und § 66b Satz 1 Nummer 1 StGB die Möglichkeiten der fakultativen Anordnung beziehungsweise des Vorbehalts der Sicherungsverwahrung erweitert, sofern ausnahmsweise auch die sonstigen hohen, insbesondere materiellen Voraussetzungen dafür erfüllt sind (siehe vorstehend).

Beide Erweiterungen entsprechen auch den Vorschlägen des von der erwähnten Länder-Arbeitsgruppe vorgelegten Abschlussberichts „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ vom 7. Dezember 2016 (S. 53/54 und S. 56 unten).

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, insbesondere nach Vollverbüßung der Strafhaft, wird grundsätzlich auch bei solchen extremistischen Straftätern ermöglicht, die wegen schwerer Vergehen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, der Terrorismusfinanzierung oder der Unterstützung terroristischer Vereinigungen verurteilt wurden. Die Regelungen zur fakultativen Sicherungsverwahrung werden entsprechend ausgeweitet.

Um beides zu erreichen, werden die Tatbestände der § 89a Absatz 1 bis 3 StGB, § 89c Absatz 1 bis 3 StGB sowie § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB, in den Katalog tauglicher Vor- und Anlasstaten für die fakultative Sicherungsverwahrung nach § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB mit aufgenommen. Durch die Koppelung der Regelung des § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB mit § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB werden damit zugleich die Anordnungsmöglichkeiten der elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf diese Taten erweitert.

Während der Anwendungsbereich der elektronischen Aufenthaltsüberwachung für diese Anlasstaten durch die Neuregelung überhaupt erstmals eröffnet wird, geht es im Recht der Sicherungsverwahrung vor allem darum, bei den formellen Voraussetzungen ihrer Anordnung statt der ansonsten notwendigen drei Vor- und Anlasstaten zwei solcher Taten ausreichen zu lassen; denn die genannten drei Tatbestände (§ 89a Absatz 1 bis 3 StGB, § 89c Absatz 1 bis 3 StGB sowie § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB) werden bereits jetzt vom Katalog tauglicher Vor- und Anlasstaten nach § 66 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b und Nummer 2 StGB erfasst (weshalb sich die Ausweitung auch in die Systematik des § 66 StGB einfügt, in Absatz 3 nur solche Delikte aufzunehmen, die schon von Absatz 1 erfasst werden); erweitert werden zudem die formellen Anwendungsbereiche der Sonderformen der vorbehaltenen und nachträglichen Anordnung nach den §§ 66a und b StGB durch die dortigen Verweise auf § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

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

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Wegen der Vereinbarkeit mit Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) wird auf die Ausführungen in der Begründung zu Artikel 2 des Entwurfs verwiesen.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf führt nicht zu einer Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Erweiterung der Vorschriften über die elektronische Aufenthaltsüberwachung und die Sicherungsverwahrung entspricht den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Denn dadurch wird letztlich dem Nachhaltigkeitspostulat aus dem Indikatorenbereich Nummer 15 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Rechnung getragen, (persönliche) Sicherheit weiter zu erhöhen. Hierdurch wird zusätzlich der soziale Zusammenhalt im Sinne der Managementregel Nummer 9 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Be- oder Entlastungen für die Bürgerinnen und Bürger oder die Wirtschaft sind nicht zu erwarten. Bund und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand. Den Ländern kann ein allenfalls geringfügiger Erfüllungsaufwand entstehen.

Zur Durchführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Sinne von § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 StGB und § 463a Absatz 4 StPO haben die Länder 2011 die Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL) gegründet. Diese hat insbesondere die Aufgabe, alle aufgrund der Überwachung anfallenden Systemmeldungen rund um die Uhr entgegenzunehmen und zu bewerten. Zum 31. August 2016 wurden von der GÜL deutschlandweit 83 Personen überwacht.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird die Zahl der Anlasstaten, bei denen eine Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 StGB erteilt werden kann, moderat erweitert. Dadurch kann sich auch die Anzahl entsprechender gerichtlicher Weisungen und damit der Arbeitsaufwand für die GÜL bei der Durchführung entsprechender Überwachungen erhöhen. Eine solche Erhöhung dürfte aber allenfalls geringfügig sein.

Die Erteilung einer Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12, Satz 3 StGB setzt nämlich unter anderem voraus, dass der Betroffene eine Freiheitsstrafe oder Gesamtfreiheitsstrafe von mindestens drei Jahren voll verbüßt hat. Die Strafverfolgungsstatistik weist für 2014 für die §§ 89a und 129a StGB, auch in Verbindung mit § 129b StGB, insgesamt nur vier Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren aus, wobei aber nicht erfasst wird, welcher Absatz und welche Alternative von § 129a StGB jeweils einschlägig war (Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, 2014, S. 159; Angaben zu § 89c StGB sind in dieser Statistik schon deshalb nicht enthalten, weil die Vorschrift erst 2015 in Kraft getreten ist). Selbst wenn künftig aufgrund des Erstarkens des Terrorismus mit steigenden Verurteilungszahlen zu rechnen wäre, wird daher die Anzahl der

Fälle, in denen die formellen Voraussetzungen für eine elektronische Aufenthaltsüberwachung gegeben sind, gering bleiben. Hinzu kommt, dass das Gericht weitere materielle Voraussetzungen als erfüllt ansehen muss (vgl. § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 und 4 StGB), um eine solche Weisung aussprechen zu können. Insgesamt ist daher allenfalls ein Zuwachs der Probandenzahl im niedrigen einstelligen Bereich pro Jahr zu erwarten, wobei die Kosten für die Überwachung durch die GÜL pro zusätzlichem Proband mit 24 Euro pro Tag, also 8 640 Euro pro Jahr, angegeben werden (vgl. erneut den o. g. Bericht der Länderarbeitsgruppe „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ vom 7. Dezember 2016, S. 3 oben). Die Gesamthöhe des möglicherweise neu entstehenden Erfüllungsaufwands für die Verwaltung lässt sich daher zwar nicht konkret abschätzen, wird aber jedenfalls 50 000 Euro pro Jahr nicht übersteigen.

Zudem stehen möglichen Kosten Einsparungen gegenüber, weil andere Überwachungsmaßnahmen wie etwa eine polizeiliche Überwachung nicht mehr im selben Maße erforderlich sind (vgl. bereits Bundestagsdrucksache 17/3403, S. 3 unten).

Hinsichtlich der Ausweitung der formellen Voraussetzungen für die Sicherungsverwahrung ist davon auszugehen, dass diese Ausweitung angesichts der weiteren Voraussetzungen des § 66 Absatz 3 Satz 1, auch in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 2, § 66a Absatz 1 Nummer 1 und § 66b Satz 1 Nummer 1 StGB, und der bereits bestehenden Möglichkeiten der Anordnung nach § 66 Absatz 1 und 2 StGB nur in noch selteneren Einzelfällen praktisch bedeutsam sein kann. Insbesondere ist nicht zu erwarten, dass eine Erweiterung der Kapazitäten für die Unterbringung von Sicherungsverwahrten auf Seiten der Länder erforderlich werden wird.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Verbraucherpolitische, gleichstellungspolitische oder demographische Auswirkungen sind nicht ersichtlich.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Gesetzesänderungen ist nicht vorgesehen. Es ist nicht absehbar, wann und ob überhaupt die Bedrohung durch terroristische Straftaten endet und daher die vorgeschlagenen Regelungen womöglich überflüssig werden. Im Übrigen soll, insbesondere über die Daten der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL), beobachtet werden, ob die vorgeschlagenen Erweiterungen in der Praxis tatsächlich genutzt werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Der Katalog der möglichen Vor- und Anlasstaten für die fakultative Sicherungsverwahrung nach § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB wird um folgende Vergehen ergänzt: § 89a Absatz 1 bis 3 StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat), § 89c Absatz 1 bis 3 StGB (Terrorismusfinanzierung, die sich nicht auf geringfügige Vermögenswerte bezieht) sowie § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative, auch in Verbindung mit § 129b StGB (Unterstützen einer, auch ausländischen, terroristischen Vereinigung, deren Zwecke oder deren Tätigkeit auf die Begehung der in § 129a Absatz 1 oder Absatz 2 StGB genannten terroristischen Straftaten gerichtet sind).

Mit dieser Ergänzung werden nicht nur die Möglichkeiten für eine Anordnung der Sicherungsverwahrung in beschränktem Umfang ausgeweitet (siehe bereits im Allgemeinen Teil unter II.).

Vielmehr wird dadurch für diese Tatbestände erstmals der Anwendungsbereich der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 und Satz 3 StGB eröffnet, wonach unter den dort genannten Voraussetzungen der unter Führungsaufsicht Stehende angewiesen werden kann, die für eine elektronische Überwachung seines Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Denn § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB setzt in Nummer 2 voraus, dass die die Führungsaufsicht auslösende und über drei Jahre verbüßte Freiheitsstrafe oder Gesamtfreiheitsstrafe oder die erledigte Maßregel wegen einer oder mehrerer „Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art“ verhängt oder angeordnet wurde. Desgleichen setzt Nummer 3 des § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB die Gefahr voraus, dass die verurteilte Person „weitere Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art“ begehen wird. Daneben knüpft auch das Kriterium der Erforderlichkeit nach Nummer 4 an diesen Katalog an. Danach muss die 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 (sogenannte Gebots- bzw. Verbotszonen), von der Begehung „weiterer Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art“ abzuhalten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch)

Mit der Übergangsvorschrift wird bestimmt, dass die Ausweitung des Katalogs tauglicher Vor- und Anlasstaten für die Sicherungsverwahrung in § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E nur für „Neufälle“ gilt, also nur dann, wenn die letzte Anlasstat nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begangen worden ist; ansonsten bleibt es bei der Geltung von § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB in der bislang geltenden Fassung (vgl. die vergleichbaren Übergangsvorschriften in Artikel 316e Absatz 1 und Artikel 316f Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 EGStGB). Anlasstat ist nach Artikel 316f Absatz 1 EGStGB „die Tat oder mindestens eine der Taten, wegen deren Begehung die Sicherungsverwahrung angeordnet oder vorbehalten werden soll“. Diese Beschränkung auf „Neufälle“ gilt auch für die Fälle, in denen in anderen Vorschriften zur Anordnung oder dem Vorbehalt der Sicherungsverwahrung auf den Katalog des § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB Bezug genommen wird (vgl. § 66 Absatz 3 Satz 2, § 66a Absatz 1 Nummer 1 und § 66b Satz 1 Nummer 1 StGB). Mit dieser Abweichung von § 2 Absatz 6 StGB sollen von vorneherein Zweifel an der Konformität der Neureglung mit den Vorgaben der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beseitigt werden. Denn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat auch in seiner jüngsten Judikatur (vgl. Bergmann ./ Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 7. Januar 2016, Nr. 23279/14, bei juris Rn. 181) daran festgehalten, dass die Sicherungsverwahrung – abweichend von ihrer Einstufung im deutschen Recht – grundsätzlich als Strafe im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 EMRK einzuordnen ist und daher dem dort normierten Rückwirkungsverbot unterliegt (zu den entsprechenden Gründen für die vorstehend genannte Übergangsvorschrift in Artikel 316e Absatz 1 EGStGB vgl. Bundestagsdrucksache 17/3403, S. 49).

Für die Ausweitung des Katalogs tauglicher Taten für die elektronische Aufenthaltsüberwachung in § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E verbleibt es hingegen bei der Anwendbarkeit von § 2 Absatz 6 StGB. Diese Regelung gilt also auch für „Altfälle“, in denen die Führungsaufsicht bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eingetreten ist oder nach diesem Zeitpunkt eintritt, aber die Tat, die zur Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe oder zur Anordnung einer Maßregel im Sinne des § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 und 2 StGB E geführt hat, bereits vor Inkrafttreten der Neureglung begangen wurde.

Diese „rückwirkende“ Anwendung ist verfassungsrechtlich und konventionsrechtlich unbedenklich. Die Führungsaufsicht stellt keine Strafe im Sinne des Artikels 103 Absatz 2 des Grundgesetzes dar (vgl. nur Schulze- Fielitz, in: Dreier, GG, 2. Auflage, Artikel 103 Absatz 2 Rn. 21 mit weiteren Nachweisen). Die Anwendung verstößt auch nicht gegen das rechtsstaatliche Vertrauensschutzgebot. Es handelt sich um eine unechte Rückwirkung, da die Regelung des § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E an noch nicht abgeschlossene Sachverhalte mit Wirkung für die Zukunft anknüpft. Es geht jeweils um Personen, die bereits unter Führungsaufsicht stehen oder bei denen zukünftig Führungsaufsicht – wenn auch als mittelbare Folge einer womöglich vor Inkrafttreten der Neuregelung begangenen Tat – eintreten wird. Die unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, wobei letztlich das Ergebnis der Güterabwägung zwischen der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl und dem Ausmaß des durch eine Gesetzesänderung verursachten Vertrauensschadens entscheidend ist (vgl. nur BVerfGE 109, 96, 122). Diese Abwägung fällt hier zugunsten der Gemeinwohlbelange aus. Dabei ist zunächst zu bedenken, dass die Neuregelung nicht den Eintritt der Führungsaufsicht als solche betrifft, sondern nur deren konkrete Ausgestaltung im Hinblick auf eine eventuelle elektronische Aufenthaltsüberwachung. Insoweit wiegt das Interesse der Allgemeinheit an der Resozialisierung gefährlicher Straftäter und an dem Schutz der Allgemeinheit vor schweren Rückfalltaten schwerer als ein mögliches Vertrauen der Betroffenen in den Bestand der geltenden Rechtslage (siehe dazu bereits Bundestagsdrucksache 17/3403, S. 60). Die Führungsaufsicht und die elektronische Aufenthaltsüberwachung stellen auch keine Strafe im Sinne von Artikel 7 EMRK dar; sie sind keine Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 5 EMRK (vgl. dazu jüngst auch das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 28. Juli 2016 in der Rechtssache C-294/16 PPU, auch unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR), so dass auch der vom EGMR bei der Sicherungsverwahrung angestellte Vergleich mit der Freiheitsstrafe hier nicht einschlägig sein kann (vgl. auch hierzu bereits Bundestagsdrucksache 17/3403, S. 20).

Ebenfalls auf „Altfälle“ anwendbar sind, wie im Verfahrensrecht üblich, § 454 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und § 463a Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 der Strafprozessordnung, soweit dort auf den Katalog des § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E verwiesen wird.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Das Inkrafttreten zum Monatsersten soll es der Praxis erleichtern, sich auf die Neuregelung einzustellen.