

Sieber / Vogel

Terrorismusfinanzierung

Prävention im Spannungsfeld
von internationalen Vorgaben
und nationalem Tatstrafrecht

Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts
für ausländisches und internationales
Strafrecht

Strafrechtliche Forschungsberichte
Herausgegeben von Ulrich Sieber

Band S 150



Ulrich Sieber / Benjamin Vogel

Terrorismusfinanzierung

Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Strafrecht

Strafrechtliche Forschungsberichte

Herausgegeben von Ulrich Sieber

Band S 150



Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Strafrecht

Terrorismusfinanzierung

Prävention im Spannungsfeld von internationalen
Vorgaben und nationalem Tatstrafrecht

Ulrich Sieber • Benjamin Vogel



Duncker & Humblot • Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2015 Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.
c/o Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht
Günterstalstraße 73, 79100 Freiburg i.Br.

<http://www.mpicc.de>

Vertrieb in Gemeinschaft mit Duncker & Humblot GmbH, Berlin

<http://www.duncker-humblot.de>

Umschlagbild: © MARWAN IBRAHIM/AFP/Getty Images

Fotos der Autoren: Markus Herb

Druck: Stückle Druck und Verlag, Stückle-Straße 1, 77955 Ettenheim

Printed in Germany

ISSN 1860-0093

ISBN 978-3-86113-805-1 (Max-Planck-Institut)

ISBN 978-3-428-14724-3 (Duncker & Humblot)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die deutsche Bundesregierung beschloss am 4. Februar 2015 den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“. Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages veranstaltete dazu am 23. März 2015 eine Sachverständigenanhörung, in der *Ulrich Sieber* die vorliegende Stellungnahme einbrachte. Die Buchpublikation stellt diese Analyse für die abschließenden Beratungen des Rechtsausschusses am 22. April und die nachfolgenden Lesungen des Gesetzes im Bundestag in gedruckter Form zur Verfügung.

Die Studie schließt wesentliche Forschungslücken zur Verhinderung und Bestrafung der Terrorismusfinanzierung, vor allem zu den Konsequenzen aktueller empirischer Befunde, zur Analyse internationaler Vorgaben und zu den verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Grenzen des neuen „Präventionsstrafrechts“.

- Am Beginn der Arbeit steht eine Zusammenfassung der *aktuellen Phänomene der Terrorismusfinanzierung* durch Spenden, wirtschaftliche Aktivitäten und Ausbeutung besetzter Territorien. Ohne entsprechende Kenntnisse lassen sich die strafwürdigen Finanzierungshandlungen nicht zutreffend bestimmen.
- Das Buch liefert dann erstmalig eine umfassende Untersuchung der *internationalen und deutschen Regelungen zur Terrorismusfinanzierung*. Die dazu entwickelte übergeordnete Gliederungsstruktur ermöglicht einen umfassenden Vergleich dieser vielfältigen und komplexen Regelungen, bei denen die funktionale Rechtsvergleichung vier unterschiedliche Tatbestandsmodelle identifiziert. Dieses modellbasierte Ergebnis hat zentrale Bedeutung für ein effektives Präventionskonzept zur Terrorismusfinanzierung, das alle vier Ansätze nutzen muss. Die funktionale Rechtsvergleichung ist auch eine wichtige Grundlage für die erwartbaren Auseinandersetzungen mit internationalen Organisationen, deren Vorgaben das GVVG – überwiegend mit guten Gründen – nicht voll erfüllt.
- Die Arbeit präzisiert weiter die *verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Grenzen* des – vom GVVG geschaffenen – „Präventionsstrafrechts“. Das Spannungsverhältnis zwischen einschlägigen internationalen Vorgaben und klassischem deutschem Strafrecht beruht dabei auf den Forderungen der UN und insbesondere der FATF nach einer weitreichenden Verlagerung des Strafrechts in das Vorfeld terroristischer Anschläge. Die Untersuchung bestimmt daher die Grenzlinien eines präventiv wirksamen, aber noch legitimen Tatstrafrechts, das nicht bereits reine „Gedankenverbrechen“ bestraft. Sie führt damit die allgemeine Analyse der abstrakten Gefährdungsdelikte weiter, die *Ulrich Sieber* für seine frühere Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundes-

tages zum GVVG 2009 entwickelte; der damalige Anhörungstext ist deswegen im Anhang des Buches mit abgedruckt.

- Auf dieser methodischen Basis entwickelt die Studie die notwendigen Verbesserungen für den im GVVG-ÄndG entwickelten § 89c StGB. Die dazu gemachten Änderungsvorschläge gestalten die Strafvorschrift „effektiver“ im Hinblick auf Sicherheitsinteressen und gleichzeitig „rechtsstaatlicher“ im Hinblick auf den Schutz der Freiheitsrechte. Die – mit konkreten Textvorschlägen verbundenen – Forderungen betreffen insbesondere die Finanzierungshandlungen, die Vorsatzanforderungen und die Schaffung einer Rücktrittsvorschrift von § 89c StGB.
- Die kriminalpolitische Analyse zeigt vor allem auch, dass sich rechtliche Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung nicht nur auf die „subjektiven“ und „objektiven“ Strafrechtsmodelle des § 89c StGB bzw. des § 129a StGB beschränken dürfen. Diese rein strafrechtlichen Modelle sind nur Teilelemente eines effektiven Konzepts gegen Terrorismusfinanzierung. Eine Verhinderung der aktuell bedeutsamen wirtschaftlichen Finanzierungsaktivitäten insbesondere von ISIS erfordert zusätzliche wirtschaftsorientierte Due-Diligence-Ansätze mit privatwirtschaftlichen Compliance-Systemen, die ebenfalls skizziert werden.
- Methodisch verdeutlicht die Untersuchung, wie die zunehmende Bestimmung des nationalen Strafrechts durch internationale Vorgaben zur Gewährleistung globaler Sicherheit analytisch erfasst werden kann, um internationalen Vorgaben, verfassungsrechtlichen Anforderungen, strafrechtsdogmatischen Grundsätzen und kriminalpolitischen Vorstellungen zu entsprechen. Dies erfordert eine Methode, die sowohl die normative als auch die empirische Problematik einbezieht und alle Lösungsansätze für das jeweilige Sachproblem auf einer gemeinsamen Meta-Ebene funktional vergleicht, wie dies das Freiburger Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in den letzten zehn Jahren in seinem strafrechtlichen Forschungsprogramm entwickelt hat.

Die kurzfristige Publikation des vorliegenden Buches wenige Wochen nach der ersten Bekanntgabe der Gesetzesvorschläge ist keine Selbstverständlichkeit. Sehr herzlicher Dank für die fachkundige Lektorierung des Manuskripts und die schnelle Druckvorbereitung dieses Buches gebührt deswegen unseren Institutsmitarbeiterinnen Frau *Ines Hofmann* und Frau *Petra Lehser*. Dank gilt weiter der *Philip Morris GmbH* für ihre finanzielle Förderung der Forschungen des Freiburger Max-Planck-Instituts zur Gesetzgebung gegen Terrorismusfinanzierung.

Wir wünschen dem vorliegenden Band, dass er nicht nur in den bevorstehenden Beratungen des Deutschen Bundtages zum GVVG-ÄndG, sondern auch längerfristig in Gesetzgebung, Strafverfolgungspraxis und Wissenschaft zu einer wirksamen internationalen Prävention des Terrorismus beiträgt, gleichzeitig aber auch die freiheitsschützenden Garantien des schuldbsierten Tatstrafrechts bewahrt.

Terrorismusfinanzierung

Prävention im Spannungsfeld von internationalen
Vorgaben und nationalem Tatstrafrecht

Gutachtliche Stellungnahme
zum Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Verfolgung
der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden
Gewalttaten (GVVG-ÄndG)

vorgelegt zu der
Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages am 23. März 2015

von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Sieber,
Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Strafrecht
in Zusammenarbeit mit
Wiss. Mitarbeiter Dr. Benjamin Vogel, LL.M. (Cantab.)

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXII
I. Einführung	1
A. Problemstellung	1
B. Bisherige rechtliche Initiativen	2
C. Ziele und Methoden der vorliegenden Analyse	4
II. Phänomene der Terrorismusfinanzierung	8
A. Allgemeiner Terrorismusbegriff	8
B. Finanzierungsbedarf terroristischer Organisationen	9
C. Finanzierungsquellen terroristischer Organisationen	10
D. Transfer von Vermögenswerten	14
III. Internationale rechtliche Vorgaben	18
A. Vereinte Nationen: FTC von 1999 und Sicherheitsrats- resolution 1373 (2001)	20
B. Vereinte Nationen: Sicherheitsrats-Resolution 2178 (2014)	29
C. Europäische Union: Rahmenbeschluss 2002/475/JI	35
D. Financial Action Task Force: Empfehlung Nr. 5 von 2012	39
E. Bereitstellungsverbote auf der Basis von Terrorismuslisten (UN und EU)	49
F. Privatisierung von Ermittlungspflichten zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung (UN, FATF und EU)	52
IV. Geltendes deutsches Strafrecht	68
A. Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB)	68
B. Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB)	76
C. Bereitstellungsverbote auf der Basis von Terrorismuslisten der UN und der EU (§ 18 Abs. 1 AWG)	85
D. Privatisierung von Ermittlungspflichten zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung (§§ 3, 11 GWG)	96

V. Vergleich der internationalen Vorgaben und der nationalen Regelungen	101
A. Subjektives UN- und FATF-Modell: Sammeln und Bereitstellen von Vermögenswerten mit dem Vorsatz der Terrorismusunterstützung	102
B. Objektives EU-Modell: Unterstützung einer terroristischen Vereinigung	117
C. EU- und UN-Listungsmodell: Bereitstellungsverbote im Hinblick auf gelistete Personen und Unternehmen	123
D. UN-, EU- und FATF-Ermittlungsmodell: Verdachtermittlung durch die Verpflichtung Privater	127
E. Gesamtbeurteilung	130
VI. Rechtliche Reformmaßnahmen	132
A. Bewertungsmaßstäbe zu den Grenzen der Vorfeldkriminalisierung	132
B. Reformvorschläge des GVVG-ÄndG zur Terrorismusfinanzierung: § 89c StGB-E	152
C. Weitere Strafbestimmungen und alternative Ansätze gegen Terrorismusfinanzierung	187
D. Gesamtbetrachtung der rechtlichen Maßnahmen	192
VII. Zusammenfassung	193
A. Grundlagen der Stellungnahme	193
B. Optimierung von § 89c StGB-E	193
C. Weitere Maßnahmen	195
Anhang	198
Literaturverzeichnis	232
Autoren	237

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXII
I. Einführung	1
A. Problemstellung	1
B. Bisherige rechtliche Initiativen	2
C. Ziele und Methoden der vorliegenden Analyse	4
1. Zielsetzung	4
2. Methoden	4
a) Literaturanalyse zur Terrorismusfinanzierung	5
b) Rechtsvergleichende Analyse der internationalen und nationalen Regelungen	5
c) Verfassungsrechtliche, strafrechtsdogmatische und kriminal- politische Analyse	6
3. Gang der Darstellung	6
II. Phänomene der Terrorismusfinanzierung	8
A. Allgemeiner Terrorismusbegriff	8
B. Finanzierungsbedarf terroristischer Organisationen	9
C. Finanzierungsquellen terroristischer Organisationen	10
1. Spenden	10
2. Kriminelle Handlungen	11
3. Wirtschaftliche Geschäftstätigkeit	12
4. Kontrolle des Territoriums	12
D. Transfer von Vermögenswerten	14
1. Schmuggel von Bargeld und anderen Vermögenswerten	14
2. Alternative traditionelle Überweisungssysteme	15
3. Missbrauch von Einzelpersonen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen	17

III. Internationale rechtliche Vorgaben	18
A. Vereinte Nationen: FTC von 1999 und Sicherheitsrats- resolution 1373 (2001)	20
1. Normtext	20
a) FTC 1999	20
b) Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001)	21
2. Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung	22
a) Tathandlung: Bereitstellen und Sammeln	22
b) Begünstigter: keine objektiven Vorgaben	23
c) Art des Vorteils: finanzielle Mittel	23
3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüترز	23
a) Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der eigenen Tathandlung	23
b) Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der Mittelverwendung	24
aa) Vorgestellte Katalogtat	24
bb) Vorgestellter Terrorismusbezug der Katalogtat	25
cc) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat	25
dd) Vorsatzform des Unterstüترز	27
ee) Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstüترز?	27
4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit	29
B. Vereinte Nationen: Sicherheitsrats-Resolution 2178 (2014)	29
1. Normtext	29
2. Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung	30
a) Tathandlung: Bereitstellen oder Sammeln	30
b) Begünstigter: keine objektiven Vorgaben	31
c) Art des Vorteils: finanzielle Mittel	31
3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüترز	31
a) Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der eigenen Tathandlung	32
b) Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der Mittelverwendung	32
aa) Vorgestellte Katalogtat	32
bb) Vorgestellter Terrorismusbezug der Katalogtat	32
cc) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat	34
dd) Vorsatzform des Unterstüترز	34
ee) Vorsatz des Empfängers auch als objektiver Unrechtsbegriff des Unterstüترز?	34
4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit	34

C.	Europäische Union: Rahmenbeschluss 2002/475/JI	35
1.	Normtext	35
2.	Objektiver Tatbestand: Finanzierung einer terroristischen Organisation	35
a)	Tathandlung: Beteiligung und insbesondere finanzielle Unterstützung	35
b)	Begünstigter: Terroristische Vereinigung	36
aa)	Vereinigungsbegriff	36
bb)	Terroristische Zwecksetzung der Vereinigung	36
(1)	Katalogtat	36
(2)	Terroristische Zwecksetzung	37
(3)	Schädigungseignung	38
c)	Art des Vorteils: jegliche Art der Finanzierung	38
3.	Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüters	38
4.	Strafraahmen und Versuchsstrafbarkeit	38
D.	Financial Action Task Force: Empfehlung Nr. 5 von 2012	39
1.	Bindungswirkung und Normtext	39
a)	Bindungswirkung der FATF-Empfehlungen	39
b)	Inhalt der Empfehlungen	40
2.	Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung	42
a)	Tathandlung: Bereitstellen und Sammeln	42
b)	Begünstigter: keine objektiven Vorgaben	42
c)	Art des Vorteils: finanzielle Mittel	43
3.	Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüters	43
a)	Vorsatz des Unterstüters bezüglich der eigenen Tathandlung	43
b)	Empfehlung Nr. 5(a): Vorsatz des Unterstüters zur Verwendung der Mittel für eine terroristische Straftat	43
aa)	Vorgestellte Katalogtat	43
bb)	Vorgestellter Terrorismusbezug der Katalogtat	43
cc)	Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat	44
dd)	Vorsatzform des Unterstüters	44
ee)	Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstüters?	44
c)	Empfehlung Nr. 5(b): Vorsatz des Unterstüters zur Verwendung der Mittel durch eine terroristische Organisation	45
aa)	Vorgestellte terroristische Organisation	45
bb)	Vorgestellte Zweckbindung der Mittel	46
cc)	Vorsatzform des Unterstüters	46
dd)	Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstüters?	46
d)	Empfehlung Nr. 5(c): Vorsatz des Unterstüters zur Verwendung der Mittel durch einen einzelnen Terroristen	47

aa)	Vorgestellter „Terrorist“	47
bb)	Vorgestellte Zweckbindung der Mittel	48
cc)	Vorsatzform des Unterstützers	48
dd)	Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstützers?	49
4.	Strafraahmen und Versuchsstrafbarkeit	49
E.	Bereitstellungsverbote auf der Basis von Terrorismuslisten (UN und EU)	49
1.	Supranationale Bereitstellungsverbote der UN und der EU	50
2.	Supranationale Sanktionsverpflichtungen der Nationalstaaten	50
3.	Nationale Blankettstraftaten	51
4.	Exkurs zu weiteren Bereitstellungsverboten	51
F.	Privatisierung von Ermittlungspflichten zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung (UN, FATF und EU)	52
1.	Vereinte Nationen	53
a)	International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (FTC) von 1999	53
b)	Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001)	53
c)	Sicherheitsrats-Resolution 2170 (2014)	54
d)	Sicherheitsrats-Resolution 2199 (2015)	54
2.	FATF	55
a)	Normtext	55
b)	Pflichten	57
c)	Verpflichtete	57
d)	Sanktionen	57
3.	Europäische Union	57
a)	Normtext	57
b)	Pflichten	59
c)	Verpflichtete	60
d)	Sanktionen	60
4.	Exkurs: Ermittlungspflichten bei Drogengrundstoffen	60
a)	Due Diligence nach dem UN-Suchtstoffübereinkommen	61
aa)	Normtext	61
bb)	Pflichten	62
cc)	Verpflichtete	63
b)	Due Diligence im Rahmen der Verordnungen (EG) Nr. 273/2004 und Nr. 111/2005	63
aa)	Normtext	63
bb)	Pflichten	65
cc)	Verpflichtete	66
dd)	Sanktionen	66
c)	Zusammenfassung zur Überwachung von Drogengrundstoffen	67

IV. Geltendes deutsches Strafrecht	68
A. Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB)	68
1. Normtext	68
2. Objektiver Tatbestand: Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ...	69
a) Tathandlung: Finanzielle Unterstützung	69
b) Begünstigter: Terroristische Vereinigung	70
aa) Vereinigungsbegriff	70
bb) Terroristische Zwecksetzung der Vereinigung	72
(1) Katalogtat	72
(2) Terroristische Zwecksetzung	73
(3) Schädigungseignung	73
cc) Erweiterung der Zwecksetzung durch § 129 StGB	74
c) Art des Vorteils: Förderung der Gefährlichkeit der Vereinigung ...	74
3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstützers	75
4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit	75
B. Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB)	76
1. Normtext	76
2. Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung	77
a) Tathandlung: Sammeln, Entgegennehmen oder Zurverfügung- stellen	77
aa) Sammeln	77
bb) Entgegennehmen	78
cc) Zurverfügungstellen	79
b) Begünstigter: keine objektiven Vorgaben	79
c) Art des Vorteils: nicht unerhebliche Vermögenswerte	79
3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstützers	80
a) Vorsatz des Unterstützers bezüglich der eigenen Tathandlung	80
b) Vorsatz des Unterstützers bezüglich der Verwendung der Mittel ...	80
aa) Vorgestellte Katalogtat	80
bb) Vorgestellter staatsgefährdender Charakter der Katalogtat	81
(1) Staatsgefährdende Zwecksetzung der Katalogtat	81
(2) Schädigungseignung der Katalogtat	81
cc) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat	82
dd) Vorsatzform des Unterstützers	83
ee) Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstützers?	84
4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit	84

C.	Bereitstellungsverbote auf der Basis von Terrorismuslisten der UN und der EU (§ 18 Abs. 1 AWG)	85
1.	Normtext	85
2.	Objektiver Tatbestand: Verletzung eines Bereitstellungsverbots	87
a)	Tathandlung: Bereitstellen	87
b)	Art des Vorteils: Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen	88
c)	Begünstigter: Gelistete Personen und Verbände	89
aa)	Verordnung (EG) Nr. 2580/2001	89
bb)	Verordnung (EG) Nr. 881/2002	91
3.	Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstützers	93
4.	Strafrahmen und Versuchsstrafbarkeit	93
5.	Exkurs zu weiteren Bereitstellungsverböten	93
a)	Bereitstellungsverböte	94
b)	Erforderlichkeit von Compliance-Systemen	96
D.	Privatisierung von Ermittlungspflichten zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung (§§ 3, 11 GWG)	96
1.	Normtext	96
2.	Pflichten	98
3.	Verpflichtete	99
4.	Sanktionen	99
5.	Exkurs zu Ermittlungspflichten bei Drogengrundstoffen	100
V.	Vergleich der internationalen Vorgaben und der nationalen Regelungen	101
A.	Subjektives UN- und FATF-Modell: Sammeln und Bereitstellen von Vermögenswerten mit dem Vorsatz der Terrorismusunterstützung	102
1.	Charakteristika und Vertreter des subjektiven Modells	102
2.	Objektiver Tatbestand: Unterstützung einer terroristischen Straftat, einer terroristischen Organisation oder eines „Terroristen“	103
a)	Tathandlung: Finanzierung	103
aa)	Internationale Vorgaben	103
bb)	Geltendes deutsches Recht	103
cc)	Entwurf des GVVG-ÄndG	104
dd)	Vergleich der internationalen Vorgaben mit dem deutschen Recht	104
b)	Begünstigter	104
c)	Art des Vorteils	105
aa)	Internationale Vorgaben	105
bb)	Geltendes deutsches Recht	105
cc)	Entwurf des GVVG-ÄndG	105

dd) Vergleich der internationalen Vorgaben mit dem deutschen Recht	105
3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüters	106
a) Vorsatz des Unterstüters bezüglich der eigenen Tathandlung	106
b) UN-Modell und FATF-Empfehlung Nr. 5(a): Vorsatz des Unterstüters zur Mittelverwendung für eine terroristische Straftat	107
aa) Vorgestellte terroristische Katalogtat, vorgestellte terroristische Zwecksetzung und vorgestellte Schädigungseignung ..	107
(1) Internationale Vorgaben	107
(2) Geltendes deutsches Recht	108
(3) Entwurf des GVVG-ÄndG	108
(4) Vergleich der internationalen Vorgaben mit dem deutschen Recht	109
bb) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat	112
(1) Internationale Vorgaben	112
(2) Geltendes deutsches Recht	112
(3) Entwurf des GVVG-ÄndG	112
(4) Übereinstimmung mit internationalen Vorgaben	113
cc) Vorsatzform hinsichtlich des Verwendungszwecks	114
(1) Internationale Vorgaben	114
(2) Geltendes deutsches Recht	114
(3) Entwurf des GVVG-ÄndG	114
(4) Übereinstimmung mit internationalen Vorgaben	115
c) FATF-Empfehlung Nr. 5(b): Vorsatz des Unterstüters bezüglich der Förderung einer terroristischen Organisation	115
d) FATF-Empfehlung Nr. 5(c): Vorsatz des Unterstüters bezüglich der Förderung eines Terroristen	116
4. Versuchsstrafbarkeit	117
B. Objektives EU-Modell: Unterstützung einer terroristischen Vereinigung	117
1. Charakteristika und Vertreter des objektiven Modells	117
2. Objektiver Tatbestand: Unterstützung einer terroristischen Vereinigung	118
a) Tathandlung: Unterstützung, insbesondere Finanzierung	118
aa) Europäische Vorgaben	118
bb) Geltendes deutsches Recht	119
cc) Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben	119
b) Begünstigter: Terroristische Vereinigung	119
aa) Europäische Vorgaben	119
bb) Geltendes deutsches Recht	120
cc) Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben	121

c)	Gewährter Vorteil	121
aa)	Europäische Vorgaben	121
bb)	Geltendes deutsches Recht	121
cc)	Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben	122
d)	Verwendungszweck des Vorteils	122
aa)	Europäische Vorgaben	122
bb)	Geltendes deutsches Recht	122
cc)	Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben	122
3.	Subjektiver Tatbestand: Vorsatz der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung	123
a)	Europäische Vorgaben	123
b)	Geltendes deutsches Recht	123
c)	Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben	123
4.	Versuchsstrafbarkeit	123
C.	EU- und UN-Listungsmodell: Bereitstellungsverbote im Hinblick auf gelistete Personen und Unternehmen	123
1.	Charakteristika und Vertreter des Listungsmodells	123
2.	Objektiver Tatbestand	125
a)	Tathandlung	125
b)	Art des Vorteils	125
c)	Bestimmung der dem Sanktionsregime unterfallenden Personen und Vereinigungen	126
3.	Vorsatz	126
4.	Versuchsstrafbarkeit	127
5.	Weitere Bereitstellungsverbote	127
D.	UN-, EU- und FATF-Ermittlungsmodell: Verdachtsermittlung durch die Verpflichtung Privater	127
1.	Charakteristika und Vertreter des Ermittlungsmodells	127
2.	Verpflichtungen nach den Geldwäscheregelungen von UN, FATF, EU und deutschem GWG	128
3.	Weitergehende Verpflichtungen für Drogengrundstoffe und andere Risikobereiche	130
E.	Gesamtbeurteilung	130
VI.	Rechtliche Reformmaßnahmen	132
A.	Bewertungsmaßstäbe zu den Grenzen der Vorfeldkriminalisierung	132
1.	Problemstellung	132
2.	Allgemeine verfassungsrechtliche Strafbarkeitsgrenzen	133
a)	Bestimmtheitsgrundsatz, insbesondere Art. 103 Abs. 2 GG	133

b)	Legitime Zielsetzung: Schutz anderer Personen oder der Allgemeinheit	134
c)	Geeignetheit und Erforderlichkeit der Strafnorm	135
d)	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: Zumutbarkeit und Schuldgrundsatz	136
3.	Verfassungsrechtliche und strafrechtsdogmatische Grenzen des Schuldgrundsatzes für Vorfelddelikte	137
a)	Allgemeiner Schuldgrundsatz	137
b)	Anforderungen an den Unrechtstatbestand und die Vorwerfbarkeit	138
aa)	Objektive Unrechtselemente	138
(1)	Tatstrafrecht als Verbot des „Täterstrafrechts“	138
(2)	Tatstrafrecht als Verbot des „Gedankenstrafrechts“	139
(3)	Erfordernis der objektiven Manifestation einer Deliktsbegehungsabsicht (insb. bei Planungsdelikten)	140
(4)	Erfordernis der objektiven Eignung der Tat zur Rechtsgutsgefährdung (insb. bei Planungsdelikten)	141
bb)	Subjektive Unrechtselemente	143
c)	Subjektive Unrechtsbegründung und Tatnachweis	145
4.	Risikoschaffung als strafbares Unrecht	146
a)	Allgemeine Begründung und Typologie der Risikodelikte	146
b)	Strafbegründung und Kritik der sogenannten Planungsdelikte	147
c)	Rechtsstaatliche Voraussetzungen für die „Planungsdelikte“	150
B.	Reformvorschläge des GVVG-ÄndG zur Terrorismusfinanzierung: § 89c StGB-E	152
1.	Ziele und Fragestellungen der Gesetzesreform	152
a)	Anpassung des Strafrechts an neue terroristische Entwicklungen	152
b)	Erfüllung internationaler Vorgaben	153
c)	Rechtsstaatlicher Ausgleich von Sicherheits- und Freiheitsinteressen	154
d)	Offene Fragen	155
2.	Allgemeine Rechtfertigung der Neuregelung	155
3.	Vorverlagerung der Tathandlungen (einschließlich Versuchsstrafbarkeit)	157
a)	Zurverfügungstellen von Vermögenswerten	158
aa)	Deliktsbegehung durch einen anderen (§ 89c Abs. 1 StGB)	158
bb)	Deliktsbegehung durch den Täter (§ 89c Abs. 2 StGB-E)	160
cc)	Erfüllung der internationalen Vorgaben	160
b)	Sammeln von Vermögenswerten	160
aa)	Sammeln i.S.d. Ansammelns	161

bb)	Sammeln i.S.d. Einsammelns	162
cc)	Erfüllung der internationalen Vorgaben	162
c)	Entgegennehmen von Vermögenswerten	163
d)	Zwischenergebnis zu den Tathandlungen	164
4.	Qualifikation des Unterstützervorsatzes im Hinblick auf die Mittelverwendung	165
a)	Ausgangspunkt: Ausschluss des Eventualvorsatzes	165
b)	Direkter Vorsatz bei der Fremdbegehungsalternative von Absatz 1	165
c)	Direkter Vorsatz bei der Selbstbegehungsalternative von Absatz 2	167
d)	Zwischenergebnis zum Vorsatz und zur Tatbestandsstruktur	167
5.	Bezugsobjekt des Unterstützervorsatzes: Finanzierung einer terroristischen Tat, einer terroristischen Organisation oder eines Terroristen	168
a)	UN-Vorgaben und FATF-Empfehlung Nr. 5(a): Vorsatz der Unterstützung einer „terroristischen Straftat“	168
aa)	Bisherige Rechtslage und Reformbedarf	168
bb)	Erweiterung der Katalogtaten	169
cc)	Einbeziehung einer terroristischen Zwecksetzung	169
dd)	Einbeziehung der Schädigungseignung	170
ee)	Einbeziehung der Finanzierung einer terroristisch motivierten Ausreise: Kollision der Terrorismusbezüge der UN-Vorgaben und des deutschen Konzepts der schweren staatsgefährdenden Gewalttaten	172
b)	FATF-Empfehlung Nr. 5(b): Vorsatz der Unterstützung einer „terroristischen Organisation“	176
aa)	Problemstellung	176
bb)	Mögliche Erweiterung von § 89c StGB-E	177
cc)	Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 129a StGB	178
dd)	Bewertung und Empfehlung	178
c)	FATF-Empfehlung Nr. 5(c): Vorsatz der Unterstützung eines „Terroristen“	179
aa)	Problematik der Definition eines „Terroristen“	179
bb)	Grenzen einer Parlamentsbindung durch eine Selbstverpflichtung der Exekutive	180
cc)	Umsetzung der Empfehlung durch § 18 Abs. 1 AWG?	181
6.	Wegfall der Erheblichkeitsschwelle und Strafzumessung	182
7.	Rücktritt und tätige Reue	183
8.	Zusammenfassender Lösungsvorschlag	185
C.	Weitere Strafbestimmungen und alternative Ansätze gegen Terrorismusfinanzierung	187
1.	Die Rolle von § 89c Abs. 1 StGB-E im Gesamtkonzept gegen die Terrorismusfinanzierung	187

2. Ergänzung des Strafrechtsschutzes durch § 129a StGB	188
3. Listungsansatz nach § 18 AWG	189
4. Due-Diligence-Ansätze mit Ermittlungspflichten und Compliance- Programmen	190
D. Gesamtbetrachtung der rechtlichen Maßnahmen	192
VII. Zusammenfassung	193
A. Grundlagen der Stellungnahme	193
B. Optimierung von § 89c StGB-E	193
C. Weitere Maßnahmen	195
Anhang	198
1. Gesetzestext des GVVG-ÄndG 2015	199
2. Stellungnahme zum GVVG 2009	203
Literaturverzeichnis	232
Autoren	237

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AC	Law Reports, Appeal Cases
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Anw-StGB	AnwaltKommentar StGB
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BaslerKomm	Basler Kommentar
Bd.	Band
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CDD	customer due diligence
COD	Codecision procedure
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
DNFBPs	designated non-financial businesses and professions
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
Doc.	document
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro

f./ff.	folgende
FATF	Financial Action Task Force
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FTC	International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GVVG	Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten
GVVG-ÄndG	Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten
GWG	Geldwäschegesetz
HRRS	Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
insb., inbes.	insbesondere
ISIS	Islamischer Staat im Irak und Syrien
KG	Kammergericht
LG	Landgericht
LK	Leipziger Kommentar
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MK	Münchener Kommentar
n.F.	neuere Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

XXIV	Abkürzungsverzeichnis
NK	Nomos-Kommentar
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.g.	oben genannt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLG	Oberlandesgericht
Para.	Paragraf
REV	Revision
Rn.	Randnummer
S.	Seite
Sch/Sch	Schönke/Schröder
schwStGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SK	Systematischer Kommentar
StGB	Strafgesetzbuch
StGB-E	Strafgesetzbuch-Entwurfassung
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
u.a.	unter anderem
UN	United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNYB	Max Planck Yearbook of United Nations Law
USD	United States Dollar
v	versus
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung

z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
Ziff.	Ziffer
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zutr.	zutreffend

I. Einführung

A. Problemstellung

Die Anschläge von Al-Qaida 1998 in Kenia und Tansania sowie 2001 in New York haben weltweit zu neuen rechtlichen Initiativen gegen den Terrorismus geführt.¹ Das seither entstandene Sicherheitsrecht zielt vor allem auf eine frühe Verhinderung derartiger Anschläge. Dies gilt nicht nur für die präventiv ausgerichteten Rechtsregime wie das Polizeirecht oder das Geheimdienstrecht. Auch das – klassischerweise erst nach einem schädigenden Ereignis eingreifende – Strafrecht wird im „Kampf“ gegen den Terror so weit wie möglich in den Dienst der Prävention gestellt, da es mit seinen strafprozessualen Befugnissen und seinen materiellrechtlichen Sanktionen eingriffsintensive und für die Verhinderung terroristischer Straftaten unverzichtbare Rechtsfolgen zur Verfügung stellt.²

Diese Entwicklung des Strafrechts von einem repressiven zu einem auch präventiven Instrument erfolgt gesetzestechnisch durch die Kriminalisierung zahlreicher Vorbereitungs- und Gefährdungshandlungen im Vorfeld der Anschlagsdurchführung. Durch diese Vorverlagerungstechnik kann das Strafrecht mit seinen freiheitsentziehenden Maßnahmen nicht erst nach einer terroristischen Gewalttat eingesetzt werden (wenn es beispielsweise bei Selbstmordattentätern nichts mehr bewirken kann), sondern bereits zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt, wenn der Täter z.B. Chemikalien für die Sprengstoffherstellung beschafft, Anschlagziele auskundschaftet, Kontakt zu terroristischen Ausbildungscamps herstellt oder seine Ausreise in Kriegsgebiete vorbereitet.

Dieser Einsatz des Strafrechts im Vorfeld der Tatbegehung ist – entgegen einer häufig vertretenen Meinung – unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten insoweit von Vorteil, als das Strafrecht zur Kontrolle seiner eingriffsintensiven Maßnahmen über intensive verfahrensrechtliche Sicherungen verfügt, die weit über die Standards anderer Rechtsregime – wie das Geheimdienstrecht oder gar das Kriegsrecht – hinausgehen. Das immer weiter ins Vorfeld der Tatbegehung verlagerte „Präventivstrafrecht“ ist allerdings deswegen problematisch, weil die Anwendung von Strafrecht begangenes Unrecht und Schuld des Täters erfordert. Diese Voraussetzungen sind jedoch beispielsweise fraglich, wenn jemand Geld für eine eventuelle spätere Unterstützung des Terrorismus anspart, da die Kriminalisierung einer solch alltäglichen objektiven Handlung allein aufgrund einer hinzukommenden subjektiven terroristischen Verwendungsabsicht einem reinen „Gedankenverbrechen“ nahe-

¹ Vgl. als Folge der Anschläge von 1998 insbesondere Sicherheitsrats-Resolution 1267 (1999) vom 15.10.1999 und die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 9.12.1999 verabschiedete International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Als Folge der Anschläge von 2001 siehe insbesondere Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) vom 28.9.2001.

² Vgl. dazu *Sieber*, ZStW 2007, 1, 26 ff. und NStZ 2009, 353, 355 ff.

kommt. Damit stellt sich die – auch verfassungsrechtlich relevante – Frage, wo die Grenze zwischen bereits strafwürdigem Unrecht liegt (das u.a. längere oder kürzere Freiheitsstrafen rechtfertigen kann) und der bloß polizeirechtlich relevanten Gefahr (die als freiheitsentziehende Maßnahme maximal einen kurzfristigen Unterbindungsgewahrsam erlaubt).

Diese Frage nach dem legitimen Ausmaß der strafrechtlichen Vorverlagerung stellt sich nicht nur für die bereits o.g. Beispiele des Sammelns von Chemikalien, der Besichtigung von Anschlagzielen oder des Besuchs eines Terrorcamps, sondern in besonderer Weise auch für die Beschaffung von Finanzmitteln zur Verwirklichung terroristischer Ziele. Sie ist im Bereich der Terrorismusfinanzierung jedoch schwer zu beantworten, weil Entgegennahme, Sammeln und Weitergabe von Finanzmitteln sozialübliche Handlungen sind. Kann und soll bei diesen alltäglichen und sozialadäquaten objektiven Handlungen die – oft schwer beweisbare – subjektive innere Vorstellung eines späteren Einsatzes der Finanzmittel für terroristische Zwecke auch die Androhung und Verhängung einer langjährigen Freiheitsstrafe rechtfertigen? Soll der Arbeitnehmer bereits dann strafbar sein, wenn sein Gehalt auf dem Konto eingeht und er überlegt, einen Teil des Geldes der Al-Qaida zu spenden?

Die damit verdeutlichte Kriminalisierung finanzieller Unterstützungshandlungen ist nicht nur von akademischem Interesse. Sie ist vor allem dann praxisrelevant, wenn terroristische Organisationen – etwa zur Aufrechterhaltung einer Infrastruktur – auf Geldquellen angewiesen sind, von denen sie durch eine entsprechende Kriminalisierung abgeschnitten werden können. Eine solche Strategie ist zumindest für bestimmte Bereiche des Terrorismus plausibel: Terroristische Anschläge lassen sich zwar in vielen Fällen mit geringen Finanzmitteln durchführen. Andere Anschlagstechniken und die Aufrechterhaltung einer terroristischen Struktur (z.B. des ISIS) erfordern jedoch einen hohen finanziellen Aufwand. Geht man deswegen von der zumindest teilweisen Wirksamkeit eines strafrechtlichen Anti-Finanzierungskonzepts aus, so stellt sich die – auch verfassungsrechtlich relevante – Frage, wo angesichts der hohen Gefährlichkeit terroristischer Angriffe die Grenzen einer Vorverlagerung der Strafbarkeit allgemein und speziell im Bereich der Terrorismusfinanzierung verlaufen.³

B. Bisherige rechtliche Initiativen

Internationale Institutionen und nationale Gesetzgeber entwickeln strafrechtliche Konzepte gegen die Terrorismusfinanzierung verstärkt seit dem Jahr 1999. Wichtige Impulse und Vorgaben kamen bisher von den Vereinten Nationen (Internationa-

³ Vgl. zusammenfassend zu den vorangegangenen Fragen am Beispiel des Gesetzes zur Verfolgung und Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten *Sieber*, NSTz 2009, 353–364.

les Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 sowie insbesondere Sicherheitsrats-Resolutionen 1373 von 2001 und 2178 von 2014), der Europäischen Union (Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung) sowie der FATF (Special Recommendations on Terrorist Financing von 2001).⁴ Diese Initiativen sind jedoch überaus heterogen und komplex. Eine klare Systematisierung der Vorschläge oder gar ein differenzierendes kriminalpolitisches Begründungskonzept fehlt weitgehend.

In Deutschland erfolgte eine Kriminalisierung der (auch finanziellen) Terrorismusunterstützung frühzeitig durch §§ 129a und 129b StGB (Gesetze vom 18.8.1976 und vom 30.8.2002). Unter Hinweis auf diese Regelungen wies Deutschland 2003 die internationale Kritik einer ungenügenden Umsetzung der UN-Vorgaben zunächst zurück.⁵ Es kam seinen Umsetzungspflichten dann im Jahr 2009 durch die Schaffung von § 89 Abs. 1 und 2 Nr. 4 StGB (im Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten vom 30.7.2009) weitergehend⁶ nach. Wortlaut und Begründung dieser Vorschrift zeigen allerdings, dass sich der Gesetzgeber dabei nur wenig an bestehenden völkerrechtlichen Verbindlichkeiten orientierte und sich einer Umsetzungspflicht möglicherweise nicht einmal voll bewusst war.⁷

Trotz dieser Erweiterungen durch § 89 Abs. 1 und 2 Nr. 4 rügte die *Financial Action Task Force (FATF)* die Bundesrepublik Deutschland weiterhin mehrfach, zuletzt im Juni 2014, wegen einer unzureichenden Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung und forderte Abhilfe.⁸ Im Mittelpunkt der Kritik stand die Ausgestaltung von § 89a Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 StGB im Hinblick auf vier Punkte: Erstens sei der von § 89a StGB vorgesehene Nexus zwischen Tathandlungen und terroristischer Anschlussstat zu anspruchsvoll, da er nicht die Finanzierung der außerhalb einer terroristischen Vereinigung operierenden terroristischen Gefährder als solche erfasse. Zweitens sei der Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat zu eng gefasst und entspreche nicht dem Terrorismusbegriff des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999. Als dritter Punkt wurde der Ausschluss unerheblicher Vermögenswerte aus § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB gerügt.⁹ Viertens bemängelte die FATF, dass die im deut-

⁴ Zu diesen Instrumenten ausführlich Kapitel III.

⁵ Vgl. die Ausführungen im Zustimmungsgesetz zum Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, BT-Drucks. 15/1507, S. 25.

⁶ SK-Zöller, § 89a, Rn. 3.

⁷ Vgl. BT-Drucks. 16/12428, S. 15; NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 46.

⁸ Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 13 ff.; zuvor schon *dies.*, Mutual Evaluation Report Germany vom 19.2.2010. S. 66 ff., 268.

⁹ *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14 f.

schen Recht für die Terrorismusfinanzierung vorgesehenen Strafen keine hinreichende Effektivität erwarten ließen.

Das Bundeskabinett hat nunmehr am 4. Februar 2015 einen weiteren Gesetzentwurf beschlossen, der die bestehenden Strafbestimmungen über die Terrorismusfinanzierung um einen neuen § 89c StGB ergänzen soll.¹⁰ Das Gesetz soll einerseits der Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 2178 (2014) vom 24.9.2014 dienen, wonach „die Finanzierung von Reisen zu terroristischen Zwecken strafrechtlich zu verfolgen“ ist. Die Bundesregierung sei zudem „bestrebt“, „den als internationale Standards geltenden Empfehlungen der innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingerichteten Financial Action Task Force (FATF) nachzukommen“. Inwieweit dieses zuletzt genannte Ziel erreicht wurde und erreicht werden sollte, ist jedoch unklar. Angesichts der weitreichenden Vorverlagerung des Tatbestands muss darüber hinaus auch geprüft werden, inwieweit der Gesetzentwurf die Vorgaben des BVerfG und des Bundesgerichtshofs zum Grundsatz des Tatstrafrechts und zum Schuldprinzip einhält. Diese Analyse ist auch deswegen erforderlich, weil das deutsche Verfassungsrecht und die Strafrechtswissenschaft den internationalen Vorgaben zur Terrorismusfinanzierung bisher nur wenig Interesse entgegengebracht haben.¹¹ Die vorliegende Arbeit soll diese Forschungslücke schließen und die ermittelten Erkenntnisse für das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf vom 4.2.2015 fruchtbar machen.

C. Ziele und Methoden der vorliegenden Analyse

1. Zielsetzung

Ziel des vorliegenden Beitrags ist somit eine umfassende Analyse des Reformbedarfs im Bereich der deutschen Strafbestimmungen gegen die Terrorismusfinanzierung. Insbesondere soll der Regierungsentwurf des Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten vom 4.2.2015 (GVVG-ÄndG) daraufhin überprüft werden, ob er den bestehenden internationalen Vorgaben, den verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Anforderungen sowie den Bedürfnissen der Praxis gerecht wird.

2. Methoden

Zur Erreichung dieser Ziele werden in der vorliegenden Arbeit drei methodische Ansätze kombiniert: a) eine zusammenfassende Literaturanalyse zur Terrorismus-

¹⁰ Vgl. BT-Drucks. 36/15 vom 5.2.2015.

¹¹ Vgl. aber *Pieth*, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 1074 ff., und auch *Gazeas/Grosse-Wilde/Kiefling*, *NStZ* 2009, 593 (598); *NK-Paeffgen*, § 89a, Rn. 46, 52; *Sieber*, *NStZ* 2009, 353 (362); *SK-Zöller*, § 89a, Rn. 27.

finanzierung, b) eine rechtsvergleichende Untersuchung der internationalen und nationalen Normen sowie c) eine verfassungsrechtliche, strafrechtsdogmatische und kriminalpolitische Analyse des Reformbedarfs und des GVVG-Änderungsgesetzes.

a) *Literaturanalyse zur Terrorismusfinanzierung*

Eine Literaturanalyse zum Finanzbedarf und zur Finanzierung terroristischer Straftäter und Vereinigungen soll das zu regelnde Phänomen verdeutlichen. Damit lässt sich nicht nur die Plausibilität der These klären, dass ein Austrocknen von Finanzierungsquellen durch strafrechtliche Verbote einen wirksamen Beitrag zur Terrorismusprävention leisten kann. Die Kenntnis der einschlägigen Deliktformen ist vor allem erforderlich, um die strafrechtlichen Verbote den in der Wirklichkeit festgestellten Phänomenen anpassen zu können.

b) *Rechtsvergleichende Analyse der internationalen und nationalen Regelungen*

Eine – vertikale und horizontale – rechtsvergleichende Untersuchung der verschiedenen internationalen Instrumente und der einschlägigen deutschen strafrechtlichen Regelungen soll analysieren, welche internationalen Verpflichtungen für die Bestrafung der Terrorismusfinanzierung bestehen und inwieweit diese Vorgaben im deutschen Recht bereits umgesetzt sind oder zusätzlicher Umsetzungsbedarf besteht. Dabei werden insbesondere die normativen Regelungen, die Materialien zu ihrer Entstehung sowie die Prüfpraxis der FATF einbezogen.

Aufgrund der Vielzahl und Vielfalt der unterschiedlichen Kriminalisierungsgebote auf internationaler und nationaler Ebene sowie der hohen Komplexität der einschlägigen Vorgaben und Tatbestände entwickelt die vorliegende Arbeit dazu mit den Methoden der funktionalen Rechtsvergleichung eine Metastruktur, mit der sich die verschiedenen internationalen und nationalen Tatbestände durch eine einheitliche Gliederung erfassen und damit auch erst vergleichen lassen. Diese Metastruktur differenziert bei der Analyse der internationalen Vorgaben und der nationalen Tatbestände zunächst zwischen den objektiven und subjektiven Merkmalen der verschiedenen Bestrafungsregelungen, da die Verschiebung von objektiven auf subjektive Unrechtsbegründungen im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Diskussion steht und Letztere dann an diese Differenzierung anknüpfen kann.¹² Erst diese einheitliche Gliederungsstruktur erlaubt es, die internationalen Instrumente und die nationalen Regelungen einem Vergleich zu unterziehen.

Wegen der großen – auch strukturellen – Unterschiede zwischen den verschiedenen Terrorismusfinanzierungsnormen erfolgt der Vergleich der Tatbestände dann zu-

¹² Besonderheiten bestehen insoweit bei den – mit den anderen Tatbestandsmodellen so nicht vergleichbaren Bestimmungen des „Ermittlungsverfahrensmodells“, das andere Subfunktionen hat; vgl. dazu unten III.F.

nächst getrennt in vier Tatbestandsgruppen, denen die unterschiedlichen nationalen und internationalen Normen zugeordnet werden können. Diese sind 1. Tatbestände, die eine Sammlung und Bereitstellung von Vermögenswerten in der Absicht oder im Wissen der Unterstützung einer terroristischen Straftat, einer terroristischen Organisation oder einer Terroraktivität kriminalisieren, 2. Tatbestände, die eine objektive Unterstützung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe stellen, 3. Tatbestände, die eine Verletzung von Bereitstellungsverböten auf der Basis einer Leistung von Einzelpersonen oder Organisationen sanktionieren, sowie 4. Regelungen mit Ermittlungspflichten Privater zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung. Die damit vorgenommene Modellbildung der verschiedenen Bestimmungen zur Terrorismusfinanzierung wird dann durch einen abschließenden Strukturvergleich der Tatbestandsmodelle zur Erfassung der Terrorismusfinanzierung bestätigt und vertieft.

c) Verfassungsrechtliche, strafrechtsdogmatische und kriminalpolitische Analyse

Auf der Basis einer verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Untersuchung wird weiter analysiert, wo die Grenzen der Vorfeldkriminalisierung liegen und inwieweit die entsprechenden Anforderungen durch die internationalen Vorgaben, die geltenden deutschen Regelungen und besonders die Vorschläge des Regierungsentwurfs vom 4.2.2015 angemessen berücksichtigt sind.

Damit geht es in der vorliegenden Analyse an erster Stelle um eine internationalrechtliche sowie verfassungsrechtliche und strafrechtsdogmatische Schlüssigkeitsprüfung des Gesetzentwurfs. Eine empirisch-kriminologische Untersuchung über die Wirksamkeit der strafrechtlichen Kontrolle der Terrorismusbekämpfung und ein Vergleich mit alternativen Lösungen sind dagegen im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich.

3. Gang der Darstellung

Diese methodische Konzeption bestimmt auch den Gang der folgenden Darstellung:

- Im Anschluss an diese Einführung zu den Zielen und Methoden der Untersuchung in Kapitel I fasst das nachfolgende Kapitel II auf der Basis eines vorläufig bestimmten allgemeinen Terrorismusbegriffs die bisher bekannt gewordenen Erkenntnisse über die Phänomene der Terrorismusfinanzierung zusammen.
- Kapitel III stellt dann zunächst die internationalen Vorgaben zur Bestrafung der Terrorismusfinanzierung dar, bevor Kapitel IV nach dem gleichen Gliederungsmuster die nationalen deutschen Strafvorschriften aufbereitet.

- Kapitel V vergleicht diese internationalen und nationalen Regelungen innerhalb der verschiedenen Tatbestandsmodelle. Auf dieser Grundlage ermittelt es, inwieweit die internationalen Vorgaben im geltenden deutschen Recht und in dem aktuellen Regierungsentwurf bereits umgesetzt sind oder ob – auch nach einem Inkrafttreten des Entwurfs – noch weiterer Umsetzungsbedarf besteht.
- Kapitel VI bestimmt dann zur Bewertung der verschiedenen Vorgaben und Gesetze zunächst die verfassungsrechtlichen, strafrechtsdogmatischen und kriminalpolitischen Beurteilungskriterien. Auf dieser Basis beurteilt es den aktuellen Regierungsentwurf im Kontext der entsprechenden internationalen Regelungen. Soweit sich dabei ein gesetzlicher Änderungsbedarf ergibt, werden konkrete rechtspolitische Gesetzesvorschläge entwickelt.

II. Phänomene der Terrorismusfinanzierung

Die vorliegende Untersuchung bezweckt keine eigene empirische Untersuchung von Erscheinungsformen der Terrorismusfinanzierung anhand von Originalquellen, sondern lediglich einen Überblick anhand von Literaturangaben und Feststellungen von internationalen Organisationen. Eine solche Analyse ist nicht nur allgemein für das Verständnis des vorliegenden Forschungsgegenstandes hilfreich. Wie bereits im Methodenteil ausgeführt, sind Kenntnisse des Finanzierungsbedarfs terroristischer Organisationen auch für die Beantwortung der Frage erforderlich, inwieweit die Unterbindung oder Erschwerung der Terrorismusfinanzierung eine erfolgversprechende Präventionsstrategie sein kann. Die Kenntnis der verschiedenen Formen der Terrorismusfinanzierung ist darüber hinaus vor allem für die Beurteilung relevant, ob diese Phänomene von den einschlägigen Tatbeständen erfasst werden.

Eine Darstellung von Erscheinungsformen der Terrorismusfinanzierung setzt allerdings zunächst eine grobe Arbeitshypothese über den Begriff des Terrorismus voraus, die unabhängig von den unterschiedlichen gesetzlichen Definitionen ist. Eine solche Begriffsklärung ist z.B. auch wegen der gegenwärtig beispielsweise im Irak und in Syrien zu beobachtenden Vermischung von Bürgerkriegshandlungen und terroristischer Gewalt erforderlich.

Nachfolgend wird deswegen zunächst kurz auf den – für die Beschreibung der Phänomene des Terrorismus geeigneten – allgemeinen Begriff des Terrorismus eingegangen (A.). Anschließend folgen Ausführungen über den Finanzierungsbedarf terroristischer Organisationen (B.), die Begehungsformen der Terrorismusfinanzierung (C.) und den Transfer von Vermögenswerten (D.).

A. Allgemeiner Terrorismusbegriff

Auf internationaler Ebene fehlt es immer noch an einer umfassenden verbindlichen Definition des Terrorismusbegriffs.¹ Bestimmte Merkmale des Terrorismus werden heute jedoch sowohl von den Vereinten Nationen als auch von der Europäischen Union weithin als prägend anerkannt.² Kennzeichnend für Terrorismus ist demnach eine auf Tötung, schwere Körperverletzung oder Entführung zielende Handlung, die darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.³ Charakte-

¹ *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 367 ff.

² Vgl. *Aust*, *Max Planck UNYB* 5 (2001), 285 (290); *Lavalle*, *ZaöRV* 60 (2000), 491 (497).

³ Vgl. Sicherheitsrats-Resolution 1566 (2004) vom 8.10.2004; Artikel 2 Abs. 1(b) der *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* vom

ristisch ist damit eine Instrumentalisierung der Opfer. Letztere werden nicht um ihrer selbst willen angegriffen, sondern zum Zweck der „Kommunikation“ des Täters mit der Gesellschaft oder mit politischen Institutionen.⁴

An einer entsprechenden Einordnung einer Tat als terroristisch ändert sich durch die Beteiligung des Täters an einem bewaffneten Konflikt grundsätzlich nichts. Der Begriff des Terrorismus erfasst nach der von den Vereinten Nationen anerkannten Definition nur Angriffe auf Zivilisten und andere nicht aktiv an Kampfhandlungen teilnehmende Personen,⁵ nicht hingegen Angriffe auf Kombattanten. Die in einem bewaffneten Konflikt dem humanitären Völkerrecht genügenden Kampfhandlungen sind daher grundsätzlich nicht terroristisch.⁶ Terrorismus ist aber hinsichtlich solcher Handlungen anzunehmen, die eine der Konfliktparteien unter Verletzung der humanitären Völkerrechte zu dem Zweck begeht, mittels Einschüchterung der Zivilbevölkerung die Kontrolle über diese zu erlangen oder durch gegen Zivilisten gerichtete Gewalttaten eine Regierung oder internationale Organisation zur Nichtteilnahme an dem Konflikt zu bewegen.⁷

B. Finanzierungsbedarf terroristischer Organisationen

Die Kosten für die unmittelbare Durchführung von Anschlägen sind – wie etwa die Anschläge von Madrid (2004) und London (2005) zeigten – vielfach eher gering.⁸ Der Finanzierungsbedarf terroristischer Organisationen geht jedoch in der Regel weit über die Durchführung konkreter terroristischer Handlungen hinaus. Bedeutendere Kosten entstehen regelmäßig durch die ideologische und praktische Ausbildung von potenziellen Attentätern. Auch die Aufrechterhaltung einer Organisation oder eines Netzwerks erweist sich als kostenintensiv, insbesondere die Schaffung von organisatorischen Strukturen, die Gewährleistung des Lebensunterhalts der Mitglieder und ihrer Angehörigen, die Rekrutierung neuer Mitglieder und die propagandistische Verbreitung der eigenen Ideologie. Gerade regional verankerte Gruppen bemühen sich zudem durch öffentliche Wohlfahrtspflege um Rück-

9.12.1999; Artikel 1 (1) des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13.6.2002 i.d.F. des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI des Rates vom 28.11.2008.

⁴ Gunning, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 96; Meliá, GA 2012, 1 (10 f.); Zöller, GA 2010, 607 (612 f.).

⁵ Vgl. Artikel 2 Abs. 1(b) der International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism vom 9.12.1999; Sicherheitsrats-Resolution 1566 (2004) vom 8.10.2004.

⁶ BT-Drucks. 14/8524, S. 13; Aust, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (298); Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 12; Kreß/Gazeas, in: Sieber u.a. (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 371 f.; zurückhaltender das Oberste Gericht des Vereinigten Königreichs in *R v Gul* [2013] UKSC 64 unter Verweis auf den uneinheitlichen Sprachgebrauch des UN-Sicherheitsrats.

⁷ Ausführlich dazu *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights Law*, *Foreign Fighters under International Law*, 2014, S. 24 ff.

⁸ *Financial Action Task Force*, *Terrorist Financing*, 2008, S. 7.

halt in der Bevölkerung.⁹ Ein Ressourcenbedarf kann sich schließlich auch ergeben, wenn zur Stärkung des eigenen Einflusses andere – gegebenenfalls auch in geografisch entfernten Regionen operierende – terroristische Organisationen oder Widerstandsbewegungen unterstützt werden sollen.¹⁰ Die Strategie, terroristischen Organisationen den Zugang zu diesen Geldern durch eine Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung abzuschneiden, erscheint damit als ein plausibles Konzept.

C. Finanzierungsquellen terroristischer Organisationen

Die Mittelbeschaffung terroristischer Netzwerke ist vielgestaltig. Im Wesentlichen lassen sich vier Finanzierungsquellen unterscheiden: (1.) Spenden, (2.) kriminelle Aktivitäten, (3.) prima facie legale Geschäftstätigkeiten mit Hilfe von Wirtschaftsunternehmen und (4.) Einnahmen aus der Kontrolle eines Territoriums.

1. Spenden

Die Sammlung einer Vielzahl kleinerer Einzelspenden dürfte gegenwärtig für die Finanzierung des internationalen Terrorismus nur eine beschränkte Bedeutung haben.¹¹ In der Zukunft kann sich eine gewichtigere Rolle individueller Spenden allerdings wieder im Wege des „Crowdfunding“ aus internetbasierten Spendensammlungen ergeben. Die Organisation ISIS bemüht sich gegenwärtig durch eine hochprofessionelle Nutzung sozialer Netzwerke und anderer Online-Anwendungen intensiv um Spenden.¹² ISIS und andere Terrororganisationen erhalten darüber hinaus einzelne Großspenden von wohlhabenden Personen. Ein neuer Bericht der FATF erwähnt insoweit die Großspende eines regionalen Spenders aus der Golfregion über zwei Millionen US-Dollar.¹³

⁹ *Acharya*, Targeting Terrorist Financing, 2009, S. 25 f.; *Financial Action Task Force*, Terrorist Financing, 2009, S. 8; *Gunning*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism, 2008, S. 100.

¹⁰ *Acharya*, Targeting Terrorist Financing, 2009, S. 27.

¹¹ Vgl. *Roger Wilkins*, Präsident der Financial Action Task Force, am 18.12.2014 gegenüber dem Counter-Terrorism Committee Executive Directorate des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen; einzusehen unter http://www.un.org/en/sc/ctc/news/2014-12-31_inter_view_FATF.html

¹² *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 24 ff.

¹³ Vgl. FATF Report „Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, Februar 2015, S. 18.

Eine Rolle bei Spenden spielen auch Hilfsorganisationen.¹⁴ Dabei können legitime – z.B. karitative – Gruppen durch Personen missbraucht werden, die einer terroristischen Vereinigung nahestehen. Ein solcher Missbrauch ist für die in einem Krisengebiet operierenden Hilfsorganisationen teilweise sogar unvermeidlich, etwa wenn Terroristen den Transfer von Hilfslieferungen oder deren Empfänger „besteuern“.¹⁵ Terroristische Gruppen können aber auch Hilfsorganisationen zum Zweck der Spendensammlung unmittelbar kontrollieren und dabei unter Umständen Spender über den Verwendungszweck täuschen¹⁶ oder aber das Personal von Hilfsorganisationen zum Zweck der Mittelveruntreuung gezielt unterwandern.¹⁷

2. Kriminelle Handlungen

Eine quantitativ bedeutende Art der Mittelbeschaffung für terroristische Zwecke ist die Beteiligung terroristischer Akteure an *organisierter Kriminalität*.¹⁸ Die FATF nennt vor allem organisierte Formen von Diebstahl, Betrug, Erpressung und Schmuggel;¹⁹ die Literatur weist zusätzlich auf Drogenhandel und Produktpiraterie (insb. von DVDs und Zigaretten) hin.²⁰ In Betracht kommt dabei die Begehung von entsprechenden Straftaten sowohl durch Mitglieder der terroristischen Organisation innerhalb ihres primären geografischen Betätigungsgebiets als auch durch außerhalb dieses Gebiets beheimatete Unterstützer.²¹ Zu diesem Zweck kommt es mitunter auch zu einer Zusammenarbeit mit bereits in der organisierten Kriminalität etablierten Vereinigungen.²² Beträchtliche Mittel werden weiter durch Lösegelderpressung generiert. Die selbstständige kriminelle Beschaffung von Mitteln kann

¹⁴ Die quantitative Bedeutung europäischer Spenden für die Al-Qaida ist nach *Gunning*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 104, auch infolge der bestehenden gesetzlichen Regulierung von Hilfsorganisationen eher gering. Für den „Islamischen Staat“ gilt Ähnliches, vgl. *Levitt*, *Terrorist Financing and the Islamic State*, Gutachten für das US-Repräsentantenhaus vom 13.11.2014.

¹⁵ *Financial Action Task Force*, *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, 2014, S. 41.

¹⁶ *Acharya*, *Targeting Terrorist Financing*, 2009, S. 57; *Financial Action Task Force*, *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, 2014, S. 42 f.

¹⁷ *Financial Action Task Force*, *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, 2014, S. 37 f.; *Gunning*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 103.

¹⁸ Dazu umfassend *Shelley*, *Dirty Entanglements*, 2014, S. 173 ff.

¹⁹ *Financial Action Task Force*, *Terrorist Financing*, 2008, S. 15 ff; vgl. auch BGH NJW 2009, 3448 (3449).

²⁰ *Shelley*, *Dirty Entanglements*, 2014, S. 272 ff.

²¹ *Acharya*, *Targeting Terrorist Financing*, 2009, S. 64 ff.; *Williams*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 137 ff.

²² *Williams*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 135 f., der jedoch vor einer Überbewertung der Verbindung von Terrorismus und organisierter Kriminalität warnt.

aber auch für kleine, autonom operierende Terrorzellen (zunehmende) Bedeutung haben. Denn diese sind nicht zuletzt infolge weltweiter regulatorischer Maßnahmen immer mehr von einer finanziellen Unterstützung durch internationale Netzwerke abgeschnitten und daher auf sich selbst gestellt.²³

3. Wirtschaftliche Geschäftstätigkeit

Mitglieder oder Unterstützer einer terroristischen Vereinigung betreiben zur Förderung eines terroristischen Vorhabens auch *prima facie legitime Unternehmen*. Durch ein zumindest teilweise im Dienst einer terroristischen Organisation stehendes Handelsunternehmen können Gelder in beträchtlichem Umfang erlangt werden, sodass eine wirtschaftliche Interaktion zwischen terroristisch motivierten Händlern und regulären Wirtschaftsakteuren (nicht zuletzt Verbrauchern) vielfach nicht auszuschließen ist. Bedeutung erlangen kann hier auch die Handelsumlenkung.²⁴ Dabei macht sich ein Zwischenhändler das Preisgefälle zwischen zwei Ländern zunutze. Hersteller von Waren machen deren Großhandelspreis oft von dem – durch den Zwischenhändler benannten – Zielland abhängig. Durch eine abredewidrige Weiterveräußerung in einem höherpreisigen Land lassen sich dann erhebliche Gewinne generieren.²⁵

4. Kontrolle des Territoriums

Noch sehr viel reichere Quellen der Finanzierung eröffnen sich terroristischen Organisationen, wenn sie ein größeres Territorium besetzen. Dies zeigt sich derzeit an der in Teilen des Iraks und Syriens operierenden Organisation „Islamischer Staat“ (ISIS). Die Kontrolle über ein Territorium ermöglicht vor allem die wirtschaftliche Ausbeutung der lokalen Bevölkerung. ISIS gewinnt heute beträchtliche Vermögenswerte insbesondere durch Erpressung oder „Besteuerung“ und durch die „Beschlagnahme“ von Privateigentum.²⁶ Die Kontrolle über Bodenschätze, über die landwirtschaftliche und industrielle Produktion sowie über Kunst- und Kulturgegenstände generiert zudem umfangreiche Einnahmen durch Handel und Schmuggel. Entsprechende Ressourcen – im Fall von ISIS in erster Linie Erdöl und

²³ Williams, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 136.

²⁴ Acharya, *Targeting Terrorist Financing*, 2009, S. 62; deKieffer, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 150.

²⁵ deKieffer, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 151.

²⁶ Levitt, *Terrorist Financing and the Islamic State*, Gutachten für das US-Repräsentantenhaus vom 13.11.2014, S. 10 f., zugänglich unter www.financialservices.house.gov; *Financial Action Task Force*, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant*, February 2015, S. 12.

Weizen – werden vor allem an die lokale Bevölkerung verkauft, in beträchtlichem Umfang aber auch an Abnehmer in nicht von der Organisation kontrollierten Gebieten.²⁷ ISIS gewinnt Gelder zudem auch aus der Plünderung und dem Verkauf archäologischer Wertgegenstände.²⁸ Andere Arten der Mittelbeschaffung – insbesondere private Spenden, Lösegelderpressung und weitere Formen organisierter Kriminalität – können ebenfalls bedeutsame Geldquellen darstellen, treten jedoch im Umfang hinter diesen Einnahmen zurück.²⁹

Mit der Kontrolle über ein Territorium verändert sich allerdings auch der Ressourcenbedarf der terroristischen Organisation. Materielle Ressourcen werden zwar weiterhin für die Vorbereitung und Durchführung von Gewalttaten benötigt, um – insbesondere durch Einschüchterung der lokalen Bevölkerung – die territoriale Kontrolle zu festigen. Um Rückhalt in der Bevölkerung zu gewinnen, wird eine terroristische Organisation regelmäßig aber auch Verwaltungsaufgaben erfüllen und Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen, etwa eine medizinische Grundversorgung der in ihrem Territorium lebenden Bevölkerung gewährleisten.³⁰

Dadurch steigt einerseits der Ressourcenbedarf der Organisation. Andererseits lässt sich in Anbetracht dieser Diversifizierung der Mittelverwendung ein erheblicher Teil der Ressourcenallokation nicht mehr der Begehung terroristischer Gewalttaten zuordnen. Soweit die Organisation auswärtigen Hilfsorganisationen Zugang zu ihrem Territorium gewährt, ist zudem kaum zu verhindern, dass internationale Hilfsgelder (auch) der terroristischen Organisation zukommen, etwa weil die Empfänger der Hilfsgelder durch die terroristische Organisation „besteuert“ werden. Dies kann zu erheblichen Problemen bei der Beurteilung der strafbaren Terrorismusfinanzierung führen.³¹ Die Absehbarkeit einer solchen partiellen Zweckentfremdung von Hilfsgütern hält – wie nicht zuletzt das Bemühen des Roten Kreuzes und der UNICEF um Zugang zu den durch die Organisation ISIS beherrschten Gebieten zeigt³² – Hilfsorganisation aus humanitären Gründen häufig nicht von der

²⁷ *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 13 ff.; vgl. auch *Levitt*, Terrorist Financing and the Islamic State, Gutachten für das US-Repräsentantenhaus vom 13.11.2014, S. 3 ff., 11 f., zugänglich unter www.financialservices.house.gov.

²⁸ *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 16 f.

²⁹ Vgl. *Levitt*, Terrorist Financing and the Islamic State, Gutachten für das US-Repräsentantenhaus vom 13.11.2014, S. 5, zugänglich unter www.financialservices.house.gov; *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 18 ff.

³⁰ Vgl. *Gunning*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism, 2008, S. 99 ff.

³¹ Vgl. dazu unten VI.B.5.b).

³² “Governments should talk to Islamic State to get aid access – UNICEF”, Meldung der Nachrichtenagentur *Reuters* vom 13.3.2015, zugänglich unter www.reuters.com; “Islamic

Erbringung ihrer Dienste ab. Auch bei sonstigen externen Zuwendungen an die unter der Herrschaft einer terroristischen Organisation lebenden Personen – etwa ausgezahlten Gehältern oder Unterhaltszahlungen von Familienangehörigen – lässt sich infolge der von der Organisation erhobenen „Steuern“ oftmals nicht verhindern, dass ein erheblicher Teil auch der Organisation und ihren terroristischen Aktivitäten zukommt.³³

D. Transfer von Vermögenswerten

Für die Finanzierung terroristischer Aktivitäten von erheblicher Bedeutung ist auch der *Transfer* von bereits akquirierten (etwa durch Spenden erworbenen) Geldern. Dabei sind besonders die folgenden Formen der Übermittlung relevant: (1.) der Schmuggel von Bargeld und anderen Vermögenswerten, (2.) der Transfer von Geldern durch alternative (nicht regulierte) Überweisungssysteme sowie (3.) die Verschleierung der Identität von Sender und/oder Empfänger einer Überweisung im Bankverkehr.

1. Schmuggel von Bargeld und anderen Vermögenswerten

Der Bargeldschmuggel, aber auch der Schmuggel anderer einfach zu transportierender Wertgegenstände, hat für den Transfer von Vermögenswerten zu terroristischen Zwecken eine erhebliche Bedeutung.³⁴ Versteckt in Hilfslieferungen oder im Reisegepäck erfolgt ein solcher Transfer auch zugunsten der Organisation ISIS.³⁵ Dabei ist neben dem Schmuggel durch Kurierere der Bargeldschmuggel durch Personen relevant, die nach Syrien oder den Irak reisen, um sich dort einer terroristischen Organisation anzuschließen. Die sogenannten „foreign terrorist fighters“ werden vor der Abreise aus ihrem Heimatland von ISIS regelmäßig aufgefordert, zur Unterstützung der Organisation Bargeld mitzubringen.³⁶

State-controlled parts of Syria, Iraq largely out of reach: Red Cross”, Meldung der Nachrichtenagentur *Reuters* vom 13.3.2015, zugänglich unter www.reuters.com.

³³ Vgl. *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 17 f.

³⁴ Vgl. *Farah*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 200; *Financial Action Task Force*, *Terrorist Financing in West Africa*, 2013, S. 23 ff.; *HM Treasury*, *The financial challenge to crime and terrorism*, 2007, S. 53.

³⁵ *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 29.

³⁶ *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 29.

Inwieweit – im Zuge der vermehrten Nutzung des Internets durch terroristische Organisationen zur Generierung von Spenden³⁷ – der Geldtransfer durch die Nutzung digitaler Währungen (z.B. mittels Bitcoins) Bedeutung erlangt hat, ist nicht verlässlich geklärt.³⁸

2. Alternative traditionelle Überweisungssysteme

Terroristische Organisationen und ihnen nahestehende Personen nutzen vor allem auch „alternative Überweisungssysteme“³⁹. Bei diesen handelt es sich um eine weltweit verbreitete und grundsätzlich legitime Form des (vor allem grenzüberschreitenden) Transfers von Geld oder anderen Werten. Charakteristisch ist dafür das sogenannte *Hawala*-Banking. Dieses wird vielfach durch kleine Händler wie Reisebüros oder Lebensmittelhändler neben ihrem normalen Geschäftsbetrieb angeboten.⁴⁰ Dabei werden Gelder des „Überweisenden“ an einem Ort durch den Händler einkassiert und an einem anderen Ort durch eine andere Person – etwa einen Geschäftspartner des Händlers – an den Begünstigten ausgezahlt. Der Rückzahlungsanspruch des auszahlenden Geschäftspartners gegen den entgegennehmenden Partner wird anschließend mit anderweitigen Zahlungsansprüchen des Händlers verrechnet.⁴¹ Verbleibende Differenzbeträge zwischen den Geschäftspartnern werden durch den physischen Transfer von Geld oder anderen Vermögensgegenständen ausgeglichen, können aber auch durch eine – auf fiktive Rechnung bezogene – Banküberweisung beglichen werden.⁴² Die Transaktionen basieren in der Regel auf Vertrauen zwischen den Beteiligten. Aufzeichnungen werden kaum angefertigt. Transaktionen lassen sich deshalb häufig auch nicht anhand einer Dokumentation zurückverfolgen.⁴³

³⁷ *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, February 2015, S. 24 ff.

³⁸ *Financial Action Task Force*, Virtual Currencies, 2014, S. 9.

³⁹ *Warius*, Das Hawala-Finanzsystem in Deutschland, 2009, S. 44.

⁴⁰ *Passas/Maimbo*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism, 2008, S. 178; *Warius*, Das Hawala-Finanzsystem in Deutschland, 2009, S. 76 f.

⁴¹ *Financial Action Task Force*, The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing, 2013, S. 23; *Warius*, Das Hawala-Finanzsystem in Deutschland, 2009, S. 77; *dies.*, in: Herzog (Hrsg.), Geldwäschegesetz, 2014, § 2, Rn. 90.

⁴² *Financial Action Task Force*, The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing, 2013, S. 23; *Passas/Maimbo*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism, 2008, S. 178 f.; *Warius*, Das Hawala-Finanzsystem in Deutschland, 2009, S. 77; ; *dies.*, in: Herzog (Hrsg.), Geldwäschegesetz, 2014, § 2, Rn. 90.

⁴³ *Passas/Maimbo*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism, 2008, S. 177 f.; *Warius*, Das Hawala-Finanzsystem in Deutschland, 2009, S. 77.

Diese alternativen Überweisungssysteme sind unter anderem für Migranten zum Transfer von Geldern an ihre Familienangehörige im Heimatland wichtig, vor allem, wenn es im Empfängerland an zuverlässigen und preislich erschwinglichen Finanzdienstleistern fehlt⁴⁴ oder eine Region – wie gegenwärtig das von ISIS beherrschte Gebiet – infolge von internationalen Sanktionen vom internationalen Bankenverkehr abgeschnitten ist.⁴⁵ Große Hawala-Anbieter können für ganze Volkswirtschaften von zentraler Bedeutung sein.⁴⁶

Der informelle Charakter alternativer Transfersysteme ermöglicht dabei eine Umgehung der staatlichen Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor sowie der damit verbundenen Prüf- und Dokumentationspflichten der Finanzdienstleister.⁴⁷ Er macht solche Systeme damit für terroristisch motivierte oder andere kriminelle Transaktionen besonders attraktiv.⁴⁸ Verlässliche Statistiken zum Ausmaß eines kriminellen Missbrauchs alternativer Transfersysteme liegen nicht vor;⁴⁹ nach einer Schätzung bedienen alternative Transfersysteme weltweit jedoch bis zu 300 Millionen Kunden.⁵⁰

Angesichts der weiten Verbreitung der – oft nicht-regulierten – Finanzdienstleistungen schwächen diese jedoch die Effektivität der präventiven staatlichen Regulierung des Finanzdienstleistungssektors. Unter anderem ermöglichen alternative Transfersysteme eine Umgehung der vom UN-Sicherheitsrat und von der Europäischen Union zum Zweck der Terrorismusprävention erlassenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen.⁵¹

⁴⁴ *Passas/Maimbo*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 175.

⁴⁵ Vgl. *Financial Action Task Force*, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant*, February 2015, S. 28.

⁴⁶ *Passas/Maimbo*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 180 f.

⁴⁷ *Passas/Maimbo*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 178; vgl. dazu unten III.F.3, IV.D.

⁴⁸ *Financial Action Task Force*, *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, 2013, S. 27; *dies.*, *Terrorist Financing in West Africa*, 2013, S. 30 f.

⁴⁹ *Financial Action Task Force*, *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, 2013, S. 25, 27.

⁵⁰ *Warius*, in: Herzog (Hrsg.), *Geldwäschegesetz*, 2014, Einl, Rn. 28; vgl. auch *Financial Action Task Force*, *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, Oktober 2013, S. 25.

⁵¹ *Financial Action Task Force*, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant*, February 2015, S. 28; *Passas/Maimbo*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 176.

3. Missbrauch von Einzelpersonen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen

Zur Ermöglichung verdeckter Geldüberweisungen werden weiter Bankverbindungen von Familienangehörigen oder anderen Einzelpersonen verwendet. Bei einem Transfer größerer Geldbeträge über das Konto einer Einzelperson besteht jedoch ein erhöhtes Risiko, dass Mitarbeiter von Finanzdienstleistern mangels eines erkennbaren wirtschaftlichen Zwecks der Überweisung Verdacht schöpfen und die nationalen Aufsichtsbehörden von dem Vorgang in Kenntnis setzen.⁵² Für umfangreichere Transfers bietet sich daher die Nutzung eines Unternehmens oder der Missbrauch einer Hilfsorganisation an, die im Bankenverkehr als Scheinüberweiser oder Scheinempfänger auftreten können.⁵³ Dem Missbrauch einer Hilfsorganisation kommt für die Terrorismusfinanzierung also nicht nur bei der Gewinnung finanzieller Mittel eine wichtige Rolle zu, sondern auch für deren unauffälligen Transport. Insbesondere die Unterstützung einer in einem Konfliktgebiet agierenden terroristischen Organisation lässt sich auf diese Weise nur schwer von humanitärer Hilfe unterscheiden.⁵⁴

⁵² Zur Pflicht der Finanzdienstleister und anderer Berufsgruppen zur Erstattung solcher Verdachtsmitteilungen unten III.F.3.a, IV.D.2.

⁵³ Vgl. Acharya, Targeting Terrorist Financing, 2009, S. 74; *Financial Action Task Force*, Terrorist Financing, 2008, S. 14; *dies.*, Combating the Abuse of Non-Profit Organisations, 2013, S. 12; *dies.*, Terrorist Financing in West Africa, 2013, S. 29 ff.

⁵⁴ Dazu ausführliche Fallbeispiele in *Financial Action Task Force*, Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations, 2014, S. 36 ff.

III. Internationale rechtliche Vorgaben

Die Bemühungen um ein umfassendes Übereinkommen gegen Terrorismus und um eine weltweit gültige Terrorismusdefinition waren bisher noch nicht erfolgreich.¹ Dies verhinderte jedoch nicht die Entwicklung zahlreicher internationaler Instrumente gegen Terrorismus und gegen Terrorismusfinanzierung:

- Auf der Ebene der *Vereinten Nationen* entstanden bereits seit den 1970er-Jahren zahlreiche Übereinkommen gegen den Terrorismus.² Den Geldquellen des Terrorismus widmeten sich die Staaten allerdings erst mit dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 und der entsprechenden Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001), welche die Grundlage für die spätere Resolution 2178 (2014) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Ausreise von „foreign terrorist fighters“ im Jahr 2014 bildeten (unten A. und B.).
- In *Europa* beschäftigte sich der *Europarat* seit den 1970er Jahren ebenfalls mit rechtlichen Maßnahmen gegen den Terrorismus.³ Sein Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus von 2005 forderte eine weitreichende Kriminalisierung terroristischer Vorbereitungshandlungen, verzichtete jedoch aufgrund der bestehenden UN-Konvention auf eine Verpflichtung zur Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung.⁴ Die *Europäische Union* verlangte dagegen in ihrem Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2002⁵ eine Bestrafung der Unterstützung terroristischer Vereinigungen. Mit diesem neuen, gegen terroristische Vereinigungen gerichteten Kriminalisierungsmodell ging sie – auch für die Terrorismusfinanzierung – teilweise noch über das UN-Übereinkommen von 1999 hinaus⁶ (dazu unten C.).
- An der internationalen Eindämmung der Terrorismusfinanzierung beteiligt ist vor allem auch die *Financial Action Task Force (FATF)*. Sie erarbeitete auf der

¹ Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly Resolution 51/210 vom 17.12.1996, Sixteenth session 2013, A/68/37.

² Vgl. beispielsweise die Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft vom 16.12.1970, die Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation vom 23.9.1971; dazu *Pieth*, Journal of International Criminal Justice 4 (2006), 1074 (1077 f.). Zu einem Überblick über die verschiedenen Konventionen siehe *Sieber*, in *Wade/Maljević* (Hrsg.), *A War on Terror*, 2010, S. 171, 179 ff.

³ Council of Europe Convention on the Suppression of Terrorism vom 27.1.1977.

⁴ Vgl. Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism vom 16.5.2005; *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, *NStZ* 2009, 593 (598); *NK-Paeffgen*, § 89a, Rn. 46; *SK-Zöller*, § 89a, Rn. 27.

⁵ Artikel 2 Abs. 2 (b) des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13.6.2002 in der Fassung des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI des Rates vom 28.11.2008.

⁶ *NK-Paeffgen*, § 89a, Rn. 46.

Grundlage der UN-Vorgaben erstmals im Jahr 2001 Empfehlungen zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung und wirkt seither durch ein regelmäßiges Evaluierungsverfahren auf deren Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten hin (unten D.).

- UN, FATF und EU setzen darüber hinaus auch zunehmend – zuletzt mit der Sicherheitsrats-Resolution 2199 vom Januar 2015 – darauf, in bestimmten Risikobereichen terroristisch motivierte Wirtschaftsaktivitäten durch Sanktionen gegen *speziell gelistete „terroristische“ Akteure* sowie durch *Ermittlungsverpflichtungen von Wirtschaftsteilnehmern* (insb. nach dem Know-your-customer-Prinzip) zu verhindern (unten E. und F.).

Diese Instrumente der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Financial Action Task Force sollen im Folgenden näher untersucht und verglichen werden, da sie wichtige Bestimmungsfaktoren für die deutsche Strafgesetzgebung sind. Wie oben zur Methodik dieser Arbeit ausgeführt, werden die verschiedenen nationalen und internationalen Instrumente zum Zwecke ihres Vergleichs so weit wie möglich mit der gleichen Gliederungsstruktur dargestellt. Auf der ersten Gliederungsebene werden für die vorgenannten Regelungen jeweils die folgenden Punkte differenziert:⁷

1. der relevante Normtext,
2. der objektive Tatbestand (bei dem dann weiter zwischen der Tathandlung und dem Tatmittel unterschieden wird),
3. der subjektive Tatbestand (mit der Unterscheidung des Vorsatzes in Bezug auf die eigene Tathandlung des Unterstützers und einem eventuellen weiter reichenden „überschießenden“ Vorsatz in Bezug auf die Verwendung der Finanzmittel durch einen Haupttäter), sowie
4. ein eventuell geregelter Strafraum und die – in vielen Rechtsordnungen damit zusammenhängende – Versuchsstrafbarkeit.

Eventuelle Fragen der Rechtswidrigkeit und der Schuld werden nicht vertieft, da sie für die vorliegende Problematik der Tatbestandsformulierungen keine große Rolle spielen.⁸

⁷ Besonderheiten bestehen insoweit bei den – mit den anderen Tatbestandsmodellen so nicht vergleichbaren – Bestimmungen des „Ermittlungsverfahrensmodells“, das andere Subfunktionen hat. Hier wird zwischen dem Normtext, den einschlägigen Verpflichtungen, den Verpflichteten und den Sanktionen unterschieden. Vgl zu den Unterschieden der gebildeten Modelle unten V.D.

⁸ Ein Tatbestandsmerkmal der Rechtswidrigkeit wird in den vorliegend untersuchten internationalen Instrumenten lediglich im Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 genannt. Aber auch bei den übrigen Instrumenten besteht die Möglichkeit der Schaffung von Rechtfertigungsgründen. Ermöglicht wird dem nationalen Recht damit etwa die Schaffung von Erlaubnistatbeständen zugunsten von Sicherheitsbehörden; vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (294). Als Rechtfertigungsgrund in Betracht kommt auch die mittelbar teilweise auch einer Terrororganisation

A. Vereinte Nationen: FTC von 1999 und Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001)

1. Normtext

Grundlegendes Instrument der Vereinten Nationen gegen die Terrorismusfinanzierung ist das von Deutschland 2004 ratifizierte Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*; im Folgenden: FTC).⁹ In ähnlicher Weise verpflichtete die Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) alle Staaten zur Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung und forderte sie zudem auf, der FTC beizutreten.¹⁰ 185 Staaten kamen dem mittlerweile nach. Die sich so ergebenden Kriminalisierungspflichten wurden durch den Sicherheitsrat im Jahr 2014 noch weiter ausgedehnt.¹¹

a) FTC 1999

Kernvorschrift der FTC ist Artikel 2 Abs. 1. Dieser lautet im amtlichen deutschen Wortlaut des Ratifizierungsgesetzes¹² auszugsweise:

(1) Eine Straftat im Sinne dieses Übereinkommens begeht, wer auf irgendeinem Wege unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt in der Absicht oder in der Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise verwendet werden, um

zugutekommende Leistung humanitärer Hilfe; vgl. UN Doc. A/C.6/54/L.2, S. 60; *Lavalle*, ZaöRV 60 (2000), 491 (501); *Pieth*, Journal of International Criminal Justice 4 (2006), 1074 (1080). Gemäß Artikel 6 des Übereinkommens von 1999 darf eine Rechtfertigung aber unter keinen Umständen mit politischen, philosophischen, weltanschaulichen, rassischen, ethnischen, religiösen oder sonstigen Erwägungen ähnlicher Art begründet werden; kritisch dazu *Pieth*, Journal of International Criminal Justice 4 (2006), 1074 (1081).

⁹ BGBl. 2003 I S. 1923.

¹⁰ Resolution 1373 (2001) vom 28.9.2001.

¹¹ Resolution 2178 (2014) vom 24.9.2014.

¹² Vgl. BGBl. 2003 I S. 1926 f. In der amtlichen englischsprachigen Fassung lautet Artikel 2 des Übereinkommens auszugsweise:

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out:

- (a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or
- (b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

- a) eine Handlung vorzunehmen, die im Sinne und nach der Begriffsbestimmung einer der in der Anlage aufgeführten Übereinkünfte einer Straftat darstellt, oder
 - b) eine andere Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die bei einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. [...]
- (3) Die tatsächliche Verwendung der finanziellen Mittel zur Begehung einer in Absatz 1 Buchstabe a oder b genannten Straftat ist nicht Voraussetzung für die Einstufung einer Handlung als Straftat im Sinne des Absatzes 1.
- (4) Eine Straftat begeht auch, wer versucht, eine in Absatz 1 genannte Straftat zu begehen.

b) *Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001)*

Die Inhalte der FTC wurden von der Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) aufgenommen. Sie lautet auszugsweise:

Der Sicherheitsrat [...] tätig werdend nach Kapitel VII der Charta [...] beschließt, dass alle Staaten [...]

- b) die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe stellen werden,¹³

Die Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) ist im amtlichen englischen und französischen Wortlaut fast wortgleich mit Artikel 2 Abs. 1 der FTC. Dem entspricht es, dass der Sicherheitsrat in derselben Resolution die Staaten zum schnellstmöglichen Beitritt zur FTC auffordert. Allerdings konkretisiert Resolution 1373 (2001) – anders als die FTC – den Begriff der terroristischen Handlung nicht weiter. Gemäß den Richtlinien des zur Umsetzung von Resolution 1373 (2001) geschaffenen Counter-Terrorism Committee des Sicherheitsrates wird die Resolution bei ihrer Auslegung aber insofern durch die Tatbestandsmerkmale des Artikels 2 Abs. 1 der FTC ergänzt.¹⁴ Die weitere Analyse kann sich deshalb weitgehend auf den Inhalt der FTC beschränken.

¹³ Resolution 1373 (2001) vom 28.9.2001 in der Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen, S/INF/57. In der amtlichen englischsprachigen Fassung lautet die Resolution auszugsweise:

The Security Council [...] Decides that all States shall:

- (b) Criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts.

¹⁴ *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001), 2009, S. 7.

2. Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung

a) *Tathandlung: Bereitstellen und Sammeln*

Der Täter muss nach den beiden UN-Instrumenten finanzielle Mittel unmittelbar oder mittelbar bereitstellen oder sammeln. Ausweislich der Differenzierung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bereitstellung gehen diese Instrumente offenbar davon aus, dass die finanziellen Mittel ihren Endadressaten erreicht haben müssen.¹⁵ Durch die 1. Tatbestandsalternative des Bereitstellens erfasst ist auch die Täterschaft von Mittelspersonen in langen Finanzierungsketten.¹⁶

Bei der 2. Tatbestandsalternative des Sammelns ist eine Weitergabe der Mittel an einen Dritten nicht erforderlich. Auf die Art und Weise der Bereitstellung oder Sammlung kommt es nicht an. Auch die legale oder illegale Herkunft der Gelder ist irrelevant.¹⁷ Der bloße Empfang von Mitteln genügt aber noch nicht, da mit dem Begriff des Sammelns eine auf den Finanzierungszweck gerichtete aktive Förderungshandlung zum Ausdruck gebracht werden soll. Die in den Verhandlungen über die FTC (zur effektiveren Ahndung von Mittelspersonen) vorgeschlagene Einfügung einer Tatbestandsvariante der „Entgegennahme“ (*reception*) konnte sich letztlich nicht durchsetzen.¹⁸ Sammeln ist daher im Sinne eines aktiven Tuns zum Zweck der Generierung finanzieller Mittel – also im Sinne eines *Fundraising* – zu verstehen.¹⁹ Der bloße Empfang von Finanzmitteln wurde als Tatbestandsvariante von den Verhandlungsteilnehmern abgelehnt, weil sich dadurch die Strafbarkeit nur noch aus dem Vorsatz des Empfängers ergeben hätte und der gutgläubige Empfänger dann unzureichend gegen Strafverfolgung geschützt gewesen wäre.²⁰

Artikel 2 Abs. 3 stellt ausdrücklich klar, dass die tatsächliche Verwendung der finanziellen Mittel zur Begehung einer in Abs. 1 (a) oder (b) genannten Straftat keine objektive Voraussetzung für die Einstufung einer Handlung als Straftat im Sinne des Abs. 1 ist. Der objektive Tatbestand verzichtet vielmehr völlig auf das Erfordernis einer terroristischen Bezugstat, die – wie unten im Bereich des subjektiven Tatbestands gezeigt wird – nur noch in der Vorstellung des Täters bestehen muss. Damit wird eine Vorverlagerung der Straftat erreicht, die nicht mehr dem Modell der Beihilfe oder des Versuchs zur vollendeten Tat entspricht, sondern

¹⁵ Vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (294).

¹⁶ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (294); *Lehto*, *Indirect Responsibility for Terrorist Acts*, 2010, S. 261.

¹⁷ *Lehto*, *Indirect Responsibility for Terrorist Acts*, 2010, S. 272; *Pieth*, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 1074 (1080).

¹⁸ Zur Kritik an der in den Verhandlungen ursprünglich vorgeschlagenen Einfügung einer Tatbestandsvariante „reception“, vgl. UN Doc. A/C.6/54/L.2, S. 58; *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (295); *Lehto*, *Indirect Responsibility for Terrorist Acts*, 2010, S. 268.

¹⁹ Vgl. UN Doc. A/C.6/54/L.2, S. 20; *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (295).

²⁰ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (295).

einer versuchten Beihilfe (im Fall der Bereitstellung für Dritte) beziehungsweise eines weit vorverlagerten Versuchs (im Fall der Sammlung zum Zweck einer durch den Sammler selbst durchzuführenden Tat). Die Strafbarkeit begründet sich also in objektiver Hinsicht durch die mit der Mittelgewährung oder Sammlung verbundene Gefahr der Förderung terroristischer Taten.²¹

b) Begünstigter: keine objektiven Vorgaben

Der Empfänger der finanziellen Mittel wird von Artikel 2 Abs. 1 nicht spezifiziert. Empfänger kann daher der Finanzier selbst (beim „Sammeln“), eine zur Begehung terroristischer Handlungen vorgesehene Person oder Organisation, ein Vermittler oder eine beliebige andere Person oder Organisation sein. Erfasst wird also sowohl die Förderung eigener als auch fremder terroristischer Aktivitäten.

c) Art des Vorteils: finanzielle Mittel

Artikel 1 Abs. 1 konkretisiert den Gegenstand der Förderungshandlung. Erfasst sind bewegliche und unbewegliche, materielle und immaterielle Vermögensgegenstände. Der Begriff „finanzielle Mittel“ ist also sehr weit zu verstehen. Angesichts des Regelungszwecks des Übereinkommens müssen die Vermögensgegenstände aber zu einer irgendwie gearteten Stärkung der Wirtschaftskraft des Empfängers führen. Bei Leistungen im Rahmen eines Austauschgeschäfts ist dies hinsichtlich des Verkaufsgegenstands dann nicht der Fall, wenn durch die Transaktion die Wirtschaftskraft des Empfängers geschmälert wird.²² Die zur Begleichung einer Kaufpreisschuld geleisteten Vermögensgegenstände dienen jedoch grundsätzlich dem Transfer eines Geldwerts und stellen demnach unproblematisch finanzielle Mittel dar.

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüters

a) Vorsatz des Unterstüters bezüglich der eigenen Tathandlung

Für die Bereitstellung oder Sammlung könnte nach dem Wortlaut der FTC und der Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) bereits ein bedingter Vorsatz genügen. Denn die Bedeutung des hierfür verwandten Begriffs *wilfully* in der amtlichen englischsprachigen Version des Übereinkommens beziehungsweise *délibérément* in der amtlichen französischsprachigen Version ist nicht unproblematisch. Dieser Wortlaut könnte daher auch in dem Sinne zu verstehen sein, dass der Täter einen

²¹ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (296); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 262.

²² Eine solche Restriktion wohl ablehnend *Davis*, in: Ramraj/Hor/Roach/Williams (Hrsg.), Global Anti-Terrorism Law and Policy, 2012, S. 187, und *Lavalle*, ZaöRV 60 (2000), 491 (496);

Transfer finanzieller Mittel lediglich für möglich hält und ihm dies gleichgültig ist.²³ Da der Täter jedoch zugleich mit der Absicht oder in Kenntnis einer bestimmten Verwendung der transferierten Mittel handeln muss (dazu gleich ausführlich), kann es angesichts der Tatbestandsstruktur von Artikel 2 Abs. 1 im Ergebnis nicht genügen, dass er die Bereitstellung oder das Sammeln lediglich als ungewollte mögliche Folge seines Handelns erkennt. Die bloß gebilligte Inkaufnahme einer Bereitstellung oder Sammlung von Vermögen erfüllt daher regelmäßig die Anforderungen der FTC an eine Kriminalisierung noch nicht.²⁴ Die Bereitstellung oder Sammlung muss vielmehr im Ergebnis vom Unterstützer gewollt sein oder er muss davon Kenntnis haben.

b) Vorsatz des Unterstützers bezüglich der Mittelverwendung

Die Verbindung zwischen den bereitgestellten oder gesammelten Mitteln und deren terroristischer Verwendung ist nach dem UN-Übereinkommen von 1999 nicht objektiv erforderlich, sondern muss lediglich in der subjektiven Vorstellung des Unterstützers bestehen: Der Unterstützer muss in der Absicht oder der Kenntnis handeln, dass die Mittel ganz oder teilweise verwendet werden, um bestimmte terroristische Haupttaten zu fördern. Dies wirft mehrere Fragen auf.

aa) Vorgestellte Katalogtat

Taugliche Haupttaten in der Vorstellung des Unterstützers sind gemäß Artikel 2 Abs. 1(b) zum einen die Tötung oder schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen bei einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnehmenden Person.

Artikel 1 Abs. 1(a) stellt darüber hinaus auf neun der Terrorismusbekämpfung dienende internationale Übereinkommen und die darin jeweils enthaltenen Strafvorschriften ab. Als Anschlussstat der finanziellen Förderung in Betracht kommen demnach Flugzeugentführungen,²⁵ gefährliche Eingriffe in die zivile Luftfahrt,²⁶ Angriffe auf Diplomaten und andere völkerrechtlich geschützte Personen,²⁷ Geiselnahmen,²⁸ der unerlaubte Umgang mit Kernmaterial,²⁹ die Gefährdung der Sicher-

²³ *House of Lords*, Sheppard [1981] AC 394; *Ormerod*, Blackstone's Criminal Practice, 2015, Rn. A2.13; *Desportes/Le Gunehec*, Droit Pénal Général, 2008, S. 473.

²⁴ Vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (295).

²⁵ Artikel 1 der Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft vom 16.12.1970.

²⁶ Artikel 1 der Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation vom 23.9.1971.

²⁷ Artikel 2 der Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents vom 14.12.1973.

²⁸ Artikel 1 der International Convention against the Taking of Hostages vom 17.12.1979.

²⁹ Artikel 7 der Convention on the Physical Protection of Nuclear Material vom 3.3.1980.

heit von Flughäfen der Zivilluftfahrt,³⁰ gefährliche Eingriffe in die Seeschifffahrt,³¹ die Gefährdung von Offshore-Plattformen³² und Bombenanschläge.³³

bb) Vorgestellter Terrorismusbezug der Katalogtat

Das UN-Übereinkommen von 1999 erfordert im Hinblick auf die vom Unterstützer vorgestellte Haupttat teilweise nicht nur einen Vorsatz des Haupttäters zur Verwirklichung der objektiven Tatbestandsmerkmale der genannten Straftaten. Die gegen das Leben oder die physische Integrität einer Person gerichteten Taten gemäß Artikel 1 Abs. 1(b) müssen aufgrund ihres Wesens oder der Umstände auch darauf abzielen, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu nötigen. Der Verweis auf das Wesen oder die Umstände der vom Unterstützer antizipierten Haupttat bringt einen objektiven Bewertungsmaßstab zum Ausdruck. Für die Strafbarkeit des Unterstützers soll es allein auf dessen Vorstellung von der objektiven Gestalt der zukünftigen terroristischen Haupttat ankommen. Der Nachweis des Vorsatzes des terroristischen Haupttäters soll insoweit nicht erforderlich sein.³⁴

Bei Taten i.S.v. Artikel 1 Abs. 1(a) ist eine auf die Einschüchterung der Bevölkerung oder die Nötigung einer Regierung oder internationalen Organisation gerichtete Zwecksetzung der Haupttat dagegen nicht erforderlich.³⁵ Es genügt vielmehr die von der jeweiligen Annex-Konvention geforderte Vorsatzform des Haupttäters. Demnach muss der Haupttäter hinsichtlich der wesentlichen Tatmerkmale in der Regel absichtlich oder mit sicherem Wissen handeln.

cc) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat

Die Vorstellung des Unterstützers muss sich auf eine vollständige oder teilweise Verwendung der Mittel zur Begehung einer der eben genannten Straftaten beziehen. Dabei ist es unerheblich, ob die terroristische Haupttat durch eine Vereinigung

³⁰ Artikel 2 des Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation vom 24.2.1988.

³¹ Artikel 3 der Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation vom 10.3.1988.

³² Artikel 2 des Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf vom 10.3.1988.

³³ Artikel 2 der Convention for the Suppression of Terrorist Bombings vom 15.12.1997. Zu einem Überblick über die verschiedenen UN-Konventionen siehe *Sieber*, in *Wade/Maljević* (Hrsg.), *A War on Terror*, 2010, S. 171, 179 ff.

³⁴ *Aust*, *Max Planck UNYB* 5 (2001), 285 (298).

³⁵ Eine Ausnahme bildet die Geiselnahme gemäß Artikel 1 der Convention against the Taking of Hostages vom 17.12.1979.

oder eine Einzelperson begangen werden soll.³⁶ Auch die Verwendung zur Finanzierung von vorbereitenden Handlungen, wie etwa die Ausbildung von Attentätern, die Beschaffung gefälschter Ausweisdokumente oder die Anmietung von Lagerräumen, ist einbezogen.³⁷ Der Wille der FTC-Autoren zur weiten Erfassung von Vorbereitungshandlungen trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Ressourcenbedarf für die Begehung terroristischer Anschläge regelmäßig vor allem für Vorbereitungshandlungen besteht, wohingegen die Kosten für die Durchführung der Gewalttat selbst demgegenüber vergleichsweise gering sein können.³⁸

Gewisse Zweifel ergaben sich in den Vertragsverhandlungen hinsichtlich der Reichweite der Vorschrift für den Fall, dass die bereitgestellten Mittel einer nicht unmittelbar der Begehung von Anschlägen dienenden Tätigkeit einer terroristischen Organisation, sondern beispielsweise einer durch sie kontrollierten Institution der Wohlfahrtspflege zugutekommen sollen. Soweit innerhalb einer solchen Institution keine strikte Bindung des Verwendungszwecks von Geldern sicher gestellt ist,³⁹ lässt sich für jede finanzielle Unterstützung unter Umständen geltend machen, sie erfolge im Wissen einer teilweisen Verwendung zu terroristischen Zwecken.⁴⁰ Dahingehende Bedenken wurden in den Vertragsverhandlungen von internationalen Hilfsorganisationen vorgetragen. Sie werden in der Regel zwar bereits durch den vom Tatbestand vorausgesetzten Verwendungszweck ausgeräumt. Darüber hinaus soll aber auch das objektive Tatbestandsmerkmal der Widerrechtlichkeit in Artikel 2 Abs. 1 die Tatbestandslosigkeit humanitärer Hilfe sicherstellen.⁴¹

Vergleichbare Unsicherheiten ergeben sich im Übrigen für die Unterstützung von Parteien eines bewaffneten Konflikts.⁴² Dem humanitären Völkerrecht entsprechende Kriegshandlungen stellen zwar keine terroristischen Handlungen i.S.v. Artikel 2 Abs. 1 dar.⁴³ Im Fall der vereinzelt Begehung terroristischer Handlungen durch eine Konfliktpartei kann jedoch eine finanzielle Unterstützung dieser Partei unter Umständen auch eine Unterstützung ihrer terroristischen Aktivitäten bedeuten.

³⁶ *Lavalle*, ZaöRV 60 (2000), 491 (504); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 274.

³⁷ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (297); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 262.

³⁸ Vgl. oben II.B.

³⁹ Dazu *Gunning*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism, 2008, S. 100.

⁴⁰ *Davis*, in: Ramraj/Hor/Roach/Williams (Hrsg.), Global Anti-Terrorism Law and Policy, 2012, S.190.

⁴¹ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (294); *Lavalle*, ZaöRV 60 (2000), 491 (500); vgl. auch *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 266.

⁴² *Pieth*, Journal of International Criminal Justice 4 (2006), 1074 (1082).

⁴³ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (298).

dd) Vorsatzform des Unterstützers

Der Unterstützer muss die spätere Verwendung der Mittel zur Begehung einer terroristischen Tat beabsichtigen oder davon Kenntnis haben. Allerdings muss sich diese Absicht oder Kenntnis nicht auf eine im Einzelnen konkretisierte Tat beziehen.⁴⁴ Es genügt die Absicht oder die Kenntnis, durch die Mittel zur Begehung terroristischer Taten der genannten Art beizutragen.⁴⁵ Ein bloßes Fürmöglichhalten einer Verwendung der Mittel für terroristische Zwecke oder die Inkaufnahme eines objektiv unvernünftigen Risikos genügt hingegen für eine Strafbarkeit noch nicht.⁴⁶

ee) Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstützers?

Artikel 2 Abs. 1 der FTC verlangt, dass der Unterstützer finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt „in der Absicht oder in der Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise verwendet werden“, um eine terroristische Handlung vorzunehmen (im amtlichen englischen Wortlaut „with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used“, im französischen „dans l’intention de les voir utilisés ou en sachant qu’ils seront utilisés“). Sowohl für die Absichts- als auch für die Kenntnisvariante dieser Regelung bestehen damit keine Zweifel, dass die spezialisierte terroristische Handlung von dem direkten *Vorsatz des Unterstützers* erfasst sein muss.

Für die *Absichtsvariante* ist zudem klar, dass dies zur Tatbestandserfüllung des Unterstützers ausreichend ist und der *Vorsatz des Empfängers* hierfür nicht auch noch objektiv gegeben sein muss. Für diese Variante reicht es daher unabhängig von der objektiven Situation aus, wenn der Unterstützer eine entsprechende Zielsetzung des Haupttäters will.

Problematisch ist jedoch, ob die Formulierung der *Kenntnisvariante* zusätzlich verlangt, dass der vom Unterstützer vorgestellte Haupttäter einen solchen Verwendungsvorsatz auch *tatsächlich und objektiv* hat. Der Text des Übereinkommens ist in dieser Hinsicht nicht eindeutig. Auf die nur *ex post* feststellbare tatsächliche Verwendung der finanziellen Mittel soll es jedenfalls nicht ankommen. Denn Artikel 2 Abs. 1 verzichtet auf einen tatsächlichen Zusammenhang zwischen der Bereitstellung der finanziellen Mittel des Unterstützers und einer begangenen oder versuchten terroristischen Haupttat. Artikel 2 Abs. 3 stellt diesen sich bereits aus

⁴⁴ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (297); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 266.

⁴⁵ Vgl. auch Artikel 30 IStGHSt.

⁴⁶ Vgl. *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996*, Official records A/54/37, S. 58, 63; *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (296); *Pieth*, Journal of International Criminal Justice 4 (2006), 1074 (1082).

der Ratio der Vorschrift ergebenden Umstand noch einmal ausdrücklich klar.⁴⁷ In objektiver Hinsicht begründet vielmehr bereits die Gefahr einer Verwendung der Mittel zur Begehung terroristischer Taten die Strafbarkeit des Unterstüters.

Damit ist jedoch noch nicht die vorgenannte Frage entschieden, wie die „Kenntnis vom Verwendetwerden“ zu verstehen ist. Die Materialien der FTC-Verhandlungen deuten insoweit darauf hin, dass nach dem Willen der Verhandlungsteilnehmer eine Strafbarkeit des Unterstüters in der Kenntnisvariante nur gegeben sein soll, wenn der Empfänger der Mittel *tatsächlich* die Absicht einer diesbezüglichen Mittelverwendung hat.⁴⁸ Ein solches Verständnis kommt auch der Formulierung von Artikel 2 Abs. 1 am nächsten. Denn „Kenntnis“ bezieht sich in der Regel auf tatsächlich bestehende Gegebenheiten. Für eine solche Auslegung sprechen auch Gesichtspunkte der Unrechtsbegründung.⁴⁹ Zudem konnten sich in den FTC-Verhandlungen hinsichtlich der Kenntnisvariante jene Formulierungsvorschläge nicht durchsetzen, die für die Strafbarkeit das Wissen um die hohe Wahrscheinlichkeit einer terroristischen Verwendung der Mittel genügen lassen wollten.⁵⁰

Eine Abhängigkeit der Strafbarkeit des Unterstüters vom tatsächlichen Vorliegen der Verwendungsabsicht des Empfängers führt aber für die „Kenntnisvariante“ in praktischer Hinsicht zu einer erheblichen Einschränkung und wirft die Frage auf, ob ein dahingehendes Verständnis von den Teilnehmern der FTC-Verhandlungen tatsächlich gewollt war. Denn die Forderung einer tatsächlich bestehenden Absicht des Mittelempfängers zur Begehung eines terroristischen Anschlags ist – vor allem wenn sich dieser im Ausland oder gar in einem Kriegsgebiet befindet – oft schwer zu erbringen. Angesichts dieser praktischen Bedenken liegt es nahe, trotz des entgegenstehenden Inhalts der Auslegungsmaterialien der Kenntnis-Variante eine extensive, d.h. nicht auf die tatsächliche Verwendungsabsicht des Empfängers der Mittel abstellende Bedeutung beizumessen. Dann wäre die Kenntnisvariante bereits erfüllt, wenn in den Vorstellungen des Unterstüters eine Verwendung der Mittel zur Begehung einer terroristischen Haupttat als die notwendige Folge seiner Unterstützungstat erscheint, auch wenn der Empfänger der Mittel tatsächlich keine dahingehende Verwendungsabsicht hat.⁵¹ Ein solches Auslegungsergebnis begegnet aber – über den Inhalt der Verhandlungsmaterialien hinaus – wegen des Wortsinnes der „Kenntnis“ letztlich schwerwiegenden Bedenken. Gegenüber dieser strengen Wortlautauslegung lassen sich den FTC-Materialien für die Kenntnisvariante keine Belege für eine allein auf die subjektive Vorstellung des Unterstüters abstellende

⁴⁷ Vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (296); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 296.

⁴⁸ Vgl. *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996*, Official records A/54/37, S. 3.

⁴⁹ Vgl. näher unten VI.B.3.a)aa).

⁵⁰ Vgl. *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996*, Official records A/54/37, S. 63.

⁵¹ Ähnlich auch *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 266.

Unrechtsbegründung entnehmen. Eine Verpflichtung der Staaten zur Unterstrafstellung der Sammlung oder Zurverfügungstellung finanzieller Mittel in der unzutreffenden Annahme einer terroristischen Verwendungsabsicht des Empfängers ergibt sich demnach aus der Kenntnisvariante nicht.

4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit

Gemäß Ziffer 2(e) der Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) haben die Staaten unter anderem sicherzustellen, dass alle Personen, die an der Finanzierung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht gestellt werden, dass diese terroristischen Handlungen zusätzlich zu allen sonstigen Gegenmaßnahmen nach ihrem innerstaatlichen Recht als schwere Straftaten umschrieben werden und dass die Strafe der Schwere dieser terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt.

Gemäß Artikel 2 Abs. 4 der FTC ist auch der Versuch einer Tat nach Abs. 1 unter Strafe zu stellen.

B. Vereinte Nationen: Sicherheitsrats-Resolution 2178 (2014)

1. Normtext

Resolution 2178 (2014) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 24.9.2014 verpflichtet die Staaten zur Kriminalisierung von terroristisch motivierten grenzüberschreitenden Reisen sowie der Finanzierung solcher Reisen. Der Sicherheitsrat reagierte damit auf die zunehmende Beteiligung von Ausländern an den in Syrien und im Irak begangenen terroristischen Taten. Die Resolution zielt deswegen darauf ab, bereits die Anreise in ein Krisengebiet zu unterbinden. Da Resolution 2178 (2014) auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zur Sicherung des Weltfriedens verabschiedet wurde, ergibt sich eine Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten aus der Charta der Vereinten Nationen (Artikel 25 UN-Charta).

Kennzeichnend für Resolution 2178 ist das Abstellen auf die Förderung von Einzelpersonen in einem sehr frühen Stadium der Umsetzung terroristischer Absichten. Im Zeitpunkt vor der Ankunft im Zielland haben die zur Beteiligung an ausländischen terroristischen Organisationen entschlossenen Personen oftmals noch keinen Kontakt zu diesen oder sind noch nicht in nennenswertem Maße in sie eingebunden.⁵² Die Förderung solcher Personen lässt sich daher zum Zeitpunkt der Ausreise noch nicht als Förderung einer terroristischen Organisation erfassen. Auch fordert

⁵² Vgl. *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights Law, Foreign Fighters under International Law*, 2014, S. 6 ff.

Artikel 2 Abs. 1 der FTC noch keine Strafbarkeit der finanziellen Reiseförderung von Einzelpersonen. Zwar erfasst, wie gesehen, Artikel 2 Abs. 1 der FTC bereits die Finanzierung der Vorbereitung terroristischer Handlungen.⁵³ Die bloße Reise in das geografische Gebiet einer später zu begehenden terroristischen Tat stellt aber nach Auffassung des Sicherheitsrates offenbar⁵⁴ noch keine Vorbereitung dieser Tat dar und bedarf deshalb einer selbstständigen Regelung.

Resolution 2178 (2014) lautet auszugsweise:⁵⁵

Der Sicherheitsrat [...]

5. beschließt, dass alle Staaten sicherstellen müssen, dass ihre innerstaatlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften schwere Straftaten ausreichend umschreiben, damit die folgenden Personen und Handlungen in einer der Schwere der Straftat angemessenen Weise strafrechtlich verfolgt und bestraft werden können:

[...]

- b) die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass diese Gelder zur Finanzierung der Reisen von Personen verwendet werden, die in einen Staat reisen, der nicht der Staat ihrer Ansässigkeit oder Staatsangehörigkeit ist, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder Terroristen auszubilden oder sich zu Terroristen ausbilden zu lassen [...]

2. Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung

a) Tathandlung: Bereitstellen oder Sammeln

Resolution 2178 (2014) knüpft im amtlichen englischen und französischen Wortlaut terminologisch eng an die FTC an. Der Täter muss finanzielle Mittel unmittelbar oder mittelbar bereitstellen oder diese sammeln. Sammeln ist dabei im Sinne eines *Fundraising* zu verstehen, wohingegen die bloße Entgegennahme oder das

⁵³ Aust, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (297); Lehto, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 262.

⁵⁴ Vgl. Resolution 2178 (2014) vom 24.9.2014: „in einen Staat reisen [...] um [...] terroristische Handlungen [...] vorzubereiten“.

⁵⁵ Vorkopie des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen, verfügbar auf http://www.un.org/depts/german/sr/sr_14/sr2178.pdf.

Im amtlichen englischsprachigen Wortlaut lautet Resolution 2178 (2014) auszugsweise:

The Security Council decides [...] that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:

- (b) the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their states of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training

Ansammeln von Mittel nicht genügt.⁵⁶ Wie die FTC geht die Resolution angesichts der Differenzierung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bereitstellung davon aus, dass die finanziellen Mittel ihren Endadressaten erreicht haben müssen.⁵⁷ Ebenso wie nach der FTC sind damit unter anderem Mittelpersonen in Finanzierungsketten erfasst.⁵⁸ Eine Weitergabe der Mittel an einen Dritten ist bei der Tatbestandsalternative des „Sammelns“ nicht erforderlich. Auf die Art und Weise der Bereitstellung oder Sammlung kommt es auch hier nicht an.

Der objektive Tatbestand der von der Sicherheitsrats-Resolution geforderten Strafbestimmung verzichtet ebenfalls auf das Erfordernis einer objektiv bestehenden terroristischen Haupttat, die – wie unten im Bereich des subjektiven Tatbestands gezeigt – nur noch in der Vorstellung des Täters bestehen muss. Damit wird auch von diesem UN-Instrument eine Vorverlagerung der Straftat erreicht, die bei Tatbegehung durch einen anderen (sog. Fremdbegehungsalternative) nicht mehr dem Modell der Beihilfe zur vollendeten oder versuchten Tat entspricht, sondern der (zeitlich vorverlagerten) versuchten Beihilfe.

b) Begünstigter: keine objektiven Vorgaben

Der Empfänger der finanziellen Mittel wird – in Übernahme der Tatbestandsstruktur des Artikels 2 Abs. 1 der FTC⁵⁹ – von Resolution 2178 (2014) nicht spezifiziert. Empfänger kann daher der Finanzier selbst (beim „Sammeln“), der Reisende, ein Vermittler, eine beliebige andere Person oder irgendeine Organisation sein.

c) Art des Vorteils: finanzielle Mittel

Angesichts der Anlehnung des amtlichen Wortlauts der Resolution an die FTC ist auch insofern auf deren Artikel 1 Abs. 1 abzustellen.⁶⁰ Erfasst sind demnach nicht nur Gelder, sondern Vermögenswerte aller Art.

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstützers

Ebenso wie nach dem UN-Übereinkommen von 1999 ist eine Verknüpfung zwischen den bereitgestellten oder gesammelten Mitteln und deren terroristischer Verwendung auch nach der UN-Sicherheitsrats-Resolution 2178 (2014) nicht ob-

⁵⁶ Vgl. oben III.A.2.a).

⁵⁷ Vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (294).

⁵⁸ Vgl. zur FTC *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (294); *Lehto*, *Indirect Responsibility for Terrorist Acts*, 2010, S. 261.

⁵⁹ III.A.1.

⁶⁰ III.A.2.c).

ektiv erforderlich. Sie muss vielmehr lediglich in der subjektiven Vorstellung des Unterstützers bestehen.⁶¹

Die Strafbarkeit des Unterstützers wird damit spezifiziert und noch weiter in das Vorfeld verlagert als in der FTC: Der Unterstützer muss nicht in der Absicht oder in der Kenntnis handeln, dass die Mittel ganz oder teilweise verwendet werden, um bestimmte terroristische Haupttaten zu fördern. Ausreichend ist vielmehr die Absicht oder Kenntnis, dass die Gelder zur Finanzierung der Reisen von Personen verwendet werden, die in einem fremden Staat bestimmte terroristische Handlungen begehen wollen. Dies führt zu einer doppelten Vorverlagerung der Strafbarkeit: Erfasst wird die (in der Finanzierung liegende) Vorbereitung der (in der Ausreise liegenden) Vorbereitung einer terroristischen Straftat.

Der Vorsatz des Unterstützers muss sich damit (a) auf die eigene Tathandlung und (b) auf die Mittelverwendung durch den Haupttäter beziehen.

a) Vorsatz des Unterstützers bezüglich der eigenen Tathandlung

Für die Tathandlung des Bereitstellens und Sammelns könnte nach dem Wortlaut der Resolution an sich ein einfacher Vorsatz ausreichen. Die Bereitstellung oder Sammlung muss jedoch weiter in der Absicht oder Kenntnis erfolgen, dass die Gelder der Finanzierung von ausreisewilligen Personen mit terroristischen Absichten dienen. Dies führt im Ergebnis – ähnlich wie bei der FTC und der Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001)⁶² – dazu, dass auch im Hinblick auf die Tathandlung des Bereitstellens und Sammelns regelmäßig ein entsprechender qualifizierter Vorsatz bestehen muss. Die bloß billigende Inkaufnahme des Bereitstellens oder Sammelns ist demnach auch hier noch nicht erfasst.

b) Vorsatz des Unterstützers bezüglich der Mittelverwendung

aa) Vorgestellte Katalogtat

Der Vorsatz des Unterstützers bezieht sich hier auf das grenzüberschreitende Ausreisen von Personen. Erfasst ist auch die Reise einer Einzelperson. Reisen in den Staat des gewöhnlichen Aufenthalts einer Person oder in den Staat ihrer Staatsangehörigkeit sind allerdings ausdrücklich ausgenommen.

bb) Vorgestellter Terrorismusbezug der Katalogtat

Der Reisende muss nach der Vorstellung des Unterstützers mit der finanziell unterstützten Reise die Beteiligung an der Planung, Vorbereitung oder Ausführung einer

⁶¹ Vgl. oben III.A.3.b).

⁶² Vgl. oben III.A.3.a).

terroristischen Tat oder eine terroristische Ausbildung bezwecken. Der geförderte Reisende muss insofern also willentlich handeln.

Hinsichtlich der vom Reisenden beabsichtigten terroristischen Tat kann trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Klarstellung auf die vorstehend bereits erläuterten Definitionen von Artikel 2 Abs. 1 der FTC abgestellt werden. Denn zum einen verweist Resolution 2178 (2014) im unmittelbaren Zusammenhang mit der Kriminalisierung der Reisefinanzierung auf Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001), durch die die Staaten zum Beitritt zur FTC aufgefordert wurden.⁶³ Zudem hatte sich der Sicherheitsrat schon in seiner Resolution 1566 (2004) die Terrorismusdefinition von Artikel 2 Abs. 1 der FTC im Wesentlichen zu eigen gemacht.⁶⁴ Demnach müssen auch die dort gegebenenfalls geforderten besonderen Vorsatzformen bereits beim Reisenden vorliegen. Will der Reisende sich am Zielort an einer gegen das Leben oder die körperliche Integrität anderer gerichteten Tat beteiligen, so erfolgt die Reise in der Regel nur unter den in Artikel 2 Abs. 1(b) FTC genannten Voraussetzungen in terroristischer Absicht. Die am Zielort vorzunehmende Tat muss demnach aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielen, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu nötigen.⁶⁵ Dieser qualifizierten Zweckbestimmung bedarf es nur dann nicht, wenn die vom Reisenden beabsichtigte Tat eine solche i.S.v. Artikel 2 Abs. 1(a) der FTC ist,⁶⁶ etwa eine Geiselnahme⁶⁷ oder ein Bombenanschlag.⁶⁸

Die vom Reisenden beabsichtigte terroristische Tat muss jedoch noch nicht im Einzelnen konkretisiert sein.⁶⁹ Eine dahingehende Interpretation würde der Ratio von Resolution 2178 (2014) zuwiderlaufen. Bei Antritt seiner Reise steht der Reisende mit ausländischen terroristischen Gruppen regelmäßig noch nicht in Kontakt. Vor seiner Abreise wird er daher oft keine konkreten Vorstellungen von den genauen Umständen der beabsichtigten terroristischen Taten haben. Es genügt daher die Absicht, zu terroristischen Taten i.S.v. Artikel 2 Abs. 1 FTC beizutragen, andere dafür auszubilden oder sich selbst ausbilden zu lassen.

⁶³ Resolution 1373 (2001) vom 28.9.2001.

⁶⁴ Sicherheitsrats-Resolution 1566 (2004) vom 8.10.2004.

⁶⁵ Vgl. oben III.A.3.b)bb).

⁶⁶ Vgl. oben III.A.3.b)cc).

⁶⁷ Artikel 1 der International Convention against the Taking of Hostages vom 17.12.1979.

⁶⁸ Artikel 2 der Convention for the Suppression of Terrorist Bombings vom 15.12.1997.

⁶⁹ *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (297); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 266.

- cc) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat

Der Vorsatz des Täters muss sich auf die Verwendung der Mittel zur Durchführung einer durch terroristische Absichten motivierten Reise beziehen.

- dd) Vorsatzform des Unterstützers

Der Unterstützer muss mit der Absicht oder in Kenntnis der Verwendung der Mittel zur Finanzierung einer durch terroristische Absichten motivierten Reise handeln. Ein bloßes Fürmöglichhalten dieser Verwendung oder die Inkaufnahme eines objektiv unverhältnismäßigen Risikos genügt hier ebenso wie im Rahmen der FTC nicht.⁷⁰

- ee) Vorsatz des Empfängers auch als objektiver Unrechtsbegriff des Unterstützers?

Für die Frage, ob der Vorsatz des Empfängers zur Begehung der terroristischen Haupttat tatsächlich oder nur in der Vorstellung des Unterstützers gegeben sein muss, gelten die obigen Ausführungen zur FTC entsprechend.⁷¹ Für die Kenntnisvariante ist also erforderlich, dass der Empfänger der finanziellen Mittel deren Verwendung zur Begehung einer terroristischen Handlung tatsächlich beabsichtigt.

4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit

Ziffer 6 der Resolution 2178 (2014) erinnert die Staaten unter anderem daran, dass sie gemäß Resolution 1373 (2001) sicherzustellen haben, dass alle Personen, die an der Finanzierung oder sonstigen Unterstützung terroristischer Handlungen mitwirken, vor Gericht gebracht werden. Zudem müssen die Staaten dafür sorgen, dass die Finanzierung einer terroristisch motivierten Reise als schwere Straftat geahndet werden kann.

Eine Versuchsstrafbarkeit wird hingegen durch Resolution 2178 nicht verlangt.

⁷⁰ Vgl. oben III.A.3.b)dd).

⁷¹ Vgl. oben II.A.3.b)ee).

C. Europäische Union: Rahmenbeschluss 2002/475/JI

1. Normtext

Das Recht der Europäischen Union verpflichtet die Mitgliedstaaten ebenfalls zur Pönalisierung der Terrorismusfinanzierung. Artikel 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates⁷² vom 13.6.2002 lautet auszugsweise:

- (2) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die nachstehenden vorsätzlichen Handlungen unter Strafe gestellt werden: [...]
 - b) Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich Bereitstellung von [...] materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit mit dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen der terroristischen Vereinigung beiträgt.

Nach dem 11. Erwägungsgrund in seiner Präambel gilt der Rahmenbeschluss nicht für die Aktivitäten der Streitkräfte in einem bewaffneten Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts. Vom Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses ausgenommen sind sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Streitkräfte.⁷³ Eine Einordnung der das humanitäre Völkerrecht verletzenden Handlungen als terroristisch bleibt dem nationalen Gesetzgeber angesichts des insoweit offenen Wortlauts aber grundsätzlich möglich.⁷⁴

2. Objektiver Tatbestand: Finanzierung einer terroristischen Organisation

a) *Tathandlung: Beteiligung und insbesondere finanzielle Unterstützung*

Der Rahmenbeschluss der EU erfordert eine objektive „Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich der Bereitstellung von materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit“. Bereitstellung (*supplying* im englischsprachigen, *en fournissant* im französischen Wortlaut) meint eine Zurverfügungstellung zugunsten der Vereinigung derart, dass sie die Vereinigung tatsächlich stärkt.⁷⁵ Anders als nach der FTC genügt also ein auf die Förderung terroristischer Aktivitäten gerichteter Vorsatz hier nicht. Die Anforderungen an den objektiven Unrechtstatbestand unterscheiden sich daher im EU-Rahmenbeschluss von denen nach der FTC.

Der Unterstützer muss sich zwar an den Handlungen der Vereinigung beteiligen und dadurch zu ihren strafbaren Taten beitragen. Er muss aber kein Mitglied der Vereinigung sein. Auch eine auf Dauer angelegte Mitwirkung an dieser ist nicht

⁷² In der Fassung des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI des Rates vom 28.1.2008.

⁷³ Vgl. die ausdrückliche Differenzierung zwischen „Streitkräften“ und „Streitkräften eines Staates“ in der Präambel-Erwägung 11 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI.

⁷⁴ Vgl. *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 371 f.

⁷⁵ Vgl. *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 375.

erforderlich.⁷⁶ Ebenso wenig wird eine unmittelbare Beteiligung an Straftaten der Vereinigung verlangt. Erst recht nicht muss der Unterstützer zur Begehung terroristischer Straftaten beitragen.⁷⁷ Der Unterstützer muss aber die Gefährlichkeit der Vereinigung objektiv stärken.⁷⁸

b) *Begünstigter: Terroristische Vereinigung*

aa) Vereinigungsbegriff

Der Rahmenbeschluss begründet lediglich die Strafbarkeit der Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung. Die finanzielle oder anderweitige materielle Unterstützung von Einzelpersonen oder von Gruppen, die nicht die Voraussetzung des zugrunde gelegten Vereinigungsbegriffs erfüllen, wird nicht erfasst. Nach Artikel 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses bezeichnet der Begriff der terroristischen Vereinigung

einen auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen. Der Begriff „organisierter Zusammenschluss“ bezeichnet einen Zusammenschluss, der nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird und der nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur hat.⁷⁹

bb) Terroristische Zwecksetzung der Vereinigung

(1) Katalogtat

Artikel 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses enthält einen abschließenden Katalog schwerer Straftaten. Dieser umfasst die meisten der von der FTC genannten Delikte und enthält darüber hinaus auch eine Vielzahl von weiteren Straftatbeständen, die nicht unmittelbar gegen Personen gerichtet sind. Diese Erweiterungen betreffen insbesondere nach Artikel 1 Abs. 2 d) „schwerwiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrsmittel, einer Infrastruktur einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können. Abs. 2 h) schützt wichtige Infrastruktursysteme und erfasst die „Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser,

⁷⁶ Kritisch dazu *Kaiafa-Gbandi*, ZIS 2007, 537 (542).

⁷⁷ *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2014, S. 375; *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 314.

⁷⁸ *Kaiafa-Gbandi*, ZIS 2007, 537 (543); *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2014, S. 375.

⁷⁹ Dazu *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2014, S. 375 f.; kritisch *Kaiafa-Gbandi*, ZIS 2007, 537 (539).

Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird“. Terroristisch sind diese Katalogtaten jedoch nur bei Vorliegen weiterer objektiver und subjektiver Voraussetzungen.⁸⁰

(2) Terroristische Zwecksetzung

Terroristisch sind Katalogtaten aber nur im Falle einer qualifizierten Zwecksetzung. Der Rahmenbeschluss nennt abschließend drei mögliche Zwecke. Erstens ist eine Katalogtat dann terroristisch, wenn sie mit dem Ziel begangen wird, „die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern“. Zweitens kann der Zweck der Tat darin liegen, „öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen“. Drittens kann mit der

⁸⁰ Artikel 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses lautet:

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die unter den Buchstaben a) bis i) aufgeführten, nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definierten vorsätzlichen Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, als terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit dem Ziel begangen werden,

- die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:
 - a) Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
 - b) Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
 - c) Entführung oder Geiselnahme;
 - d) schwerwiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrsmittel, einer Infrastruktur einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
 - e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln;
 - f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, atomaren, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen;
 - g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;
 - h) Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;
 - i) Drohung, eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen.

Tat auch der Zweck verfolgt werden, „die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“.

(3) Schädigungseignung

Katalogtaten erfordern für ihre Einordnung als „terroristisch“ zudem, dass sie „durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können“. Eine solche Einschränkung findet sich in der FTC bezüglich der finanzierten terroristischen Handlungen nicht.

c) *Art des Vorteils: jegliche Art der Finanzierung*

Als Möglichkeiten der Beteiligung an einer Vereinigung nennt der Rahmenbeschluss ausdrücklich die „Bereitstellung“ von „materiellen Mitteln“⁸¹ und „jegliche Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit“. Eine Finanzierung jeglicher Art erfasst letztlich jedwede Gewährung eines irgendwie gearteten wirtschaftlichen Vorteils.

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstützers

Der Unterstützer muss die Tathandlung des „Beteiligens“ und die „Bereitstellung [...] von Mitteln“ nach dem Rahmenbeschluss an sich nur vorsätzlich vornehmen. Zusätzlich muss er jedoch auch „mit dem Wissen“ handeln, dass „diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen der terroristischen Vereinigung beiträgt“. Das Wissen muss sich demnach sowohl auf den tatsächlichen Beitrag zu den strafbaren Handlungen der Vereinigung⁸² als auch auf deren terroristischen Charakter beziehen;⁸³ vom Wissen erfasst sein muss darüber hinaus auch die qualifizierte Eignung der seitens der Vereinigung bezweckten Straftaten und das damit verfolgte qualifizierte Ziel. Eine dem Unterstützer unwillkommene Förderung der Vereinigung ist daher nicht erfasst.

4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit

Gemäß Artikel 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses müssen Straftaten nach Artikel 2 mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen bedroht werden. Gemäß Artikel 5 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses trifft jeder Mitgliedstaat die erforder-

⁸¹ Kritisch *Kaiafa-Gbandi*, ZIS 2007, 537 (543).

⁸² *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2014, S. 375.

⁸³ Noch weitgehend insoweit *Kreß/Gazeas*, in: Sieber u.a. (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2014, S. 375.

lichen Maßnahmen, damit Straftaten nach Artikel 2 Abs. 2(b) im Höchstmaß mit mindestens acht Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind.

Eine Strafbarkeit des Versuchs einer Tat nach Artikel 2 Abs. 2(b) ist ausweislich Artikel 4 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses⁸⁴ nicht vorgesehen.

D. Financial Action Task Force: Empfehlung Nr. 5 von 2012

1. Bindungswirkung und Normtext

a) Bindungswirkung der FATF-Empfehlungen

Bei der *Financial Action Task Force* (FATF) handelt es sich um eine gegenwärtig 34 Mitgliedstaaten umfassende zwischenstaatliche Organisation. Als Einrichtung der internationalen Zusammenarbeit hat die FATF ihren Sitz bei der OECD in Paris. Sie ist jedoch rechtlich und politisch völlig eigenständig und unabhängig von der OECD, die lediglich Beobachterstatus in der FATF hat.

Die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der FATF beruht auf politischen Verabredungen und Vereinbarungen zwischen seinen Mitgliedsländern und Organisationen. Ziel und Arbeitsweise der FATF ist in dem Mandat definiert, das ihr die Mitglieder gegeben haben. Dieses Mandat beruht auf keiner formalen völkervertraglichen Grundlage und schafft deswegen als solches gegenüber den Mitgliedern der FATF weder Rechte noch Pflichten nach dem Völkerrecht.

Nach diesem Mandat kann die FATF Empfehlungen in der Form von Standards, Richtlinien und Berichten aussprechen.⁸⁵ Die Entscheidung hierüber wird vom Plenum der Mitglieder im Konsens getroffen.⁸⁶ Die Empfehlungen erzeugen für die Mitgliedstaaten keine Rechte und Pflichten.⁸⁷ Jedoch haben die zuständigen Minister der Mitgliedstaaten durch ministerielle Erklärung eine politische (aber nicht rechtlich bindende) Selbstverpflichtung abgegeben, in ihren Staaten die Vorgaben der FATF umzusetzen und sich gegenseitigen Evaluierungen zu unterziehen.⁸⁸

⁸⁴ In der Fassung des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI des Rates vom 28.1.2008.

⁸⁵ Ziffer 1 des Mandate of the Financial Action Task Force (2012–2020), in: *Financial Action Task Force, Annual Report 2011–2012*, S. 42.

⁸⁶ Ziffer 19 f. des Mandate of the Financial Action Task Force (2012–2020), in: *Financial Action Task Force, Annual Report 2011–2012*, S. 42.

⁸⁷ Ziffer 48 des Mandate of the Financial Action Task Force (2012–2020), in: *Financial Action Task Force, Annual Report 2011–2012*, S. 42: “This Mandate is not intended to create any legal rights or obligations.”

⁸⁸ Ziffer 2 f. der Ministerial Declaration, in: *Financial Action Task Force, Annual Report 2011–2012*, S. 43.

Durch die hieraus resultierenden Evaluierungsberichte entsteht allerdings ein erheblicher politischer Druck („naming and shaming“).⁸⁹

Zudem hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Staaten wiederholt nachdrücklich zur Umsetzung der Empfehlungen aufgefordert.⁹⁰ Eine über die politische Selbstverpflichtung der Staaten hinausgehende Verpflichtung zur vollumfänglichen Umsetzung dürfte nach dem Wortlaut von Resolution 2161 (2014) vom Sicherheitsrat allerdings nicht gewollt sein.⁹¹ Vielmehr wird eine über den Wortlaut der FATC hinausgehende Empfehlung der FATF durch das zur Umsetzung von Resolution 1373 (2001) geschaffene Counter-Terrorism Committee des Sicherheitsrates als bloße „best practice“ bezeichnet.⁹²

b) *Inhalt der Empfehlungen*

Gemäß ihrem Mandat soll die internationale Zusammenarbeit in der FATF zur wirksamen Umsetzung der rechtlichen, regulatorischen und operativen Maßnahmen der Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und anderen damit verbundenen Gefahren für die Integrität des internationalen Finanzsystems Standards setzen und deren Umsetzung fördern. Im Mittelpunkt der Tätigkeit der FATF stehen die auf das Jahr 1990 zurückgehenden und zuletzt im Jahr 2012 aktualisierten Empfehlungen, die sogenannten *FATF Recommendations*.⁹³ Durch eine regelmäßige Evaluierung der Umsetzung dieser Empfehlungen in nationales Recht und durch die Veröffentlichung entsprechender Länderprüfberichte wirkt die FATF nachdrücklich auf eine effektive Umsetzung dieser gemeinsamen Standards hin.

Für die Terrorismusfinanzierung relevant ist vor allem FATF-Empfehlung Nr. 5.⁹⁴ Diese lautet in der Fassung von 2012 auszugsweise:

Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts.⁹⁵

⁸⁹ Vgl. dazu näher unten VI.B.1.b).

⁹⁰ Resolution 1617 (2005) vom 29.7.2005; Resolution 2161 (2014) vom 17.6.2014.

⁹¹ Vgl. Resolution 2161 (2014) vom 17.6.2014: „to implement the comprehensive international standards embodied in the [FATF Recommendations] particularly Recommendation 6“.

⁹² *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001), 2009, S. 7.

⁹³ *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012.

⁹⁴ Ursprünglich als 1. bzw. 2. Besondere Empfehlung; vgl. *Financial Action Task Force*, IX Special Recommendations vom Oktober 2001 in der Fassung vom Oktober 2008.

⁹⁵ *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012, S. 13.

Die 5. Empfehlung wird durch Auslegungsbemerkungen der FATF weiter konkretisiert. Diese beinhalten folgende Vorgabe:

Terrorist financing offences should extend to any person who wilfully provides or collects funds by any means, directly or indirectly, with the unlawful intention that they should be used, or in the knowledge that they are to be used, in full or in part: (a) to carry out a terrorist act(s); (b) by a terrorist organisation; or (c) by an individual terrorist.⁹⁶

Die Auslegungsanmerkungen der FATF zur 5. Empfehlung enthalten keine Definition der Begriffe „terroristische Organisation“ und „Terrorist“. Diesbezügliche Erläuterungen finden sich jedoch in den Auslegungsanmerkungen der Vorgängervorschrift „FATF IX Special Recommendations“ aus dem Jahr 2001. Diese sind auf die Empfehlung Nr. 5 zwar nicht mehr unmittelbar anwendbar, nicht zuletzt wegen ihrer Ähnlichkeit mit entsprechenden Definitionen des UN-Sicherheitsrates erscheint eine Heranziehung der „FATF IX Special Recommendations“ zur Auslegung der Empfehlung Nr. 5 aber weiterhin möglich.⁹⁷ Die beiden Begriffe „terroristische Organisation“ und „Terrorist“ werden darin folgendermaßen definiert:

The term *terrorist* refers to any natural person who: (i) commits, or attempts to commit, terrorist acts by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully; (ii) participates as an accomplice in terrorist acts; (iii) organises or directs others to commit terrorist acts; or (iv) contributes to the commission of terrorist acts by a group of persons acting with a common purpose where the contribution is made intentionally and with the aim of furthering the terrorist act or with the knowledge of the intention of the group to commit a terrorist act.

The term *terrorist organisation* refers to any group of terrorists that: (i) commits, or attempts to commit, terrorist acts by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully; (ii) participates as an accomplice in terrorist acts; (iii) organises or directs others to commit terrorist acts; or (iv) contributes to the commission of terrorist acts by a group of persons acting with a common purpose where the contribution is made intentionally and with the aim of furthering the terrorist act or with the knowledge of the intention of the group to commit a terrorist act.

Die Empfehlung Nr. 5 der FATF ist damit vor allem in formaler Hinsicht nur rudimentär definiert und formuliert keinen klar gefassten eigenen Straftatbestand. Ihr Inhalt ergibt sich vielmehr im Wesentlichen erst aus einer Verweisung auf die FTC und teilweise aus den Auslegungsanmerkungen der FATF. Für eine nationale Strafgesetzgebung wäre eine solche Regelungstechnik unter dem Gesichtspunkt der Gesetzesbestimmtheit (*nullum crimen sine lege*, in Deutschland: Artikel 103 Abs. 2 GG) unakzeptabel. Jedoch gilt diese Garantie des *nullum crimen sine lege* unmittelbar nur für die den Bürger verpflichtenden Strafnormen und nicht für internationale Anweisungen zur Schaffung von Strafgesetzen an den Staat.

⁹⁶ *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012, S. 13.

⁹⁷ Vgl. Para. 1 der Resolution 1373 (2001) vom 28. 9. 2011; Para. 4 der Resolution 1989 (2011) vom 17. 6. 2011.

Die Empfehlung Nr. 5 geht inhaltlich jedoch sehr weit und insbesondere deutlich über die FTC hinaus. Denn ihre knappe Formulierung enthält die Verpflichtung zur Schaffung von drei unterschiedlichen Submodellen der *geplanten* Finanzierung terroristischer Aktivitäten:

- Empfehlung 5(a): die geplante Finanzierung einer terroristischen Straftat,
- Empfehlung 5(b): die geplante Finanzierung einer terroristischen Organisation und
- Empfehlung 5(c): die geplante Finanzierung eines „Terroristen“.

Auf die tatsächliche Finanzierung der terroristischen Tat, der terroristischen Organisation oder des genannten „Terroristen“ kommt es dabei in dem FATF-Modell – anders als in dem Modell des deutschen § 129a Abs. 5 StGB über die (objektiv vorliegende) „Unterstützung einer terroristischen Vereinigung“ – nicht an. Der knappe objektive Tatbestand in der Formulierung des „provides or collects funds by any means, directly or indirectly“ beschränkt sich vielmehr auf das Zurverfügungstellen und das Sammeln von Vermögenswerten und ist für alle drei Tatbestandsvarianten identisch. Die nachfolgende Analyse der komplexen Norm behandelt daher zunächst den – für alle drei Tatbestandsvarianten gemeinsamen – objektiven Tatbestand und differenziert die drei Tatbestandsvarianten dann im subjektiven Tatbestand.

2. Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung

a) *Tathandlung: Bereitstellen und Sammeln*

Anknüpfend an Artikel 2 Abs. 1 der FTC⁹⁸ wird die Kriminalisierung der unmittelbaren oder mittelbaren Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel auch von der 5. FATF-Empfehlung und den diesbezüglichen Auslegungsanmerkungen gefordert.⁹⁹ Die Art und Weise der Bereitstellung oder Sammlung ist ohne Bedeutung. Auf die tatsächliche Verwendung der Mittel kommt es für die Strafbarkeit ebenfalls nicht an.

b) *Begünstigter: keine objektiven Vorgaben*

Wie schon die FTC enthält auch die Empfehlung der FATF im objektiven Tatbestand keine Vorgaben zum Empfänger der finanziellen Mittel. Empfänger kann daher der Finanzier selbst, die zur Begehung der terroristischen Haupttat vorgesehene Person, ein Vermittler, eine beliebige andere Person oder irgendeine Organisation sein.

⁹⁸ Vgl. oben III.A.2.c).

⁹⁹ *Financial Action Task Force, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* vom Februar 2012, S. 37.

c) *Art des Vorteils: finanzielle Mittel*

Die Tathandlung muss sich auf finanzielle Mittel beziehen. Dieser Begriff ist im Anschluss an die FTC weit zu verstehen¹⁰⁰ und erfasst materielle und immaterielle, bewegliche und unbewegliche Vermögenswerte, also letztlich jede Form der Verkörperung von Geldwerten. Auch bei einem Austauschgeschäft als Bezahlung erbrachte Vermögenswerte werden einbezogen.

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüترز

a) *Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der eigenen Tathandlung*

Das Sammeln oder Bereitstellen muss vom Unterstüترز entsprechend den Vorgaben der FTC beabsichtigt sein oder er muss zumindest in diesbezüglicher Kenntnis handeln. Eine bloße billigende Inkaufnahme genügt noch nicht.¹⁰¹ Beim Gegenstand dieser Unterstützung ist zwischen den verschiedenen Alternativen von Empfehlung Nr. 5(a), 5(b) und 5(c) zu unterscheiden.

b) *Empfehlung Nr. 5(a): Vorsatz des Unterstüترز zur Verwendung der Mittel für eine terroristische Straftat*

aa) *Vorgestellte Katalogtat*

Die Verwendung der finanziellen Mittel ist – wie erläutert – lediglich im Vorsatz des Unterstüترز relevant.¹⁰² Weder die Empfehlung Nr. 5 noch die diesbezüglichen Auslegungsanmerkungen enthalten jedoch eine Definition des Terrorismus, sodass insoweit auf die FTC abzustellen ist. Gemäß der Empfehlung Nr. 5(a) kann die vom Unterstüترز geförderte terroristische Haupttat demnach eine in Art. 2 Abs. 1 (b) genannte Tötung oder schwere Körperverletzung sein, aber auch eine der in Artikel 2 Abs. 1(a) der FTC in Bezug genommenen Annexstraftaten.¹⁰³

bb) *Vorgestellter Terrorismusbezug der Katalogtat*

Der Unterstüترز muss angesichts der Umstände der zukünftigen Tat zudem ebenso wie in den FTC-Regelungen von einem terroristischen Vorsatz des Haupttäters ausgehen. Eine Tötung oder schwere Körperverletzung ist nur terroristisch, wenn der Haupttäter damit die Bevölkerung einschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen nötigen will. Bei Strafta-

¹⁰⁰ Vgl. oben III.A.2.c).

¹⁰¹ Vgl. dazu die entsprechende Ableitung aus der Verwendungsabsicht oben III.A.3.a).

¹⁰² *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012, S. 37.

¹⁰³ Vgl. oben III.A.3.b)aa).

ten i.S.v. Artikel 2 Abs. 1(a) der FTC ist ein solcher qualifizierter Vorsatz des terroristischen Haupttäters allerdings nicht erforderlich.¹⁰⁴

cc) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat

Der Vorsatz des Unterstützers muss sich – wie nach der FTC¹⁰⁵ – auf eine vollständige oder teilweise Verwendung der Mittel zur Begehung einer der eben genannten terroristischen Katalogtaten beziehen. Auch die Verwendung zur Finanzierung von vorbereitenden Handlungen, wie etwa der Ausbildung von Attentätern, der Beschaffung gefälschter Ausweisdokumente oder der Anmietung von Lagerräumen, ist erfasst.¹⁰⁶

dd) Vorsatzform des Unterstützers

Der Unterstützer muss die spätere Verwendung der Mittel zur Begehung einer terroristischen Tat beabsichtigen oder davon Kenntnis haben. Eventualvorsatz reicht daher nicht aus. Allerdings muss sich die Absicht oder Kenntnis nicht auf eine im Einzelnen konkretisierte Tat beziehen.¹⁰⁷ Es genügt vielmehr die Absicht oder die Kenntnis, durch die Mittel zur Begehung terroristischer Taten der genannten Art beizutragen.¹⁰⁸

ee) Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstützers?

Ebenso wie bei der FTC ist auch bei der Empfehlung Nr. 5(a) der FATF problematisch, ob bei *Kenntnis* (aber fehlender Absicht) einer Verwendung der finanziellen Mittel zur Begehung fremder terroristischer Straftaten eine Verwendungsabsicht *beim Empfänger* der finanziellen Mittel *tatsächlich objektiv* vorliegen muss. Aus den bereits o.g. Gründen ist – wie bei der FTC¹⁰⁹ – auch bei der 5. Empfehlung der FATF erforderlich, dass der Empfänger der Mittel tatsächlich die Absicht einer diesbezüglichen Verwendung der Mittel hat.

¹⁰⁴ Vgl. oben III.A.3.b)bb).

¹⁰⁵ Vgl. oben III.A.3.b)cc).

¹⁰⁶ Vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (297); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 262.

¹⁰⁷ Vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (297); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 266.

¹⁰⁸ Vgl. oben III.A.3.b)dd).

¹⁰⁹ Vgl. oben III.A.3.b)ee).

c) *Empfehlung Nr. 5(b): Vorsatz des Unterstützers zur Verwendung der Mittel durch eine terroristische Organisation*

aa) Vorgestellte terroristische Organisation

Gemäß den Auslegungsbemerkungen zur 5. Empfehlung soll wegen Terrorismusfinanzierung nicht nur strafbar sein, wer in der Absicht oder in der Kenntnis handelt, dass die finanziellen Mittel ganz oder teilweise bei einer terroristischen Handlung Verwendung finden (vgl. die eben dargestellte Empfehlung Nr. 5(a)). Strafbar sein soll nach der Empfehlung Nr. 5(b) vielmehr auch, wer in der Absicht oder der Kenntnis handelt, dass die finanziellen Mittel zu *irgendwelchen* Zwecken durch eine *terroristische Organisation* verwendet werden.¹¹⁰

Eine terroristische Organisation ist nach den Auslegungsanmerkungen der FATF eine Gruppe von Terroristen, die sich an der Begehung oder dem Versuch einer terroristischen Handlung beteiligt, diese organisiert oder dazu anleitet. Hinsichtlich des Begriffs der terroristischen Handlung gilt das eben Gesagte. Das Handeln der Organisation muss sich daher auf die Begehung einer terroristischen Katalogtat im Sinne der FTC beziehen.¹¹¹

Allerdings ergibt sich aus dem Wortlaut der Auslegungsanmerkungen nicht zweifelsfrei, ob sich der terroristische Bezug der Organisation aus vergangenen oder aus zukünftigen terroristischen Handlungen ergeben muss. Der im Präsens gehaltene Wortlaut der Auslegungsrichtlinien legt aber nahe, dass es nur um zukünftige terroristische Taten geht. Dieses Auslegungsergebnis wird durch die sich aus der Evaluierungspraxis der FATF ergebende Ratio der Empfehlung bestätigt: Der FATF geht es ersichtlich darum, den von der FTC geforderten engen Nexus von finanziellen Mitteln und terroristischer Handlung zu lockern. Strafbar soll nach der FATF die Finanzierung von terroristischen Organisationen bereits dann sein, wenn lediglich die (zwangsläufig zukünftige) *Gefahr* besteht, dass diese die Mittel zu terroristischen Handlungen verwenden.¹¹² Daher soll es nach der Empfehlung Nr. 5(b) der FATF für die Strafbarkeit bereits genügen, dass einer terroristischen Organisation die Möglichkeit eingeräumt werden soll, die finanziellen Mittel „zu irgendeinem Zweck“ („for any purpose“¹¹³) zu verwenden.¹¹⁴ Ein solches „Gefährdungsmodell“

¹¹⁰ *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012, S. 37.

¹¹¹ Vgl. oben III.A.3.b)aa), bb).

¹¹² Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14.

¹¹³ *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation Report on Spain, Dezember 2014, S. 70; *dies.*, Mutual Evaluation Report on Norway, Dezember 2014, S. 149.

¹¹⁴ Vgl. *Financial Action Task Force*, Third Mutual Evaluation Report on the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Juni 2007, S. 45; *dies.*, Mutual Evaluation Report on the Netherlands, Februar 2011, S. 62 f.

konnte sich – wie bereits dargestellt¹¹⁵ – im Rahmen der Verhandlungen zur FTC allerdings nicht durchsetzen. Nach der FTC strafbar ist lediglich, wer in der Absicht oder Kenntnis der Verwendung der finanziellen Mittel zu einer terroristischen Tat handelt. Plant eine Organisation allerdings keine terroristischen Straftaten, so besteht überhaupt keine Gefahr, dass die Mittel zu terroristischen Handlungen verwendet werden. Die sich aus vergangenen terroristischen Straftaten ergebende bloße Vermutung der Planung zukünftiger Straftaten kann daher für die Charakterisierung einer Organisation als „terroristisch“ noch nicht genügen. Erfasst sind daher nur Organisationen, die sich *tatsächlich* an der Vorbereitung zukünftiger terroristischer Handlungen beteiligen, diese organisieren oder anleiten. Die Evaluierungspraxis der FATF bestätigt dieses Ergebnis. Denn die FATF erhebt keine Einwände dagegen, dass das nationale Recht das Vorliegen einer Organisation allein von der Planung *zukünftiger* Straftaten abhängig macht.¹¹⁶

bb) Vorgestellte Zweckbindung der Mittel

Bei Empfehlung Nr. 5(b) muss sich der Vorsatz des Unterstützers – insoweit abweichend von Artikel 2 Abs. 1 der FTC und von Empfehlung Nr. 5(a) – nicht auf eine Verwendung der Mittel zur Begehung einer terroristischen Handlung beziehen. Es genügt vielmehr eine irgendwie geartete Verwendung.¹¹⁷ Erfasst werden damit auch finanzielle Mittel, die keinen konkreten Verwendungszweck haben.

cc) Vorsatzform des Unterstützers

Der Unterstützer muss in Absicht oder in Kenntnis der Verwendung der finanziellen Mittel durch eine terroristische Organisation handeln. Ein bloßes Fürmöglichhalten oder die Inkaufnahme eines unvernünftigen Risikos genügen für keine dieser Verwendungsformen. Erforderlich ist damit die Absicht oder Kenntnis, dass die unterstützte Organisation sich zukünftig an terroristischen Handlungen beteiligen wird oder solche Handlungen organisiert oder anleitet.

dd) Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstützers?

Handelt der Unterstützer in der *Absicht* einer Verwendung der finanziellen Mittel durch eine terroristische Organisation, so soll es für seine Strafbarkeit nach den Auslegungsanmerkungen der FATF nicht auf eine tatsächliche Verwendung der

¹¹⁵ Vgl. oben III.A.2.b)dd), ee).

¹¹⁶ Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, Februar 2010, S. 68 f; *dies.*, Mutual Evaluation Report on the Netherlands, Februar 2011, S. 62.

¹¹⁷ Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14 f.

Mittel oder einen entsprechenden Verwendungsvorsatz des Empfängers der Mittel ankommen.

Handelt der Unterstützer lediglich in der *Kenntnis* einer Verwendung der finanziellen Mittel durch eine terroristische Organisation, so ist – wie auch bei der Kenntnisvariante der FTC¹¹⁸ – eine Strafbarkeit des Unterstützers hingegen nur anzunehmen, wenn der Empfänger der Mittel tatsächlich beabsichtigt, dass diese durch eine terroristische Organisation verwendet werden.¹¹⁹ Ausweislich der eng an die FTC angelehnten Tatbestandsstruktur der FATF-Auslegungsanmerkungen kommt es für die Strafbarkeit des Unterstützers aber auch in der Kenntnisvariante nicht darauf an, dass die finanziellen Mittel tatsächlich durch eine terroristische Organisation verwendet werden.

d) *Empfehlung Nr. 5(c): Vorsatz des Unterstützers zur Verwendung der Mittel durch einen einzelnen Terroristen*

aa) Vorgestellter „Terrorist“

Nach den Auslegungsanmerkungen zur Empfehlung Nr. 5 soll wegen Terrorismusfinanzierung nicht nur strafbar sein, wer in der widerrechtlichen Absicht oder in der Kenntnis handelt, dass die finanziellen Mittel ganz oder teilweise bei einer terroristischen Handlung (Empfehlung Nr. 5(a)) oder durch eine terroristische Organisation (Empfehlung Nr. 5(b)) Verwendung finden, sondern auch, wer in der Absicht oder der Kenntnis handelt, dass die finanziellen Mittel durch einen „einzelnen Terroristen“ verwendet werden, selbst wenn die Mittel nicht für eine terroristische Handlung verwendet werden sollen (Empfehlung Nr. 5(c)).¹²⁰ Zwar erweckt die FATF in ihren Landesberichten mitunter den Eindruck, dass sie die Kriminalisierung der Finanzierung eines einzelnen Terroristen gemäß der Empfehlung Nr. 5(c) nicht für zwingend erforderlich hält.¹²¹ Auch gibt die FATF selbst zu bedenken, dass sich die fehlende Strafbarkeit der Finanzierung eines einzelnen Terroristen in der Praxis kaum negativ auswirken wird, offenbar weil Terroristen regelmäßig innerhalb organisatorischer Strukturen agieren.¹²² Im Regelfall jedoch betont die

¹¹⁸ Vgl. oben III.A.3.b)dd).

¹¹⁹ Vgl. III.A.3.b)ee).

¹²⁰ *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012, S. 37.

¹²¹ Insoweit im Hinblick auf die Kohärenz der Evaluierungspraxis nicht unproblematisch: *Financial Action Task Force*, Rapport d'évaluation mutuelle Belgique, Juni 2005, S. 44 f.; *dies.*, Rapport d'évaluation mutuelle France, Februar 2011, S. 120.

¹²² Vgl. zur fehlenden Kriminalisierung der Finanzierung eines einzelnen Terroristen „for any purpose“ in Spanien: *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation Report on Spain, Dezember 2014, S. 70: “The financing of an individual terrorist (who is not otherwise part of a terrorist group) for purposes completely unrelated to a terrorist act is not covered, but such situations rarely arise in practice.”

FATF in ihren Evaluationsberichten – so auch in ihrem Bericht zu Deutschland aus dem Jahr 2014 – ausdrücklich, dass gemäß der Empfehlung Nr. 5(c) auch eine Kriminalisierung der Finanzierung eines Terroristen „for any purpose“¹²³ erfolgen soll.

Ein einzelner Terrorist ist nach den „FATF IX Special Recommendations“ eine natürliche Person, die sich auf irgendeine Weise an der Begehung oder dem Versuch einer terroristischen Handlung beteiligt, solche Handlungen organisiert oder anleitet. Hinsichtlich des Begriffs der terroristischen Handlung gilt das oben zu den beiden anderen Varianten der Empfehlung Nr. 5 Gesagte. Das Handeln des Verwenders der finanziellen Mittel muss sich auf die Begehung einer terroristischen Katalogtat im Sinne der FTC beziehen.¹²⁴

Wie schon bei der Unterstützung einer terroristischen Organisation (Empfehlung Nr. 5(b)) lassen die Auslegungsanmerkungen der FATF auch im Hinblick auf die Unterstützung eines „einzelnen Terroristen“ nicht klar erkennen, ob sich die Beteiligung des „Terroristen“ an terroristischen Handlungen auf vergangene oder auf zukünftige Handlungen beziehen muss. Angesichts des Wortlauts der Auslegungsanmerkungen der FATF und der Ratio der Empfehlung ist aber – wie schon bei Empfehlung Nr. 5(b) – davon auszugehen, dass es sich bei einem „Terroristen“ um eine Person handelt, die die Begehung *zukünftiger* terroristischer Straftaten plant.

bb) Vorgestellte Zweckbindung der Mittel

Gemäß der Empfehlung Nr. 5(c) genügt es, dass die finanziellen Mittel dem „Terroristen“ zu „irgendeinem Zweck“¹²⁵ etwa zur Bezahlung der Lebenshaltungskosten,¹²⁶ dienen sollen. Der Vorsatz des Unterstützers muss sich also nicht auf eine Verwendung der Mittel zur Begehung einer terroristischen oder anderweitigen Straftat beziehen.

cc) Vorsatzform des Unterstützers

Der Unterstützer muss in der Absicht oder in Kenntnis der Verwendung der finanziellen Mittel durch einen einzelnen Terroristen handeln. Ein bloßes Fürmöglich-

¹²³ *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14.

¹²⁴ III.A.3.b)aa) und bb).

¹²⁵ Vgl. *Financial Action Task Force*, Third Mutual Evaluation on Portugal, Oktober 2006, S. 41 f.; *dies.*, Third Mutual Evaluation Report on the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Juni 2007, S. 45; *dies.*, Mutual Evaluation Report on the Netherlands, Februar 2011, S. 62; *dies.*, Mutual Evaluation Report on Spain, Dezember 2014, S. 70; *dies.*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14 f.

¹²⁶ *Financial Action Task Force*, Third Mutual Evaluation on Portugal, Oktober 2006, S. 41.

halten oder die Inkaufnahme eines unvernünftigen Risikos genügt für keine dieser Verwendungsformen. Der Täter muss also in der Absicht oder Kenntnis handeln, dass der Verwender der finanziellen Mittel sich zukünftig an terroristischen Handlungen beteiligen wird oder solche Handlungen organisiert oder anleitet. Ob er dabei die zur Verfügung gestellten Finanzmittel nutzt, spielt keine Rolle.

dd) Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstützers?

Wie bei der Unterstützung einer terroristischen Organisation kommt es aus den o.g. Gründen¹²⁷ auch bei der Unterstützung eines einzelnen Terroristen nicht auf eine tatsächliche Verwendung der Mittel durch den Terroristen an. Handelt der Unterstützer in der *Absicht* der Verwendung der Mittel durch einen Terroristen, so ist zudem unerheblich, ob der Empfänger der Mittel eine solche Verwendung tatsächlich beabsichtigt. Handelt der Unterstützer hingegen nur in Kenntnis (also nicht in der Absicht) der Unterstützung eines Terroristen, so erfordert die Strafbarkeit des Unterstützers, dass der Empfänger der finanziellen Mittel deren Verwendung durch einen Terroristen tatsächlich beabsichtigt.¹²⁸

4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit

Gemäß den Auslegungsanmerkungen zur Empfehlung Nr. 5 sollen die bei Terrorismusfinanzierung anzuwendenden Strafen wirksam, angemessen und abschreckend sein.¹²⁹ Zudem soll auch der Versuch der Tat unter Strafe gestellt werden.

E. Bereitstellungsverbote auf der Basis von Terrorismuslisten (UN und EU)

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass die internationalen Organisationen zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung bisher vor allem die Schaffung von klassischen Straftatbeständen gefordert haben, die eine vorsätzliche Unterstützung von (erfolgten oder geplanten) terroristischen Straftaten oder terroristischen Organisationen erfassen. Diese klassischen Straftatbestände wurden von der FATF in einem innovativen (die Grenzen der bisherigen strafrechtlichen Konzeptionen

¹²⁷ III.D.3.c.dd).

¹²⁸ Vgl. oben III.A.3.b)dd).

¹²⁹ Ziffer B.7 der *Interpretative Note* zu Empfehlung Nr. 5 lautet: "Effective, proportionate and dissuasive criminal sanctions should apply to natural persons convicted of terrorist financing."

sprengenden) Ansatz auch auf die Unterstützung von einzelnen Terroristen erweitert.¹³⁰

Die internationalen Organisationen setzen darüber hinaus verstärkt auf den Einsatz eines Listungssystems, das die bisher in der Strafnorm enthaltene tatbestandliche Umschreibung des vom Unterstützungsverbot erfassten Akteurs durch die Listungsentscheidung einer hoheitlichen Stelle ersetzt, an die dann mit einem strafbewehrten Bereitstellungsverbot angeknüpft werden kann.

1. Supranationale Bereitstellungsverbote der UN und der EU

Sowohl in den Regelungen der Vereinten Nationen als auch in denen der Europäischen Union finden sich Mechanismen zur Listung von Individuen und Organisationen, die an terroristischen Aktivitäten beteiligt sind, Terrorismus unterstützen oder dessen zumindest verdächtig sind. Solche Listen werden einerseits durch einen Ausschuss der Vereinten Nationen auf der Grundlage der Sicherheitsrats-Resolutionen 1267 (1999)¹³¹ und 1989 (2011),¹³² andererseits durch den Rat der Europäischen Union gemäß Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001 beschlossen. Diese Listungsregime sind primär als präventive Regelungen ausgestaltet. Sie verbieten es grundsätzlich jedermann, den gelisteten Individuen oder Organisationen Vermögensvorteile jedweder Art zukommen zu lassen.

2. Supranationale Sanktionsverpflichtungen der Nationalstaaten

Die genannten Instrumente der UN und der EU verpflichten die Staaten auch dazu, die Verletzung entsprechender Pflichten mit „Sanktionen“ zu ahnden. *Strafrechtliche* Sanktionen werden von den internationalen Vorgaben allerdings nicht ausdrücklich gefordert. Jedoch müssen die Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.¹³³ Für vorsätzliche Pflichtverletzungen natürlicher Personen wird deshalb im Schrifttum überwiegend eine Pflicht der Staaten zur strafrechtlichen Sanktionierung angenommen.¹³⁴ Die Empfehlungen der FATF sehen eine

¹³⁰ Vgl. oben III.D.3.d).

¹³¹ Resolution vom 15.10.1999.

¹³² Resolution vom 17.6.2011.

¹³³ Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001 und Artikel 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002 lauten jeweils:

„Jeder Mitgliedstaat legt die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die Bestimmungen dieser Verordnung zu verhängen sind. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

¹³⁴ Vgl. BT-Drucks. 17/11127, S. 19; *Dannecker*, in: Tiedemann (Hrsg.), *Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union*, 2002, S. 387 ff.; *Dannecker/Freitag*, *ZStW* 116 (2004) 797 (799 f.); *Meyer/Macke*, *HRRS* 2007, 445 (460).

Strafbewehrung entsprechender Sanktionsverletzungen nicht ausdrücklich vor,¹³⁵ was angesichts des *best practice*-Charakters dieser Empfehlungen ebenfalls gegen eine Kriminalisierungspflicht spricht.

3. Nationale Blankettstraftaten

Die mithilfe der supranationalen Sanktionierungspflichten geschaffenen Strafbestimmungen sind *Blankettstraftatbestände*, deren Inhalte sich erst aus den oben in Ziffer 1 genannten Bereitstellungsverboten ergeben. Die Blankettstrafgesetze lassen in der Regel einen bedingten Vorsatz ausreichen und werden für Fälle der fahrlässigen Tatbegehung durch Ordnungswidrigkeiten ergänzt.¹³⁶ Aufgrund dieser Vorsatz- und Fahrlässigkeitsregelungen ergeben sich aus diesen Straftatbeständen und Ordnungswidrigkeiten Compliance-Anforderungen zur Berücksichtigung der Listungen zwecks Verhinderung einer eventualvorsätzlichen oder fahrlässigen Tatbegehung.

Da die konkreten – in Deutschland im Außenwirtschaftsgesetz geregelten – Blankettstraftatbestände nationale Normen sind und die supranationalen Bereitstellungsverbote in Bezug nehmen, wird auf die Listungsregime erst unten in der Darstellung des deutschen Rechts eingegangen.

4. Exkurs zu weiteren Bereitstellungsverboten

Im Rahmen des deutschen Rechts werden unten¹³⁷ auch weitere Bereitstellungsverbote behandelt, die sich aus internationalen Vorgaben der UN und der EU ergeben, jedoch ebenfalls durch nationale Blankettstrafnormen in Bezug genommen und damit strafbewehrt werden. Dabei geht es vor allem um Exportverbote, die teilweise auch der Verhinderung des Terrorismus dienen, überwiegend jedoch anderen Zielen (insb. der Durchsetzung von gegen bestimmte Staaten gerichteten wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen sowie von sonstigen Exportkontrollen). Die letztgenannten Verbote sind im vorliegenden Kontext vor allem auch unter rechtspolitischen Gesichtspunkten relevant, da sie die Vielfalt von internationalen Bereitstellungsverboten in dem vorliegend relevanten Handelsbereich zeigen.¹³⁸

¹³⁵ Vgl. *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012, S. 43 f.

¹³⁶ Vgl. dazu näher unten IV.C.3.

¹³⁷ Vgl. IV.C.5.

¹³⁸ Vgl. zu den entsprechenden Phänomenen der Terrorismusfinanzierung oben II.C.2.–4.

F. Privatisierung von Ermittlungspflichten zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung (UN, FATF und EU)

Zu den vorgenannten – bereits weit ausgedehnten – Ansätzen des klassischen allgemeinen Strafrechts, des Wirtschaftsstrafrechts und des Wirtschaftsverwaltungsrechts tritt inzwischen verstärkt ein weiterer Ansatz, der im allgemeinen Kontext der zunehmenden Inanspruchnahme des privaten Sektors zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu sehen ist. Mit diesem Privatisierungsansatz verpflichtet der Staat private Dritte nicht nur zur Vornahme von präventiven Maßnahmen, die dem eigenen Schutz des Verpflichteten gegen seine Schädigung (z.B. im Bereich kritischer IT-Infrastrukturen) oder gegen die Einleitung eines Strafverfahrens (z.B. wegen eines Verstoßes gegen die o.g. Bereitstellungsverbote) dienen. Die Mitwirkungspflichten beziehen sich vielmehr darüber hinaus auch auf eine Unterstützung der staatlichen Straftatverfolgung und Straftatenprävention (z.B. bei der Verhinderung und Aufklärung von Geldwäsche oder Insiderdelikten). Dieser zuletzt genannte Ansatz zwingt die Normadressaten noch wesentlich stärker als die vorgenannten Listungsverfahren zu umfassenden Compliance-Maßnahmen, deren Durchführung ebenfalls mit Straf- oder Ordnungswidrigkeitsvorschriften erzwungen werden kann.¹³⁹

Im vorliegenden Kontext sind damit vor allem Ansätze interessant, die Wirtschaftsunternehmen und Einzelpersonen in bestimmten Risikobereichen der Terrorismusfinanzierung und der organisierten Kriminalität zu Ermittlungsmaßnahmen veranlassen, die der Prävention und/oder der Verfolgung von terroristischen Straftaten dienen. Ein solcher Ansatz zur privaten Unterstützung der staatlichen Sicherheitsbehörden bei der Verhinderung und Verfolgung terroristischer Aktivitäten zeigt sich vor allem bei der Verpflichtung des Finanzsektors zur *Identifizierung der Vertragspartner* (Know-your-customer-Prinzip), zur *Meldung von Verdachtsfällen* der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung sowie zur *Unterlassung verdächtiger Finanzierungshandlungen*. Der Adressatenkreis dieser Verpflichtungen wird dabei von den internationalen Institutionen zunehmend ausgedehnt (unten 1.–3.). Eine unter rechtspolitischen Gesichtspunkten interessante und deswegen in einem Exkurs einbezogene Ausprägung dieses Ermittlungsansatzes erfolgt aber auch in den internationalen Vorgaben von UN und EU zur Überwachung des Verkehrs mit Grundstoffen, die für die unerlaubte Herstellung von Betäubungsmitteln benutzt werden können (unten 4.).

¹³⁹ Diese Privatisierung ist vor allem deshalb problematisch, weil Strafverfolgung an sich eine hoheitliche Aufgabe ist. Vgl. dazu *Sieber*, ZStW 119 (2007), 1, 31 f.

1. Vereinte Nationen

a) *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (FTC) von 1999*

Erste Vorgaben für private Ermittlungspflichten im Bereich der Terrorismusfinanzierung finden sich in der FTC von 1999.¹⁴⁰ Gemäß § 18 Abs. 2 (b) FTC treffen die Staaten zur Verhütung der Terrorismusfinanzierung

Maßnahmen, durch die Geldinstitute und andere mit Finanzgeschäften befasste Branchen verpflichtet werden, die wirksamsten zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Stamm- und Gelegenheitskunden sowie Kunden, in deren Interesse Konten eröffnet werden, zu identifizieren sowie ihr besonderes Augenmerk auf ungewöhnliche oder verdächtige Geschäfte zu richten und Geschäfte zu melden, die vermutlich aus einer kriminellen Tätigkeit herrühren.¹⁴¹

b) *Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001)*

Für die Einbindung privater Wirtschaftsakteure in die Prävention der Terrorismusfinanzierung von Bedeutung ist auch die UN-Resolution 1373 (2001). Darin beschließt der Sicherheitsrat, dass alle Staaten „ihren Staatsangehörigen oder allen Personen und Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet untersagen werden, Gelder, finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen von Personen zur Verfügung zu stellen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen, erleichtern oder sich daran beteiligen, oder zum Nutzen von Einrichtungen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen oder zum Nutzen von Personen und Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen handeln“.¹⁴² Aus der Systematik der Resolution ergibt sich, dass diese Vorgaben über die Verpflichtungen zur Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung und die Verpflichtung zur Umsetzung von Sanktionen des Sicherheitsrates hinausgehen sollen. Resolution 1373 (2001) wird deshalb vom Counter-Terrorism Committee des Sicherheitsrates auch als Verpflichtung der Staaten zur Implementierung von Due-Diligence-Maßnahmen verstanden, wobei zur Substantiierung solcher Maßnahmen eng an die Empfehlungen der FATF angeknüpft wird.¹⁴³

¹⁴⁰ BGBl. 2003 I S. 1923.

¹⁴¹ BT-Drucks. 15/1507, S. 18.

¹⁴² Resolution 1373 (2001) vom 28.9.2011, Ziffer 1(d).

¹⁴³ Vgl. *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001), 2009, S. 9 f.

c) *Sicherheitsrats-Resolution 2170 (2014)*

Seit dem – durch die Kontrolle über ein Territorium gekennzeichneten – Terrorismus des ISIS verstärkt der UN-Sicherheitsrat seine Due-Diligence-Ansätze. Er betonte 2014 in Resolution 2170 die Bedeutung des Handels mit Öl für die Finanzierung der Organisation ISIS und verurteilte jede Beteiligung am direkten und indirekten Handel (insbesondere mit Erdöl, Erdölprodukten, modularen Raffinerien und dazugehörigem Material) mit ISIS und Al-Qaida verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen.¹⁴⁴ Der Sicherheitsrat wies damit auf die Verpflichtung der Staaten aus Resolution 1373 (2001) hin, die Zurverfügungstellung von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängenden Dienstleistungen an terroristische Personen oder Verbände durch ihre Staatsangehörigen oder alle Personen und Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet zu untersagen. Allerdings macht der Sicherheitsrat den Staaten hierbei keine konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung derartiger Verbote oder zu Ermittlungspflichten Privater.

d) *Sicherheitsrats-Resolution 2199 (2015)*

In Resolution 2199 (2015) drückte der Sicherheitsrat dann seine „tiefe Besorgnis“ darüber aus, dass „Ölfelder und die dazugehörige Infrastruktur sowie weitere Infrastruktur wie Staudämme und Kraftwerke“, die von ISIS und ähnlichen Gruppen kontrolliert werden, „einen bedeutenden Anteil der Einkünfte der Gruppen erzeugen“. Zudem wies der Sicherheitsrat darauf hin, dass ISIS und ähnlichen Gruppen „wirtschaftliche Ressourcen wie Erdöl, Erdölprodukte, modulare Raffinerien und dazugehöriges Material, andere natürliche Ressourcen, darunter Edelmetalle wie Gold, Silber und Kupfer, Diamanten und andere Vermögenswerte“ zur Verfügung gestellt werden.¹⁴⁵ Der Sicherheitsrat bringt weiter seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass auch „Getreide, Vieh, Maschinen, Elektronik und Zigaretten zum Verkauf“ durch ISIS oder nahestehende Gruppen oder in ihrem Auftrag „auf dem internationalen Markt, zum Tausch für Waffen oder für anderweitige Zwecke“ transferiert werden könnten.¹⁴⁶

Der Sicherheitsrat bekräftigte deshalb, dass der „direkte oder indirekte Handel“ mit ISIS und ihm nahestehenden Personen und Gruppen einen Verstoß gegen die von ihm verhängten Sanktionsmaßnahmen darstellt. Er betonte zudem, „dass die Staaten verpflichtet sind, sicherzustellen, dass ihre Staatsangehörigen und Personen in ihrem Hoheitsgebiet dem ISIS weder direkt oder indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen, namentlich Erdöl, Erdölprodukte, modulare Raffinerien und dazugehöriges Material und andere natürliche Res-

¹⁴⁴ Resolution 2170 (2014) vom 15.8.2014, Ziffer 13 f.

¹⁴⁵ Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Erwägung 13 und 16.

¹⁴⁶ Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Ziffer 10.

ourcen, bei denen festgestellt wird, dass sie für [ISIS und ihm nahestehende] Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen bestimmt sind, für sie gesammelt wurden oder ihnen auf andere Weise nutzen, noch aus diesen wirtschaftlichen Ressourcen gewonnene Gelder oder handelbare Vorteile zur Verfügung stellen.“¹⁴⁷

Zwar enthält auch Resolution 2199 (2015) keine detaillierten Ausführungen zur Art und Weise der Umsetzung der vorstehenden Pflicht. Allerdings benennt der Sicherheitsrat eine Vorgabe zur Due Diligence: Er fordert die Staaten „nachdrücklich auf, Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die Finanzinstitute in ihrem Hoheitsgebiet [ISIS oder diesem nahestehenden] Personen, Gruppen, Unternehmen oder Einrichtungen den Zugang zum internationalen Finanzsystem verwehren.“¹⁴⁸ Konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung solcher Schritte enthält die Resolution aber ebenso wenig wie Sanktionen für den Fall einer Verletzung entsprechender Pflichten der Geldinstitute.

2. FATF

a) *Normtext*

Umfassendere und vor allem auch eindeutigeren Vorschriften zu Präventions- und Ermittlungspflichten Privater finden sich in den bereits angesprochenen *FATF Recommendations*.¹⁴⁹ Auf deren Bedeutung für die Unterbindung der Terrorismusfinanzierung hat der UN-Sicherheitsrat zuletzt auch im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen die Organisation ISIS noch einmal hingewiesen und die Staaten abermals nachdrücklich zur deren Implementierung aufgefordert.¹⁵⁰

Die Empfehlungen der FATF enthalten insbesondere Vorgaben zu Due-Diligence-Pflichten von Finanzdienstleistern. Bedeutsam ist dabei vor allem Empfehlung Nr. 10 zum Know-your-customer-Prinzip. Diese lautet auszugsweise:

Financial institutions should be prohibited from keeping anonymous accounts or accounts in obviously fictitious names.

Financial institutions should be required to undertake customer due diligence (CDD) measures when:

- establishing business relations;
- carrying out occasional transactions: (i) above the applicable designated threshold (USD/EUR 15,000); [...]
- there is a suspicion of money laundering or terrorist financing; or

¹⁴⁷ Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Ziffer 1 und 9.

¹⁴⁸ Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Ziffer 23.

¹⁴⁹ *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012; dazu oben III.D.

¹⁵⁰ Resolution 2161 (2014) vom 17.6.2014, Ziffer 10; vgl. bereits Resolution 1617 (2005) vom 29.7.2005.

- the financial institution has doubts about the veracity or adequacy of previously obtained customer identification data. [...]

The CDD measures to be taken are as follows:

- (a) Identifying the customer and verifying that customer's identity using reliable, independent source documents, data or information.
- (b) Identifying the beneficial owner, and taking reasonable measures to verify the identity of the beneficial owner, such that the financial institution is satisfied that it knows who the beneficial owner is. For legal persons and arrangements this should include financial institutions understanding the ownership and control structure of the customer.
- (c) Understanding and, as appropriate, obtaining information on the purpose and intended nature of the business relationship.
- (d) Conducting ongoing due diligence on the business relationship and scrutiny of transaction undertaken throughout the course of that relationship [...]

Where the financial institution is unable to comply with the applicable requirements under paragraphs (a) to (d) above (subject to appropriate modification of the extent of the measures on a risk-based approach), it should be required not to open the account, commence business relations or perform the transaction; or should be required to terminate the business relationship; and should consider making a suspicious transactions report in relation to the customer.

Empfehlung Nr. 20 enthält eine Pflicht zur Erstattung von Verdachtsanzeigen:

If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU).

Empfehlung Nr. 22 erweitert bestimmte Verpflichtungen über die Finanzdienstleister hinaus in begrenzter Weise auch auf den *Handel* mit Edelsteinen und Edelmetallen.

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17, apply to designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) in the following situations: [...]

- (c) Dealers in precious metals and dealers in precious stones – when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.

Empfehlung Nr. 23 dehnt diese Due-Diligence-Pflichten beim Handel mit Edelsteinen und Edelmetallen auch auf Verdachtsmeldungen aus:

The requirements set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:[...]

Dealers in precious metals and dealers in precious stones should be required to report suspicious transactions when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.

Im vorliegenden Kontext sind damit vor allem die Pflichten (unten b), Verpflichteten (unten c) und Sanktionen (unten d) dieses „Ermittlungsmodells“ interessant.

b) *Pflichten*

Gemäß der Empfehlung Nr. 10 haben sich Finanzdienstleister Kenntnis von der *Identität* ihrer Kunden und dem *Zweck* einer Geschäftsbeziehung zu verschaffen. Dazu sollen die Finanzdienstleister auch den hinter einem Geschäft stehenden wirtschaftlichen Eigentümer ermitteln, um einer Verwendung von Scheinfirmen oder „Stroh Männern“ vorzubeugen. Entsprechende Prüfpflichten bestehen bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung, bei der Ausführung von Transaktionen im Wert von über 15.000 USD/EUR, beim Verdacht der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung und bei Zweifeln an der Identität des Kunden. Ist der Finanzdienstleister zu einer gebotenen Überprüfung nicht in der Lage, so soll die Geschäftsbeziehung oder Transaktion unterbleiben.

Diese Verpflichtung zum „Know your customer“ wird durch eine Verpflichtung zu Verdachtsmeldungen ergänzt: Beim Verdacht der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung hat gemäß den Empfehlungen Nr. 20 und 23 der Finanzdienstleister die nationale Aufsichtsbehörde umgehend über seinen Verdacht zu informieren.

c) *Verpflichtete*

Die Empfehlungen der FATF begründen vor allem Pflichten für Finanzdienstleister, werden aber darüber hinaus teilweise auch auf andere Wirtschaftssektoren ausgedehnt. Im vorliegenden Zusammenhang von Interesse ist vor allem die Anwendbarkeit der eben genannten Prüf- und Meldepflichten auf Edelmetall- und Edelsteinhändler nach den Empfehlungen Nr. 22 und 23. Entsprechende Pflichten bestehen gemäß den Auslegungsanmerkungen der FATF insoweit aber *nur bei Bargeldtransfers* in Höhe von über 15.000 USD/EUR.¹⁵¹

d) *Sanktionen*

Nach der Empfehlung Nr. 35 sollen die Staaten für eine Verletzung der eben dargestellten Prüf- und Unterrichtungspflichten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen vorsehen. Eine Verpflichtung zur Schaffung von Kriminalstrafen besteht jedoch nicht.

3. Europäische Union

a) *Normtext*

Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer zur Prävention und zur Ermittlung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden in der Europäischen Union vor allem

¹⁵¹ *Financial Action Task Force*, International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation vom Februar 2012, S. 80.

durch die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung geregelt. Gegenwärtig befindet sich eine Nachfolgerichtlinie im Gesetzgebungsverfahren.¹⁵² Artikel 2 Abs. 1 der Richtlinie benennt die der Richtlinie unterfallenden Wirtschaftsbeteiligten:

Diese Richtlinie gilt für:

1. Kreditinstitute;
2. Finanzinstitute;
3. [...] e) andere natürliche oder juristische Personen, die mit Gütern handeln, soweit Zahlungen in bar in Höhe von 15.000 EUR oder mehr erfolgen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird.

Artikel 7 der Richtlinie schreibt vor, in welchen Fällen die verpflichteten Wirtschaftsteilnehmer bestimmten Identifikations- und Prüfpflichten unterliegen:

Die dieser Richtlinie unterliegenden Institute und Personen wenden Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden in den nachfolgenden Fällen an:

- a) Begründung einer Geschäftsbeziehung;
- b) Abwicklung gelegentlicher Transaktionen in Höhe von 15.000 EUR oder mehr, und zwar unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird;
- c) Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung, ungeachtet etwaiger Ausnahmeregelungen, Befreiungen oder Schwellenwerte;
- d) Zweifel an der Echtheit oder der Angemessenheit zuvor erhaltener Kundenidentifikationsdaten“.

Artikel 8 Abs. 1 der Richtlinie definiert den Inhalt der gegebenenfalls zu erfüllenden Identifikations- und Prüfpflichten der Wirtschaftsteilnehmer:

Die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden umfassen:

- a) Feststellung der Identität des Kunden und Überprüfung der Kundenidentität auf der Grundlage von Dokumenten, Daten oder Informationen, die von einer glaubwürdigen und unabhängigen Quelle stammen;
- b) gegebenenfalls Feststellung der Identität des wirtschaftlichen Eigentümers und Ergreifung risikobasierter und angemessener Maßnahmen zur Überprüfung von dessen Identität, sodass das dieser Richtlinie unterliegende Institut oder die dieser Richtlinie unterliegende Person davon überzeugt ist, dass es bzw. sie weiß, wer der wirtschaftliche Eigentümer ist; im Falle von juristischen Personen, Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen schließt dies risikobasierte und angemessene Maßnahmen ein, um die Eigentums- und die Kontrollstruktur des Kunden zu verstehen;
- c) Einholung von Informationen über Zweck und angestrebte Art der Geschäftsbeziehung;
- d) Durchführung einer kontinuierlichen Überwachung der Geschäftsbeziehung, einschließlich einer Überprüfung der im Verlauf der Geschäftsbeziehung abgewickelten Transaktionen, um sicherzustellen, dass diese mit den Kenntnissen des Instituts

¹⁵² Vgl. Interinstitutional File 2013/0025 (COD) vom 12.1.2015.

oder der Person über den Kunden, seine Geschäftstätigkeit und sein Risikoprofil, einschließlich erforderlichenfalls der Quelle der Mittel, kohärent sind, und Gewährleistung, dass die jeweiligen Dokumente, Daten oder Informationen stets aktualisiert werden.

Artikel 22 Abs. 1 der Richtlinie verpflichtet die Wirtschaftsteilnehmer zur Erstattung von Verdachtsmeldungen:

Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass die dieser Richtlinie unterliegenden Institute und Personen sowie gegebenenfalls deren leitendes Personal und deren Angestellte in vollem Umfang zusammenarbeiten, indem sie a) die zentrale Meldestelle von sich aus umgehend informieren, wenn sie wissen, den Verdacht oder berechtigten Grund zu der Annahme haben, dass eine Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung begangen oder zu begehen versucht wurde oder wird.

Artikel 24 Abs. 1 der Richtlinie fordert für den Fall eines Verdachts der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung bestimmte Unterlassungspflichten der Wirtschaftsteilnehmer:

Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass die dieser Richtlinie unterliegenden Institute und Personen Transaktionen, von denen sie wissen oder vermuten, dass sie mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen, nicht durchführen, bevor sie die erforderliche Maßnahme nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe a abgeschlossen haben.

Im vorliegenden Kontext sind damit auch hier wieder die Pflichten (unten b), Verpflichteten (unten c) und Sanktionen (unten d) interessant.

b) Pflichten

Gemäß Artikel 8 Abs. 1 haben die der Richtlinie unterfallenden Institute oder Personen sich Kenntnis von der *Identität* ihrer Kunden und dem *Zweck* einer Geschäftsbeziehung zu verschaffen, wobei, wie schon bei den Vorgaben der FATF, zur Aufklärung von Scheinfirmen auch der hinter einem Geschäft stehende wirtschaftliche Eigentümer zu ermitteln ist. Solche Prüfpflichten bestehen grundsätzlich bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung, bei der Abwicklung gelegentlicher Transaktionen im Wert von 15.000 EUR oder mehr, beim Verdacht der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung und bei Zweifeln an der Kundenidentifikation.

Nach Artikel 22 Abs. 1 müssen die durch die Richtlinie verpflichteten Personen eine zentrale Meldestelle umgehend informieren, wenn sie wissen, den Verdacht oder berechtigten Grund zu der Annahme haben, dass eine Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung begangen oder zu begehen versucht wurde oder wird. Gemäß Artikel 24 Abs. 1 dürfen die der Richtlinie unterliegenden Institute und Personen weiterhin Transaktionen, von denen sie wissen oder vermuten, dass sie mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen, nicht durchführen.

c) *Verpflichtete*

Die Richtlinie begründet insbesondere Pflichten für Finanzdienstleister. Verpflichtet sind aber auch alle natürlichen und juristischen Personen, die mit Gütern handeln, soweit Zahlungen in bar in Höhe von 15.000 EUR oder mehr erfolgen, und zwar unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird. Dieser Betrag soll nach dem Entwurf einer neuen Richtlinie zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Zukunft auf 10.000 EUR abgesenkt werden.¹⁵³

Die Richtlinie sieht in ihrem Artikel 4 Abs. 1 zudem eine Pflicht für die Mitgliedstaaten vor, die Bestimmungen der Richtlinie ganz oder teilweise auf Berufe und Unternehmenskategorien auszudehnen, die von der Richtlinie zwar noch nicht als Verpflichtete genannt werden, jedoch Tätigkeiten ausüben, die besonders geeignet sind, für Zwecke der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung genutzt zu werden. Die Mitgliedstaaten sind also dazu angehalten, infolge einer kontinuierlichen Risikoanalyse ihre nationalen Regelungen zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an neue Entwicklungen anzupassen.

d) *Sanktionen*

Gemäß Artikel 39 Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten für Verletzungen der in der Richtlinie vorgeschriebenen Pflichten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen. Diese müssen jedoch nicht strafrechtlicher Natur sein.

4. **Exkurs: Ermittlungspflichten bei Drogengrundstoffen**

Güterhändler sind, wie die vorstehende Darstellung zeigt, bisher nur in geringem Umfang in Due-Diligence-Maßnahmen zur Ermittlung und Verhinderung der Terrorismusfinanzierung eingebunden. Dem steht jedoch die Tatsache entgegen, dass der Handel mit Gütern für Terrororganisationen zu einer bedeutenden Einnahmequelle geworden ist.¹⁵⁴ Wie oben dargestellt weist der UN-Sicherheitsrat in seiner jüngsten Resolution 2199 (2015) darauf hin, dass Ölfelder, Staudämme und Kraftwerke sowie der Verkauf geplündelter archäologischer Wertgegenstände einen bedeutenden Anteil der Einkünfte des ISIS und ihm nahestehender Gruppen erzeugen. Zudem würden ISIS insbesondere Erdölprodukte, modulare Raffinerien und dazugehöriges Material, Edelmetalle und Diamanten zur Verfügung gestellt.¹⁵⁵

¹⁵³ Vgl. Artikel 2 Abs. 1 (3) (e) des Entwurfs, 2013/0025 (COD).

¹⁵⁴ Vgl. oben II.C.4.

¹⁵⁵ Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Erwägung 13 und 16 und Ziffer 16.

Diese weitgehende Einbindung einer terroristischen Organisation in den Handel mit Gütern wirft die Frage nach einer stärkeren Verpflichtung von Güterhändlern zur Ermittlung und Verhinderung der Terrorismusfinanzierung auf.

Zur Verdeutlichung möglicher Regulierungsoptionen soll daher im Folgenden mit den internationalen Vorgaben zur Kontrolle von Drogengrundstoffen ein Due-Diligence-Modell einbezogen werden, in dem bereits jetzt – begrenzt auf den Handel mit bestimmten für die Herstellung illegaler Suchtstoffe verwendbaren Chemikalien (im Folgenden: Drogengrundstoffe) – der Güterhandel umfassend in die Ermittlung und Verhinderung von Kriminalität einbezogen ist.

a) *Due Diligence nach dem UN-Suchtstoffübereinkommen*

aa) Normtext

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988¹⁵⁶ enthält Regelungen zur Überwachung des Handels mit Drogengrundstoffen. Bezweckt ist dazu eine enge Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wirtschaftsbeteiligten.

Artikel 12 des Übereinkommens verpflichtet die Staaten zur Überwachung des Handels mit Drogengrundstoffen:

(8) a) [...] treffen die Vertragsparteien die von ihnen als angemessen erachteten Maßnahmen, um in ihrem Hoheitsgebiet die Herstellung und Verteilung der Stoffe in Tabelle I und Tabelle II zu überwachen.

b) Zu diesem Zweck können die Vertragsparteien

- i) alle Personen und Unternehmen kontrollieren, die mit der Herstellung oder Verteilung dieser Stoffe befaßt sind;
- ii) im Weg der Genehmigungspflicht die Betriebe und Räumlichkeiten kontrollieren, in denen die Herstellung oder Verteilung erfolgen kann;
- iii) vorschreiben, daß die Inhaber einer Genehmigung eine Erlaubnis für die Durchführung der genannten Tätigkeiten erwirken; [...]

(9) Jede Vertragspartei trifft in bezug auf die in Tabelle I und Tabelle II aufgeführten Stoffe folgende Maßnahmen:

- a) Sie errichtet und unterhält ein System zur Überwachung des internationalen Handels mit den in Tabelle I und Tabelle II aufgeführten Stoffen, um die Aufdeckung verdächtiger Geschäfte zu erleichtern. Diese Überwachungssysteme werden in enger Zusammenarbeit mit Herstellern, Importeuren, Exporteuren, Großhändlern und Einzelhändlern angewandt, welche die zuständigen Behörden über verdächtige Aufträge und Geschäfte unterrichten; [...]
- d) sie schreibt vor, daß die Einfuhren und Ausfuhren ordnungsgemäß mit Aufschriften und Unterlagen versehen sind. In den Geschäftsunterlagen wie Rechnungen, Ladeverzeichnissen, Zollunterlagen, Frachtbriefen und sonstigen Versandpapieren müssen die in Tabelle I oder Tabelle II verwendeten Bezeichnungen der eingeführ-

¹⁵⁶ Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20.12.1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen; vgl. BGBl 1993, II S. 1136.

ten oder ausgeführten Stoffe, die eingeführte oder ausgeführte Menge sowie der Name und die Anschrift des Exporteurs, des Importeurs und, soweit bekannt, des Empfängers enthalten sein;

- e) sie stellt sicher, daß die unter Buchstabe d genannten Unterlagen mindestens zwei Jahre lang aufbewahrt werden und den zuständigen Behörden zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden können.

Das Übereinkommen beinhaltet zudem Vorgaben, um der Beteiligung gewerblicher Transportdienstleister an einem strafbaren Umgang mit Suchtstoffen vorzubeugen.

Artikel 15 des Übereinkommens besagt insoweit:

(2) Jede Vertragspartei fordert die gewerblichen Beförderungsunternehmer auf, zweckdienliche Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um zu verhindern, daß ihre Beförderungsmittel für die Begehung von in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 1 umschriebenen Straftaten benutzt werden. Diese Vorsichtsmaßnahmen können folgendes umfassen:

- a) wenn sich der Hauptgeschäftssitz des gewerblichen Beförderungsunternehmers im Hoheitsgebiet der Vertragspartei befindet,
 - i) Schulung des Personals, damit es verdächtige Sendungen oder Personen erkennt,
 - [...]
- b) wenn der Beförderungsunternehmer im Hoheitsgebiet der Vertragspartei tätig ist,
 - [...]
 - ii) Verwendung fälschungssicherer, einzeln überprüfbarer Siegel auf den Behältnissen,
 - iii) schnellstmögliche Meldung aller verdächtigen Vorfälle, die mit der Begehung von in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 1 umschriebenen Straftaten in Zusammenhang gebracht werden können, an die entsprechenden Behörden.

Für die Vergleichbarkeit der Regelungen des „Ermittlungsverfahrensmodells“ sind damit auch hier wieder die Pflichten (unten bb), Verpflichteten (unten cc) und Sanktionen (unten dd) interessant.

bb) Pflichten

Das Übereinkommen sieht vor, private Wirtschaftsakteure eng in die Überwachung von Drogengrundstoffen einzubinden. Neben den in Artikel 12(9)(d)(e) enthaltenen, den Import und Export betreffenden Pflichten zur umfassenden Dokumentation und Aufbewahrung entsprechender Dokumente verpflichtet Artikel 12(9)(a) die am Handel mit Drogengrundstoffen Beteiligten, der zuständigen Behörde verdächtige Transaktionen und Bestellungen zu melden.

Artikel 15 des Übereinkommens empfiehlt zudem eine Verpflichtung gewerblicher Transportdienstleister, Mitarbeiter in der Aufdeckung verdächtiger Fracht zu schulen und den nationalen Behörden schnellstmöglich verdächtige Vorfälle zu melden, die mit der unerlaubten Herstellung oder dem unerlaubten Umgang mit Suchtstoffen in Zusammenhang gebracht werden können.

cc) Verpflichtete

Die Meldepflichten gemäß Artikel 12 treffen Hersteller, Importeure, Exporteure, Groß- und Einzelhändler. Importeure und Exporteure haben zudem besondere Dokumentationspflichten.

b) *Due Diligence im Rahmen der Verordnungen (EG) Nr. 273/2004 und Nr. 111/2005*

aa) Normtext

In Umsetzung des Artikels 12 des UN-Suchtstoffübereinkommens regelt das Recht der Europäischen Union durch die Verordnungen (EG) Nr. 273/2004¹⁵⁷ und Nr. 111/2005¹⁵⁸ die Kontrolle und Überwachung von Drogengrundstoffen. Entsprechend den UN-Vorgaben werden darin private Wirtschaftsbeteiligte eng in die Kontrolle solcher Stoffe eingebunden.

Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 legt den Wirtschaftsbeteiligten für den Handel mit Drogengrundstoffen bestimmte Pflichten auf, um eine effektive Überwachung des diesbezüglichen Handels durch Behörden zu gewährleisten:

- (1) Wirtschaftsbeteiligte, die erfasste Stoffe der Kategorien 1 und 2 des Anhangs I in Verkehr bringen möchten, müssen einen Mitarbeiter zum für den Handel mit erfassten Stoffen verantwortlichen Beauftragten ernennen [...]
- (2) Wirtschaftsbeteiligte benötigen für den Besitz oder das Inverkehrbringen erfasster Stoffe der Kategorie 1 des Anhangs I eine vorherige Erlaubnis der zuständigen Behörden. [...]
- (3) Jeder Wirtschaftsbeteiligte, der Inhaber einer Erlaubnis gemäß Absatz 2 ist, gibt erfasste Stoffe der Kategorie 1 des Anhangs I nur an natürliche oder juristische Personen ab, die Inhaber einer solchen Erlaubnis sind und eine Kundenerklärung nach Artikel 4 Absatz 1 unterzeichnet haben. [...]
- (6) Unbeschadet des Artikels 6 müssen die Wirtschaftsbeteiligten, die erfasste Stoffe der Kategorie 2 des Anhangs I in Verkehr bringen, die Anschrift der Geschäftsräume, in denen diese Stoffe hergestellt bzw. von denen aus sie gehandelt werden, vor dem Inverkehrbringen bei den zuständigen Behörden registrieren lassen und ihnen unverzüglich jede Änderung der Anschrift bekannt geben.

Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 verpflichtet die Wirtschaftsbeteiligten dazu, beim Handel mit Drogengrundstoffen über den von ihren Kunden verfolgten Verwendungszweck Auskünfte einzuholen:

- (1) Unbeschadet der Artikel 6 und 14 muss jeder in der Gemeinschaft niedergelassene Wirtschaftsbeteiligte, der einen Kunden mit einem erfassten Stoff der Kategorie 1 oder

¹⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.2.2004 betreffend Drogengrundstoffe.

¹⁵⁸ Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates vom 22.12.2004 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogengrundstoffen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern.

2 des Anhangs I beliefert, eine Erklärung dieses Kunden einholen, der der genaue Verwendungszweck bzw. die genauen Verwendungszwecke der erfassten Stoffe zu entnehmen ist/sind [...]

(2) Anstelle der vorstehend genannten Erklärung für einen einmaligen Vorgang kann ein Wirtschaftsbeteiligter, der einen Kunden regelmäßig mit einem erfassten Stoff der Kategorie 2 des Anhangs I beliefert, eine einzige Erklärung für mehrere Vorgänge betreffend denselben erfassten Stoff akzeptieren, die in einem Zeitraum von höchstens einem Jahr stattfinden, sofern er davon ausgehen kann, dass die folgenden Voraussetzungen gegeben sind:

- a) der Wirtschaftsbeteiligte hat den Kunden in den vorausgegangenen zwölf Monaten mindestens drei Mal mit dem betreffenden Stoff beliefert,
- b) der Wirtschaftsbeteiligte hat keinen Anlass zu der Vermutung, dass der betreffende Stoff zu unerlaubten Zwecken verwendet wird,
- c) die bestellten Mengen entsprechen dem üblichen Verbrauch dieses Kunden.

Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 verlangt umfangreiche Dokumentationspflichten und eine mehrjährige Aufbewahrung der Dokumente:

(1) Unbeschadet des Artikels 6 stellen die Wirtschaftsbeteiligten sicher, dass alle Vorgänge, die zum Inverkehrbringen erfasster Stoffe der Kategorien 1 und 2 des Anhangs I führen, gemäß den Absätzen 2 bis 5 ordnungsgemäß dokumentiert werden. [...]

(2) Die Handelspapiere wie Rechnungen, Ladungsverzeichnisse, Verwaltungsunterlagen, Fracht- und sonstige Versandpapiere müssen ausreichende Angaben zur eindeutigen Feststellung folgender Punkte enthalten:

- a) Bezeichnung des erfassten Stoffs entsprechend den Angaben in den Kategorien 1 und 2 des Anhangs I,
- b) Menge und Gewicht des erfassten Stoffs [...]
- c) Namen und Anschrift des Lieferanten, des Händlers, des Empfängers und nach Möglichkeit der anderen Wirtschaftsbeteiligten, die nach Artikel 2 Buchstaben c) und d) unmittelbar an dem Vorgang beteiligt sind.

(3) Die Unterlagen müssen ferner eine Erklärung des Kunden gemäß Artikel 4 enthalten.

(4) Die Wirtschaftsbeteiligten müssen die erforderlichen Unterlagen über ihre Tätigkeiten aufbewahren, soweit dies notwendig ist, um den Pflichten nach Absatz 1 nachzukommen.

(5) Die in den Absätzen 1 bis 4 genannten Unterlagen und Aufzeichnungen sind über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren nach Ende des Kalenderjahres, in dem der in Absatz 1 genannte Vorgang stattgefunden hat, aufzubewahren und müssen den zuständigen Behörden auf Verlangen jederzeit zur Prüfung vorgelegt werden können.

Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 verpflichtet die Wirtschaftsbeteiligten zur Erstattung von Verdachtsmeldungen:

(1) Die Wirtschaftsbeteiligten melden den zuständigen Behörden unverzüglich sämtliche Umstände, wie ungewöhnliche Bestellungen erfasster Stoffe, die in Verkehr gebracht werden sollen, oder Vorgänge mit derartigen Stoffen, die vermuten lassen, dass solche Stoffe möglicherweise für die unerlaubte Herstellung von Suchtstoffen oder psychotropen Substanzen abgezwiegt werden.

(2) Die Wirtschaftsbeteiligten geben den zuständigen Behörden gemäß den Durchführungsmaßnahmen nach Artikel 14 in Form einer Zusammenfassung Auskunft über die Vorgänge mit erfassten Stoffen, die von ihnen abgewickelt werden.

Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 verpflichtet die Kommission zur Publikation von Leitlinien für die Identifizierung verdächtiger Transaktionen:

- (1) Um die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, den Wirtschaftsbeteiligten und der chemischen Industrie vor allem bei nicht erfassten Stoffen zu erleichtern, arbeitet die Kommission gemäß dem in Artikel 15 Absatz 2 genannten Verfahren Leitlinien zur Unterstützung der chemischen Industrie aus und aktualisiert diese.
- (2) Die Leitlinien enthalten insbesondere
 - a) Informationen darüber, wie verdächtige Vorgänge zu erkennen und zu melden sind.

Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 regelt die Dokumentationspflichten für den Außenhandel mit Drogengrundstoffen:

Alle Einfuhren und Ausfuhren von erfassten Stoffen oder alle Vermittlungsgeschäfte mit diesen Stoffen sind von den Wirtschaftsbeteiligten durch Zoll- und Handelspapiere wie summarische Erklärungen, Zollanmeldungen, Rechnungen, Ladungsverzeichnisse sowie Fracht- und sonstige Versandpapiere zu dokumentieren.

Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 schreibt eine Pflicht zur Erstattung von Verdachtsmeldungen auch für den Außenhandel vor:

- (1) Die in der Gemeinschaft niedergelassenen Wirtschaftsbeteiligten melden den zuständigen Behörden unverzüglich sämtliche Umstände, wie ungewöhnliche Bestellungen erfasster Stoffe und Vorgänge mit derartigen Stoffen, die vermuten lassen, dass solche Stoffe, die zur Einfuhr oder Ausfuhr oder für ein Vermittlungsgeschäft bestimmt sind, möglicherweise für die unerlaubte Herstellung von Suchtstoffen oder psychotropen Stoffen abgezweigt werden.
- (2) Die Wirtschaftsbeteiligten geben den zuständigen Behörden in Form einer Zusammenfassung Auskunft über ihre Ausfuhr-, Einfuhr- und Vermittlungstätigkeiten.

Auch für diese Regelungen interessieren hier wieder die Pflichten (unten bb), Verpflichteten (unten cc) und Sanktionen (unten dd).

bb) Pflichten

Die Verordnungen (EG) Nr. 273/2004 und Nr. 111/2005 zielen auf eine enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten und den betroffenen Wirtschaftsbeteiligten. Für bestimmte Drogengrundstoffe muss der die Stoffe in Verkehr bringende Wirtschaftsbeteiligte gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 eine Erklärung dieses Kunden einholen, die den genauen Verwendungszweck der erfassten Stoffe nennt. Der Wirtschaftsbeteiligte kann eine einzige Erklärung für mehrere Vorgänge akzeptieren, die in einem Zeitraum von höchstens zwölf Monaten stattfinden, soweit der Wirtschaftsbeteiligte keinen Anlass zu der Vermutung hat, dass der betreffende Stoff zu unerlaubten Zwecken verwendet werden wird und der Kunde in den vergangenen zwölf Monaten bereits zumindest dreimal mit dem betreffenden Stoff beliefert wurde. Bei bestimmten Drogengrundstoffen darf darüber hinaus gemäß Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 eine Abgabe nur an Personen erfolgen, die dazu eine behördliche Erlaubnis erlangt haben.

Die Verordnungen legen den Wirtschaftsbeteiligten zudem für bestimmte Drogen-Grundstoffe umfangreiche Dokumentationspflichten auf, die sich auf alle das Inverkehrbringen betreffende Vorgänge sowie Rechnungen, Ladungsverzeichnisse, Verwaltungsunterlagen, Fracht- und sonstige Versandpapiere erstrecken und insbesondere Angaben zu Namen und Anschrift des Lieferanten, des Händlers, des Empfängers und anderer am Inverkehrbringen beteiligter Personen enthalten. Die Unterlagen sind für mindestens drei Jahre aufzubewahren.

Für bestimmte Drogen-Grundstoffe müssen die Wirtschaftsbeteiligten auch die Anschrift der Geschäftsräume, in denen diese Stoffe hergestellt oder von denen aus sie gehandelt werden, vor dem Inverkehrbringen bei den zuständigen Behörden registrieren lassen und ihnen unverzüglich jede Änderung der Anschrift bekannt geben.

Gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 beziehungsweise Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 müssen die Wirtschaftsbeteiligten den zuständigen Behörden unverzüglich sämtliche Umstände melden, etwa ungewöhnliche Bestellungen erfasster Stoffe, die in Verkehr gebracht werden sollen, oder Vorgänge mit derartigen Stoffen, die vermuten lassen, dass solche Stoffe möglicherweise für die unerlaubte Herstellung von Suchtstoffen abgezweigt werden. Zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Behörden, Wirtschaftsbeteiligten und der chemischen Industrie erlässt die Kommission Leitlinien, aus denen sich insbesondere Informationen darüber ergeben, wie verdächtige Vorgänge zu erkennen sind.

Über solche Verdachtsmeldungen hinaus geben die Wirtschaftsbeteiligten den zuständigen Behörden schließlich in Form einer Zusammenfassung Auskunft über die Vorgänge mit erfassten Stoffen, die von ihnen abgewickelt werden.

cc) Verpflichtete

Verpflichtet werden durch die Verordnung (EG) Nr. 273/2004 gemäß Artikel 2(c)(d) natürliche und juristische Personen, die erfasste Stoffe in Verkehr bringen. Darunter fällt jede Abgabe solcher Stoffe, auch deren Lagerung, Herstellung, Weiterverarbeitung, Handel, Vertrieb oder Vermittlung. Artikel 2(f) der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 verpflichtet zudem Personen, die erfasste Stoffe ein- oder ausführen oder entsprechende Vermittlungsgeschäfte betreiben, einschließlich Personen, die als Selbständige in der Ausübung eines Haupt- oder Nebengewerbes für Kunden Zollanmeldungen abgeben.

dd) Sanktionen

Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 und Artikel 31 der Verordnung Nr. 111/2005 verpflichten die Staaten zum Erlass von Sanktionsvorschriften, die bei Verstößen gegen die Verordnung zu verhängen sind. Die Sanktionen müssen

wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Eine Verpflichtung zur Androhung von Kriminalstrafe ist jedoch nicht vorgesehen.¹⁵⁹

c) Zusammenfassung zur Überwachung von Drogengrundstoffen

Der Exkurs zur Regulierung von Drogenausgangstoffen zeigt, wie in einem besonders sensiblen Sektor des Handels mit Gütern spezifische Due-diligence-Pflichten zur Ermittlung und Verhinderung von Kriminalität geschaffen werden, die über die – primär auf Finanzdienstleister abstellenden – Ermittlungsvorschriften zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hinausgehen. Im Hinblick auf die Verhinderung der Terrorismusfinanzierung stellt sich insoweit für spezifische, durch ein besonders hohes Risiko der Terrorismusfinanzierung gekennzeichnete Handelsbereiche (wie den Handel mit Antiquitäten aus bestimmten Regionen) die Frage, ob in Anlehnung an das oben dargestellte Regelungsmodell spezielle Pflichten zur verstärkten Identifizierung von Lieferanten und besondere Dokumentationspflichten geschaffen werden sollten.

¹⁵⁹ Vgl. zu den entsprechenden Vorschriften des deutschen Rechts unten IV.D.4.

IV. Geltendes deutsches Strafrecht

Das deutsche Strafrecht erfasst die Finanzierung von terroristischen Straftaten bereits in weitem Umfang: Terrorismusfinanzierung wird – über die allgemeinen Beihilfevorschriften hinaus – einerseits durch den Tatbestand der strafbaren Unterstützung einer terroristischen Vereinigung gemäß § 129a Abs. 5 StGB erfasst, andererseits durch die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gemäß § 89a Abs. 1 Nr. 4 StGB. Die Unterstützung terroristisch motivierter Personen und Organisationen kann zudem nach § 18 AWG strafbar sein.

A. Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB)

1. Normtext

Die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung wird gemäß § 129a StGB mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren bestraft. § 129a StGB Abs. 5 bestimmt:

(5) Wer eine in Absatz 1, 2 oder Absatz 3 bezeichnete Vereinigung unterstützt, wird in den Fällen der Absätze 1 und 2 mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, in den Fällen des Absatzes 3 mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Die dieser Norm zugrunde liegenden Regelungen von § 129a Abs. 1–3 StGB lauten:

- (1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,
 1. Mord (§ 211) oder Totschlag (§ 212) oder Völkermord (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Kriegsverbrechen (§§ 8, 9, 10, 11 oder § 12 des Völkerstrafgesetzbuches) oder
 2. Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b
 3. (weggefallen)zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.
- (2) Ebenso wird bestraft, wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,
 1. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zuzufügen,
 2. Straftaten nach den §§ 303b, 305, 305a oder gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 4, des § 309 Abs. 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Abs. 1, 3 oder 4, des § 316b Abs. 1 oder 3 oder des § 316c Abs. 1 bis 3 oder des § 317 Abs. 1,
 3. Straftaten gegen die Umwelt in den Fällen des § 330a Abs. 1 bis 3,

4. Straftaten nach § 19 Abs. 1 bis 3, § 20 Abs. 1 oder 2, § 20a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 Nr. 2 oder Abs. 3 Nr. 2, § 20 Abs. 1 oder 2 oder § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder nach § 22a Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen oder
 5. Straftaten nach § 51 Abs. 1 bis 3 des Waffengesetzes zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wenn eine der in den Nummern 1 bis 5 bezeichneten Taten bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.
- (3) Sind die Zwecke oder die Tätigkeit der Vereinigung darauf gerichtet, eine der in Absatz 1 und 2 bezeichneten Straftaten anzudrohen, ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.

2. Objektiver Tatbestand: Unterstützung einer terroristischen Vereinigung

a) Tathandlung: Finanzielle Unterstützung

Die Tathandlung von § 129a Abs. 5 StGB verlangt, dass der Täter eine terroristische Vereinigung unterstützt. Unterstützung bedeutet die Förderung der Tätigkeit und der Bestrebungen der Vereinigung, ohne deren Mitglied zu sein. Sie kann direkt oder über eines der Mitglieder erfolgen.

Die Unterstützung muss nicht einzelne Straftaten fördern, sondern kann sich auch lediglich auf die innere Organisation oder den Zusammenhalt der Vereinigung beziehen.¹ Allerdings muss sich die Unterstützungshandlung auf die Aktionsmöglichkeiten der Vereinigung in irgendeiner Weise positiv auswirken,² also für die Vereinigung an sich wirksam und vorteilhaft sein.³ Ein messbarer Nutzen ist zwar nicht erforderlich,⁴ im Ergebnis muss die Unterstützung aber die Gefährlichkeit der Vereinigung festigen.⁵

Erfasst ist damit nicht zuletzt die Zurverfügungstellung finanzieller Mittel und anderer materieller Vorteile an ein Mitglied der Vereinigung oder an einen als ihr Empfangsbote agierenden Unterstützer. Das bloße Sammeln von Vermögenswerten ist hingegen nur dann strafbar, wenn es bereits im Zusammenwirken mit der Verei-

¹ BGH NJW 2007, 2782 (2783); NJW 2009, 3448 (3462); LK-Krauß, § 129, Rn. 132; MK-Schäfer, § 129, Rn. 109.

² BGH NStZ 1987, 551.

³ BGH NJW 2007, 2782 (2783); NJW 2009, 3448 (3462); Bader, NStZ 2007, 618 f.

⁴ Anw-StGB-Gazeas, § 129, Rn. 47; LK-Krauß, § 129, Rn. 133; NK-Ostendorf, § 129, Rn. 20; MK-Schäfer, § 129, Rn. 108.

⁵ BGH NJW 2009, 3448 (3462); NJW 2013, 3257 (3258); LK-Krauß, § 129, Rn. 139; SK-Rudolphi/Stein, § 129, Rn. 17; MK-Schäfer, § 129, Rn. 109.

nigung geschieht. Bei einem derartigen Zusammenwirken können auch erfolglose Bemühungen um die Generierung von Vermögen eine vollendete Unterstützung der Vereinigung darstellen.⁶ Die ohne Mitwirkung zumindest eines Mitglieds erfolgende Sammlung von Vermögen durch ein Nicht-Mitglied fällt dagegen nicht unter § 129a Abs. 5 StGB. Auch die Förderung ausschließlich einzelner Mitglieder ist nicht erfasst, soweit sie sich nicht fördernd auf die Vereinigung auswirkt.⁷

b) *Begünstigter: Terroristische Vereinigung*

aa) Vereinigungsbegriff

Eine Vereinigung ist nach ständiger Rechtsprechung ein auf gewisse Dauer angelegter, freiwilliger organisatorischer Zusammenschluss von mindestens drei Personen, die bei Unterordnung des Willens der Einzelnen unter den Willen der Gesamtheit gemeinsame Zwecke verfolgen und untereinander derart in Beziehung stehen, dass sie sich als einheitlicher Verband fühlen.⁸

Die an dem Zusammenschluss Beteiligten müssen also unter Zurückstellung subjektiver Einzelmeinungen in die Ziele der Organisation eingebunden sein.⁹ Verfolgen die Mitglieder einer Organisation – nicht nur kurzfristig – ein gemeinsames Ziel, das über die Begehung konkreter Straftaten hinausgeht, und arbeiten sie hierbei – etwa bei der Vorbereitung oder Verwirklichung dieser Straftaten – koordiniert zusammen, so belegt dies regelmäßig für sich bereits hinreichend, dass innerhalb des Verbandes ein übergeordneter Gemeinschaftswille besteht, der von den Mitgliedern anerkannt wird. Insbesondere in Fällen politisch, ideologisch, religiös oder weltanschaulich motivierter Gruppenkriminalität ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs regelmäßig von der Verfolgung eines gemeinsamen übergeordneten Ziels auszugehen.¹⁰

Der Zusammenschluss muss aber ein Mindestmaß an fester Organisation aufweisen. Die innere Organisation muss so stark sein, dass sich die Durchsetzung der

⁶ Vgl. BGH NSTZ-RR 2002, 300 (301); Anw-StGB-*Gazeas*, § 129, Rn. 49.

⁷ MK-*Schäfer*, § 129, Rn. 107.

⁸ BGH NSTZ-RR 2002, 300 (301); NSTZ-RR 2006, 267 (268); NJW 2008, 86 (87); NJW 2009, 3448 (3459); NJW 2010, 1979 (1981); NK-*Ostendorf*, §§ 129a, 129b, Rn. 6a; MK-*Schäfer*, § 129a, Rn. 25; unter europarechtlichen Gesichtspunkten kritisch dazu Anw-StGB-*Gazeas*, § 129a, Rn. 9 f.; LK-*Krauß*, § 129a, Rn. 26.

⁹ BGH NJW 2009, 3448 (3460); NJW 2012, 325 (326).

¹⁰ BGH NJW 2010, 1979 (1983 f.); NJW 2012, 325 (326); NK-*Ostendorf*, § 129, Rn. 12; MK-*Schäfer*, § 129, Rn. 26. Der Annahme einer Vereinigung steht die Einordnung eines Zusammenschlusses als militärische Organisation im Übrigen nicht entgegen; vgl. BGH NJOZ 2010, 1736 (1741); MK-*Schäfer*, § 129a, Rn. 34. Denn das Völkerstrafgesetzbuch trifft nach dem Willen des deutschen Gesetzgebers keine abschließende Sonderregelung für die in bewaffneten Konflikten begangenen Straftaten; vgl. BT-Drucks. 14/8524, S. 13; BGH NJOZ 2010, 1736 (1741).

Ziele der Vereinigung nach bestimmten Gruppenregeln vollzieht und der individuelle Gestaltungseinfluss des Einzelnen dahinter zurücktritt.¹¹ Festgelegte Rollen im Sinne einer Verpflichtung der Mitglieder zur Beteiligung an Straftaten, zum Gehorsam gegenüber Führungspersonen oder zum Verbleib in der Gruppe sind dafür jedoch keine Voraussetzung.¹²

Im Hinblick auf europarechtliche Vorgaben stellt sich allerdings die Frage, ob für die Bestimmung einer terroristischen Vereinigung überhaupt noch an den eben beschriebenen Merkmalen des übergeordneten Gemeinschaftswillens und eines Mindestmaßes an fester Organisation festgehalten werden kann.¹³ Denn gemäß den bereits oben dargestellten Vorgaben des EU-Rahmenbeschlusses 2002/475/JI¹⁴ bezeichnet der Begriff „terroristische Vereinigung“ zwar „einen auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen“. Für den Begriff „organisierter Zusammenschluss“ verlangt der Rahmenbeschluss aber lediglich, dass der Zusammenschluss „nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird“. Auch muss der Zusammenschluss „nicht notwendigerweise“ eine „ausgeprägte Struktur“ haben.¹⁵ Zudem macht der Rahmenbeschluss das Vorliegen einer terroristischen Vereinigung nicht von der Verfolgung eines gemeinsamen übergeordneten Ziels unter Zurückstellung subjektiver Einzelmeinungen abhängig. Auch der Bundesgerichtshof hat insofern Zweifel an der Vereinbarkeit seines Vereinigungsbegriffs mit den Vorgaben des Rahmenbeschlusses erkennen lassen, für den Begriff einer *kriminellen* Vereinigung i.S.d. § 129 StGB eine an den Rahmenbeschluss angelehnte Ausweitung des Vereinigungsbegriffs aber abgelehnt.¹⁶

Für *terroristische* Vereinigungen dürften praktische Differenzen zwischen dem nationalen und dem europarechtlichen Vereinigungsbegriff allerdings infolge der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs keine gravierenden praktischen Auswirkungen haben.¹⁷ Dies gilt vor allem für den geforderten Gemeinschaftswillen der Mitglieder. Denn für den Bereich politisch oder religiös motivierter Gewalt stellt die Rechtsprechung an den Nachweis eines gemeinsamen Zwecks eher gerin-

¹¹ BGH NJW 2010, 1979 (1983); MK-Schäfer, § 129, Rn. 16.

¹² Vgl. BGH NJW 2010, 1979 (1982); weitergehend Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 10; Kreß/Gazeas, Festschrift für Ingeborg Puppe, 2011, S. 1499.

¹³ Dazu Kreß/Gazeas, in: Sieber u.a. (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2011, S. 29; Kreß/Gazeas, Festschrift für Ingeborg Puppe, 2011, S. 1491 ff.; Zöller, ZIS 2014, 402 (409 ff.).

¹⁴ Vgl. oben III.C.2.b)aa).

¹⁵ Artikel 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13.6.2002 i.d.F. des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI des Rates vom 28.11.2008.

¹⁶ Vgl. BGH, Beschluss vom 10.1.2006 – 3 StR 263/05 –, Rn. 6; BGH NJW 2010, 1979 (1982 ff.).

¹⁷ Ähnlich MK-Schäfer, § 129a, Rn. 31.

ge Anforderungen. Insbesondere ist hier für die Annahme eines Gemeinschaftswillens ein Nachweis der Art und Weise der Willensbildung regelmäßig nicht mehr erforderlich.¹⁸ Zwar ist nach dem EU-Rahmenbeschluss eine „ausgeprägte Struktur“ keine notwendige Voraussetzung einer Vereinigung, doch macht der Rahmenbeschluss zu ihren organisatorischen Merkmalen über diese negative Feststellung hinaus keine eindeutigen Vorgaben. Ein Widerspruch zum organisatorischen Erfordernis des deutschen Vereinigungsbegriffs kann deshalb nicht ohne Weiteres angenommen werden kann. Der Vereinigungsbegriff des § 129a StGB begegnet daher hinsichtlich des Rahmenbeschlusses keinen tiefgreifenden Bedenken.

bb) Terroristische Zwecksetzung der Vereinigung

Der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung muss auf die Begehung terroristischer Taten gerichtet sein.¹⁹ Es muss sich dabei aber nicht um ihren einzigen Zweck handeln.²⁰ Bei Massenorganisationen kann der terroristische Charakter auf eine Teilorganisation beschränkt sein. Ist Letztere organisatorisch von der Gesamtorganisation abgrenzbar, so muss sich die Förderung auf die terroristische Teilgliederung beziehen.²¹

Der Gesetzestext bestimmt diese Zwecksetzung (1) mit der Definition bestimmter Katalogtaten, (2) einer entsprechenden terroristischen Zwecksetzung sowie (3) einer zusätzlich erforderlichen Schädigungseignung der Katalogtat.

(1) Katalogtat

Als terroristisch definiert § 129a Abs. 1 StGB zunächst Vereinigungen, die auf die Begehung von Mord, Totschlag, erpresserischen Menschenraub, Geiselnahme, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen zielen. Nach § 129a Abs. 2 StGB kann eine Vereinigung aber auch dann terroristisch sein, wenn sie auf Taten zielt, die anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden zufügen, oder wenn sie auf die gesetzlich genannten weiteren Katalogtaten, insbesondere Computersabotage, Brandstiftung, die Herbeiführung einer Explosion mittels Kernenergie oder Sprengstoff, auf gefährliche Eingriffe in den Bahn-, Schiffs-, und Luftverkehr, auf die Freisetzung von Giften oder auf den unerlaubten Umgang mit atomaren, biologischen oder chemischen Waffen, Kriegswaffen und Schusswaffen gerichtet sind.

¹⁸ Vgl. BGH NJW 2010, 1979 (1983 f.).

¹⁹ LK-Krauß, § 129a, Rn. 54.

²⁰ Sch/Sch-Lenckner/Sternberg-Lieben, § 129a, Rn. 2; MK-Schäfer, § 129a, Rn. 42.

²¹ Altwater, NStZ 2003, 179 (180); NK-Ostendorf, § 129, Rn. 13.

(2) Terroristische Zwecksetzung

Die Begehung von terroristischen Straftaten muss in den Fällen des § 129a Abs. 1 und Abs. 2 StGB das verbindlich festgelegte Ziel der Vereinigung sein.²² Die Absicht muss zwar nicht bis zur Vorbereitung einzelner Taten konkretisiert sein, auch die Begehung einer bestimmten Tat muss nicht geplant sein.²³ Die Begehung von Straftaten darf jedoch nicht von einer weiteren Willensbildung abhängig sein.²⁴ Gemäß § 129a Abs. 3 handelt es sich zudem auch dann um eine terroristische Vereinigung, wenn der Zweck einer Vereinigung darauf gerichtet ist, eine der in Abs. 1 und 2 bezeichneten Straftaten anzudrohen.

Darüber hinaus muss bei der Begehung einer Tat i.S.v. § 129a Abs. 2 sowie bei einer Tat i.S.v. § 129a Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 StGB eine qualifizierte Absicht vorliegen. Die Tat muss dazu bestimmt sein, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen. Das Merkmal der Einschüchterung der Bevölkerung ist auch dann erfüllt, wenn die Tat oder mehrere Taten der Vereinigung wenigstens nennenswerte Teile der Gesamtbevölkerung auf erhebliche Weise einschüchtern sollen.²⁵ „Einschüchtern“ ist dabei als Beeinträchtigung des allgemeinen Sicherheitsgefühls durch Hervorrufen, Aufrechterhalten oder Steigern eines allgemeinen Angstgefühls zu verstehen.²⁶

(3) Schädigungseignung

Straftaten gemäß § 129a Abs. 2 StGB sind jedoch nur dann „terroristisch“, wenn in objektiver Hinsicht durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen ein Staat oder eine internationale Organisation tatsächlich erheblich geschädigt werden kann. Diese Eignung muss sich nicht aus einer Einzeltat, sondern kann sich auch erst aus einer mehrfachen Begehung einschlägiger Delikte ergeben.²⁷ Allerdings genügen

²² BGH NJW 2005, 80 (81); LK-Krauß, § 129a, Rn. 31.

²³ BGH NStZ 1999, 503 (504); NJW 2005, 80 (81); Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 12; LK-Krauß, § 129a, Rn. 35; enger NK-Ostendorf, § 129, Rn. 13.

²⁴ BGH NJW 2005, 80 (81); LK-Krauß, § 129a Rn. 31.

²⁵ BGH NStZ-RR 2006, 267 (268); NJW 2008, 86 (88); Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 21; LK-Krauß, § 129a, Rn. 56; Sch/Sch-Lenckner/Sternberg-Lieben, § 129a, Rn. 2a; enger NK-Ostendorf, §§ 129a, 129b, Rn. 6b; MK-Schäfer, § 129a, Rn. 47.

²⁶ Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 21; LK-Krauß, § 129a, Rn. 57; MK-Schäfer, § 129a, Rn. 47.

²⁷ BGH NStZ-RR 2006, 267 (268); NJW 2008, 86 (88); Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 23; LK-Krauß, § 129a, Rn. 55; Sch/Sch-Lenckner/Sternberg-Lieben, § 129a, Rn. 2a; NK-Ostendorf, §§ 129a, 129b, Rn. 6b.

dem Eignungserfordernis nur schwerwiegende Arten der Schädigung.²⁸ Ein im Sinne des objektiven Merkmals relevanter Schaden droht einem Staat nur dann, wenn die Straftaten geeignet sind, die Bevölkerung in erheblicher Weise einzuschüchtern, eine Behörde rechtswidrig mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen des Staates erheblich zu beeinträchtigen.²⁹ Für die Erheblichkeit einer Einschüchterung oder Beeinträchtigung kann es etwa auf die Schwere der Auswirkungen der Tat für die Bevölkerung oder die Wirtschaft beziehungsweise auf die Dauer einer Funktionsunterbrechung ankommen.³⁰ Der Bundesgerichtshof stellt dabei sehr hohe Anforderungen an das Merkmal der erheblichen Schädigung. Dies führt zu einer wesentlichen Beschränkung des Tatbestands der terroristischen Vereinigung, die im Bereich des § 129a StGB allerdings – anders als bei § 89c StGB in der Entwurfsfassung des GVVG-ÄndG – durch § 129 StGB (kriminelle Vereinigung) ausgeglichen wird.³¹

cc) Erweiterung der Zwecksetzung durch § 129 StGB

Ist der Zweck der Vereinigung nicht auf einen terroristischen Zweck im vorgenannten Sinn gerichtet, so ist eine Strafbarkeit wegen Unterstützung einer *terroristischen* Vereinigung nicht gegeben. In Betracht kommt dann aber eine Strafbarkeit wegen Unterstützung einer *kriminellen* Vereinigung gemäß § 129 Abs. 1 StGB. Voraussetzung dafür ist lediglich, dass der Zweck der Vereinigung auf die Begehung von Straftaten irgendwelcher Art gerichtet ist. Die Anforderungen an das Tatbestandsmerkmal der Unterstützung entsprechen im Übrigen den vorstehend dargestellten Voraussetzungen des § 129a Abs. 5 StGB.³²

c) *Art des Vorteils: Förderung der Gefährlichkeit der Vereinigung*

Eine Unterstützung liegt unter anderem bei der Gewährung finanzieller Mittel vor. Zudem kann bereits die Hilfe zur Weiterleitung von Geldern an Mitglieder der Vereinigung³³ sowie die Unterstützung eines Mitglieds bei dessen Bemühen um die Erlangung finanzieller Mittel³⁴ erfasst sein. Durch die selbstständige, nicht im Zusammenwirken mit einem Mitglied erfolgende Sammlung finanzieller Mittel durch

²⁸ Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 23.

²⁹ BGH NJW 2008, 86 (88); Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 24; Sch/Sch-Lenckner/Sternberg-Lieben, § 129a, Rn. 2a; NK-Ostendorf, §§ 129a, 129b, Rn. 6b.

³⁰ BGH NJW 2008, 86 (89); Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 23; LK-Krauß, § 129a, Rn. 66; Sch/Sch-Lenckner/Sternberg-Lieben, § 129a, Rn. 2a; MK-Schäfer, § 129a, Rn. 52.

³¹ Vgl. BGHSt 52, 89, 102 ff. Vgl. zu dem entsprechenden Merkmal bei § 89c StGB-E unten V.A.3.b)aa) und VI.B.5.a)dd).

³² Vgl. oben IV.A.2.a).

³³ BGH NStZ-RR 2002, 300 (301).

³⁴ BGH NJW 2009, 3448 (3462 f.).

ein Nicht-Mitglied zum Zweck der späteren Weiterleitung an die Vereinigung erlangt Letztere hingegen noch keinen wirksamen Vorteil.

Strafbar ist aber auch die Zurverfügungstellung anderer materieller Vorteile, etwa von Räumen, Waffen oder Fahrzeugen.³⁵ Die Erbringung einer wirtschaftlichen Gegenleistung ist insoweit grundsätzlich ohne Bedeutung. Nicht einbezogen sind jedoch sozialübliche Geschäftshandlungen ohne deliktischen Sinnbezug wie die Erfüllung der menschlichen Grundbedürfnisse eines Mitglieds der Vereinigung.³⁶

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüters

Der Unterstüter muss hinsichtlich der Unterstützung der Vereinigung mindestens bedingt vorsätzlich handeln.³⁷ Er muss also die Verschaffung eines Vorteils zugunsten der Vereinigung zumindest billigend in Kauf nehmen.

Auch hinsichtlich des terroristischen Charakters der Vereinigung genügt bedingter Vorsatz des Unterstüters.³⁸ Der Unterstüter muss daher einen auf die Begehung von Katalogtaten gerichteten Zweck zumindest billigend in Kauf nehmen.³⁹ Ein von der Vereinigung angestrebter qualifizierter Zweck i.S.v. § 129a Abs. 2 StGB muss vom Unterstüter nicht beabsichtigt sein. Auch insofern genügt bedingter Vorsatz.⁴⁰

4. Straffrahmen und Versuchsstrafbarkeit

Die Unterstützung einer Vereinigung i.S.v. § 129a Abs. 1 oder Abs. 2 StGB wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, die Unterstützung einer Vereinigung i.S.v. § 129a Abs. 3 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe geahndet. Gemäß § 129 Abs. 6 i.V.m. §§ 49 Abs. 2, 38 Abs. 2 StGB kann das Gericht bei Beteiligten, deren Schuld gering und deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist, die Strafe nach seinem Ermessen bis auf einen Monat Freiheitsstrafe absenken oder statt auf Freiheitsstrafe auf Geldstrafe erkennen.

³⁵ Anw-StGB-Gazeas, § 129, Rn. 49; LK-Krauβ, § 129, Rn. 142; MK-Schäfer, § 129, Rn. 112.

³⁶ Anw-StGB-Gazeas, § 129, Rn. 49; LK-Krauβ, § 129, Rn. 144; NK-Ostendorf, § 129, Rn. 22; MK-Schäfer, § 129, Rn. 122.

³⁷ Anw-StGB-Gazeas, § 129, Rn. 28; LK-Krauβ, § 129a, Rn. 82; NK-Ostendorf, § 129, Rn. 25; MK-Schäfer, § 129a, Rn. 59.

³⁸ BGH NJW 1980, 64; NJW 2005, 2322 (2325).

³⁹ Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 28 f.; LK-Krauβ, § 129a, Rn. 82; Sch/Sch-Lenckner/Sternberg-Lieben, § 129a, Rn. 2a; MK-Schäfer, § 129a, Rn. 59.

⁴⁰ Vgl. BGH NJW 2005, 2322 (2325); NJW 2009, 3448 (3462); Anw-StGB-Gazeas, § 129a, Rn. 29.

Der Versuch der Unterstützung ist nach § 129a StGB nicht strafbar. Eine Versuchsstrafbarkeit würde gemäß § 23 Abs. 1 StGB entweder eine ausdrückliche gesetzliche Regelung oder aber eine Strafdrohung mit einer Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe oder darüber erfordern (§ 11 StGB).

B. Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB)

1. Normtext

§ 89a Abs. 1 StGB kriminalisiert die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat. Strafbar sein kann danach auch die Finanzierung von terroristischen Handlungen einer Einzelperson und eines nicht dem § 129a StGB unterfallenden Zusammenschlusses. Die Terrorismusfinanzierung ist in Abs. 2 Nr. 4 geregelt.

§ 89a StGB lautet auszugsweise:

- (1) Wer eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Eine schwere staatsgefährdende Gewalttat ist eine Straftat gegen das Leben in den Fällen des § 211 oder des § 212 oder gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b, die nach den Umständen bestimmt und geeignet ist, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben.
- (2) Absatz 1 ist nur anzuwenden, wenn der Täter eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet, indem er
 1. eine andere Person unterweist oder sich unterweisen lässt in der Herstellung von oder im Umgang mit Schusswaffen, Sprengstoffen, Spreng- oder Brandvorrichtungen, Kernbrenn- oder sonstigen radioaktiven Stoffen, Stoffen, die Gift enthalten oder hervorbringen können, anderen gesundheitsschädlichen Stoffen, zur Ausführung der Tat erforderlichen besonderen Vorrichtungen oder in sonstigen Fertigkeiten, die der Begehung einer der in Absatz 1 genannten Straftaten dienen,
 2. Waffen, Stoffe oder Vorrichtungen der in Nummer 1 bezeichneten Art herstellt, sich oder einem anderen verschafft, verwahrt oder einem anderen überlässt,
 3. Gegenstände oder Stoffe sich verschafft oder verwahrt, die für die Herstellung von Waffen, Stoffen oder Vorrichtungen der in Nummer 1 bezeichneten Art wesentlich sind, oder
 4. für deren Begehung nicht unerhebliche Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt.

2. Objektiver Tatbestand: Finanzierungshandlung

a) *Tathandlung: Sammeln, Entgegennehmen oder Zurverfügungstellung*

Gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB bereitet eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vor, wer für deren Begehung nicht unerhebliche Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt.

aa) Sammeln

Sammeln umfasst unbestritten das zweckgerichtete *Einsammeln*⁴¹ im Sinne eines Annehmens von Vermögenswerten. Das erfolglose Einfordern von Vermögenswerten ist bereits vom Wortlaut nicht mehr erfasst. Angesichts der durch § 89a StGB weit in das Vorfeld einer Schädigung verlagerten Strafbarkeit und der Entscheidung des Gesetzgebers gegen eine Versuchsstrafbarkeit ist auch insoweit eine restriktive Auslegung geboten.⁴² Das Sammeln muss zudem auf ein fortgesetztes Verhalten im Sinne einer mehrfachen Erlangung von Vermögenswerten gerichtet sein.⁴³

Nach einer teilweise vertretenen Ansicht soll der Begriff des Sammelns demgegenüber auch noch zusätzlich das bloße *Ansammeln* erfassen.⁴⁴ Nach dieser Meinung würde der Begriff eine zweckgerichtete Interaktion nicht voraussetzen. Die Strafbarkeit könnte also auch auf einer bloß geistigen Widmung von Vermögenswerten beruhen.⁴⁵ Im Fall des bloßen Sparens von Geldern begründete dann allein die geistige Zwecksetzung Strafbarkeit. Der Wortlaut scheint eine solche Auslegung zwar noch zuzulassen, doch legt bereits die Gesetzesbegründung ein anderes Ergebnis nahe. Demnach sollen nämlich „allgemeine finanzielle Aktivitäten, die noch keinen konkreten Bezug zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat aufweisen, aus dem Tatbestand ausgeschlossen“ sein.⁴⁶ Das Ansparen legal erlangter Vermögenswerte weist jedenfalls noch keinen solchen konkreten Bezug auf. Eine Strafbarkeit des bloßen Ansammelns ist daher nach der in der Literatur herrschenden Meinung jedenfalls in der Regel abzulehnen.⁴⁷ Diesem Ergebnis entspricht es,

⁴¹ Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 55; NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 51; MK-Schäfer, § 89a, Rn. 51.

⁴² Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 55; Gazeas./Grosse-Wilde/Kießling, NStZ 2009, 593 (599); Sch/Sch-Sternberg-Lieben, § 89a, Rn. 16; SK-Zöller, § 89a, Rn. 29; anders aber MK-Schäfer, § 89a, Rn. 51.

⁴³ Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 55; NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 51; MK-Schäfer, § 89a, Rn. 51.

⁴⁴ MK-Schäfer, § 89a, Rn. 51.

⁴⁵ Vgl. NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 51.

⁴⁶ BT-Drucks. 16/12428, S. 15.

⁴⁷ Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 55; Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling, NStZ 2009, 593 (599); NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 51; Sieber, NStZ 2009, 353 (360); Sch/Sch-Sternberg-

dass auch nach den internationalen Vorgaben eine bloß geistige Zwecksetzung noch keine Strafbarkeit wegen Terrorismusfinanzierung begründen soll.⁴⁸ Auch die unten entwickelten Strafwürdigkeitskriterien fordern eine solche Auslegung.⁴⁹

bb) Entgegennehmen

Die Entgegennahme erfasst insbesondere die zur Umgehung von Finanztransaktionsbeschränkungen eingesetzten Bargeld-Kuriere und andere Mittelspersonen.⁵⁰ Deren Strafbarkeit ist demnach bereits vor der Weitergabe der ihnen anvertrauten Mittel gegeben.⁵¹ Zudem soll nach der Literatur auch der nicht auf einer Aufforderung beruhende Empfang von Vermögenswerten erfasst sein.⁵²

Mit dieser Tatbestandsvariante der Entgegennahme ging der deutsche Gesetzgeber nicht nur über die Vorgaben der FTC hinaus. Wie dargestellt, konnte sich in den Verhandlungen zur FTC der Vorschlag einer Kriminalisierung der bloßen Entgegennahme finanzieller Mittel nicht durchsetzen, da damit mangels einer objektiven Manifestation des Empfängerwillens der gutgläubige Empfänger nicht hinreichend geschützt würde.⁵³

Die deutsche Gesetzgebung ging bei der Einfügung der Tathandlung des „Entgegennehmens“ auch von falschen Voraussetzungen aus. Die Gesetzesbegründung berief sich bei der Ausgestaltung der objektiven Merkmale des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB auf die Terrorismusfinanzierungsvorschrift des Schweizer Strafrechts.⁵⁴ Eine Strafbarkeit der bloßen Entgegennahme von Vermögenswerten losgelöst von einem „Sammeln“ wird durch die betreffende schweizerische Regelung aber gerade nicht vorgesehen.⁵⁵

Lieben, § 89a, Rn. 16; anders *Kubiciel*, Die Wissenschaft vom Besonderen Teil des Strafrechts, 2013, S. 254.

⁴⁸ Siehe dazu oben III.A.2.a).

⁴⁹ Vgl. unten VI.3.b)aa).

⁵⁰ Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 56; SK-*Zöllner*, § 89a, Rn. 29.

⁵¹ Dagegen aber NK-*Paeffgen*, § 89a, Rn. 51.

⁵² Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 56; MK-*Schäfer*, § 89a, Rn. 61; Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 89a, Rn. 16.

⁵³ Vgl. UN Doc. A/C.6/54/L.2, S. 20; *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (295).

⁵⁴ Vgl. BT-Drucks. 16/12428, S. 15.

⁵⁵ Vgl. Artikel 260*quinquies* des schwStGB; BaslerKommentar-*Fiolka*, Artikel 260*quinquies*, Rn. 18. Zu den rechtspolitischen Konsequenzen vgl. unten VI.B.3.c).

cc) Zurverfügungstellung

Eine Zurverfügungstellung bedeutet das zweckgerichtete Überlassen an einen Dritten.⁵⁶ Dies kann auch über Mittelpersonen erfolgen.⁵⁷ Allerdings lässt der Wortlaut des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB offen, ob zur Vollendung der Tat die Vermögenswerte in den Verfügungsbereich des Endadressaten gelangen müssen. Vor dem Hintergrund der sich bereits weit ins Vorfeld einer Gewalttat erstreckenden Strafbarkeit sowie einer Auslegung im Lichte der internationalen Vorgaben⁵⁸ erscheint eine restriktive Tatbestandsauslegung naheliegend.⁵⁹ Demnach ist eine vollendete Zurverfügungstellung nur anzunehmen, wenn die Vermögenswerte den vom Unterstützer antizipierten Endadressaten tatsächlich erreichen.

b) *Begünstigter: keine objektiven Vorgaben*

Der Empfänger der finanziellen Mittel wird von § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB nicht spezifiziert. Empfänger kann daher der Finanzier selbst (beim „Sammeln“), die zur Begehung der staatsgefährdenden Gewalttat vorgesehene Person, ein Vermittler, eine beliebige andere Person oder irgendeine Organisation sein. Erfasst wird also die Förderung sowohl eigener als auch fremder staatsgefährdender Gewalttaten.

c) *Art des Vorteils: nicht unerhebliche Vermögenswerte*

Die Sammlung, Entgegennahme und Zurverfügungstellung muss einen nicht unerheblichen Vermögenswert zum Gegenstand haben. Vermögenswerte sind neben Geld auch sonstige bewegliche und unbewegliche Sachen mit Vermögenswert sowie Forderungen und andere Rechte.⁶⁰

Nicht unerheblich sind nach der Gesetzesbegründung auch solche Vermögenswerte, die isoliert betrachtet nicht bedeutend erscheinen, jedoch bei wertender Gesamtschau einen nicht unerheblichen Beitrag zur Vorbereitung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat leisten.⁶¹ Ausgeschlossen sind nach dem Gesetzeswortlaut aber zumindest objektiv völlig geringfügige Geldbeträge.⁶² Einige in der Gesetzesbegründung genannte Anwendungsbeispiele erscheinen insofern mit dieser äußersten Grenze der Gesetzesauslegung schwerlich vereinbar.⁶³ Nach einer Litera-

⁵⁶ MK-Schäfer, § 89a, Rn. 53; SK-Zöller, § 89a, Rn. 29; vgl. auch NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 51.

⁵⁷ MK-Schäfer, § 89a, Rn. 53; SK-Zöller, § 89a, Rn. 29.

⁵⁸ Vgl. oben III.A.2.a).

⁵⁹ Vgl. Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 56; NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 55.

⁶⁰ BT-Drucks. 16/12428, S. 15.

⁶¹ BT-Drucks. 16/12428, S. 15.

⁶² MK-Schäfer, § 89a, Rn. 55.

⁶³ Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 54, NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 50; Sch/Sch-Sternberg-Lieben, § 89a, Rn. 16.

turmeinung ist dagegen angesichts des beträchtlichen Strafrahmens ein allgemein und unabhängig von den konkreten Tatumständen zu bestimmender Mindestbetrag auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot vorzugswürdig.⁶⁴ Eine solche – losgelöst von der vorbereiteten Gewalttat erfolgende – quantitative Bestimmung der Erheblichkeit mittels eines Schwellenwerts wird weder vom Gesetzeswortlaut noch von der Gesetzesbegründung ausgeschlossen.⁶⁵

Das Sammeln von Vermögenswerten kann sich im Übrigen auch auf geringwertigere Beträge beziehen, die erst zusammen einen nicht unerheblichen Vermögenswert bilden.⁶⁶

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüترز

a) *Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der eigenen Tathandlung*

Hinsichtlich der Vorbereitungshandlung genügt bedingter Vorsatz.⁶⁷ Der Unterstüترز muss sich also der Sammlung, Entgegennahme oder Zurverfügungstellung nicht unerheblicher Vermögenswerte bewusst sein. Hinsichtlich des Sammelns ist in der Regel sogar ein zweckgerichtetes Verhalten zu fordern,⁶⁸ sodass insoweit ein direkter Vorsatz des Unterstüترز erforderlich ist.

b) *Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der Verwendung der Mittel*

aa) *Vorgestellte Katalogtat*

Durch seine Tat muss der Unterstüترز eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereiten. Trotz des in dieser Hinsicht durchaus missverständlichen Wortlauts der Vorschrift kommt der Verwendung der Vermögenswerte also nur im subjektiven Tatbestand Bedeutung zu. Als schwere staatsgefährdende Gewalttat definiert § 89a Abs. 1 StGB Mord, Totschlag, erpresserischen Menschenraub und Geiselnahme.

⁶⁴ Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 54, der als Mindestwert 2000 EUR vorschlägt. Ihm zustimmend NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 50. Anders Kubiciel, Die Wissenschaft vom Besonderen Teil des Strafrechts, 2013, S. 235.

⁶⁵ Anders NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 50; MK-Schäfer, § 89a, Rn. 55.

⁶⁶ Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 55; NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 51.

⁶⁷ Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 59b; Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling, NStZ 2009, 593 (595); NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 21; MK-Schäfer, § 89a, Rn. 59; Sch/Sch-Sternberg-Lieben, § 89a, Rn. 17.

⁶⁸ Vgl. Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 55.

bb) Vorgestellter staatsgefährdender Charakter der Katalogtat

Der *staatsgefährdende* Charakter der vorbereiteten Katalogtat ergibt sich aus (1) ihrer staatsgefährdenden Zwecksetzung und (2) ihrer Schädigungseignung.

(1) Staatsgefährdende Zwecksetzung der Katalogtat

Die vorbereitete Gewalttat muss im Fall ihrer Verwirklichung subjektiv *bestimmt* sein, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben. Nach den Vorstellungen des Unterstützers müssen die vorbereiteten Gewalttaten also zur Herbeiführung staatsgefährdender Konsequenzen bestimmt sein.⁶⁹ Der Gesetzeswortlaut ist insofern missverständlich.⁷⁰ Der Haupttäter muss nach den Vorstellungen des Unterstützers in staatsgefährdender Absicht handeln.⁷¹

Praktisch bedeutsam ist von den genannten Merkmalen insbesondere die Beeinträchtigung der Sicherheit des Staates. Eine solche ist in der Regel anzunehmen, wenn die vorbereitete Gewalttat bestimmt ist, das innere Gefüge eines Staates zu beeinträchtigen. Eine gegen das innere Gefüge eines Staates gerichtete Bestimmung der vorbereiteten Gewalttat kann sich insbesondere daraus ergeben, dass der Haupttäter sein Opfer nur deshalb angreifen will, „weil er es als Mitglied einer nationalen, rassistischen, religiösen oder durch ihr Volkstum bestimmten Gruppe der Bevölkerung, mithin als deren Repräsentant treffen will“.⁷² Der spezifisch staatsgefährdende Charakter der vorbereiteten Gewalttat ist auch dann zu bejahen, wenn sie der „Feindschaft des Täters gegen das freiheitlich-demokratische Staats- und Gesellschaftssystem entspringt und er seine potenziellen Opfer nur deshalb auswählt, weil sie dieses System als Amtsträger oder in sonstiger Weise repräsentieren, oder weil er sie ohne jeden persönlichen Bezug lediglich deshalb angreift, weil sie Bürger oder Einwohner der Bundesrepublik Deutschland sind oder sich im Bundesgebiet aufhalten“.⁷³

(2) Schädigungseignung der Katalogtat

Die vorbereitete Gewalttat muss im Fall ihrer Verwirklichung weiterhin objektiv *geeignet* sein, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationa-

⁶⁹ Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 12.

⁷⁰ Vgl. NK-*Paeffgen*, § 89a, Rn. 19; MK-*Schäfer*, § 89a, Rn. 26; differenzierend Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 89a, Rn. 8.

⁷¹ Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 89a, Rn. 8.

⁷² BGH NJW 2001 1359 (1362); kritisch dazu NK-*Paeffgen*, § 89a, Rn. 16.

⁷³ BGH NStZ 2010, 468; vgl. auch NJW 2014, 3459 (3464 f.).

len Organisation zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben.

In der Praxis relevant ist wiederum die Beeinträchtigung der Sicherheit des Staates. Eine solche ist in der Regel anzunehmen, wenn die vorbereitete Gewalttat, so wie der Unterstützer sie sich vorstellt, nach den Umständen geeignet wäre, das innere Gefüge eines Staates zu beeinträchtigen. Die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen muss dafür jedoch nicht in Mitleidenschaft gezogen werden. Nach der Rechtsprechung⁷⁴ kann die Gewalttat ihren besonderen Charakter vielmehr auch durch den ihr innewohnenden Verstoß gegen Verfassungsgrundsätze gewinnen.⁷⁵ Dies kann dann der Fall sein, wenn durch die Gewalttat das Vertrauen der Bevölkerung erschüttert würde, vor gewaltsamen Einwirkungen in ihrem Staat geschützt zu sein.⁷⁶ Die diesbezügliche Eignung der Gewalttat kann sich beispielsweise aus der Prominenz der Opfer, der Öffentlichkeit oder Symbolträchtigkeit des Ortes oder dem Ausmaß der Gewalttat ergeben.⁷⁷

Die durch die Gewalttat bewirkte Erschütterung des Vertrauens der Bevölkerung muss nach Auffassung der Rechtsprechung damit nicht den Grad einer nach § 129a Abs. 2 StGB erforderlichen Einschüchterung der Öffentlichkeit erreichen.⁷⁸ Einbezogen sind demnach auch Anschläge ohne hohe Opferzahl.⁷⁹

cc) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat

Gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB muss die Vorbereitungstat des Unterstützers auf die Begehung der Gewalttat gerichtet sein. Vermögenswerte ohne einen konkreten Bezug zur Gewalttat sind von § 89a StGB nicht erfasst.⁸⁰ Der Finanzierungszweck muss also mit der Durchführung der geplanten Gewalttat in einem engen materiellen Zusammenhang stehen. Erfasst ist demnach jedenfalls die Finanzierung der für die Durchführung der Gewalttat benötigten Stoffe oder Gegenstände.⁸¹

⁷⁴ Vgl. auch BT-Drucks. 16/12428, S. 14; Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 16; NK-*Paeffgen*, § 89a, Rn. 16.

⁷⁵ Einschränkend Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 16; NK-*Paeffgen*, § 89a, Rn. 16; dahingehend auch KG StV 2012, 345 (347).

⁷⁶ BT-Drucks. 16/12428, S. 14; BGH NJW 2001, 1359 (1362); NJW 2014, 3459 (3464); MK-*Schäfer*, § 89a, Rn. 21; Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 89a, Rn. 5.

⁷⁷ BGH NJW 2014, 3459 (3464); KG StV 2012, 345 (347 f.); Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 12; MK-*Schäfer*, § 89a, Rn. 27; Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 89a, Rn. 8.

⁷⁸ Vgl. oben IV.A.2.b)bb).

⁷⁹ MK-*Schäfer*, § 89a, Rn. 21; kritisch dazu Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 14; *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593 (594); NK-*Paeffgen*, § 89a, Rn. 16 f.

⁸⁰ BT-Drucks. 16/12428, S. 15; Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 89a, Rn. 16; SK-*Zöller*, § 89a, Rn. 29.

⁸¹ Vgl. BT-Drucks. 16/12428, S. 15; SK-*Zöller*, § 89a, Rn. 29.

dd) Vorsatzform des Unterstüترز

Das von § 89a Abs. 1 StGB geforderte „Vorbereiten“ einer schweren staatsgefährdenden Straftat sagt nichts Zwingendes darüber aus, ob der Täter die schwere staatsgefährdende Straftat mit einer qualifizierten Vorsatzform (d.h. direktem Vorsatz in der Form des Wissens oder Wollens) anstreben muss. Der Begriff des Vorbereitens wird im StGB in unterschiedlichem Kontext mit unterschiedlichen Bedeutungen eingesetzt.⁸²

Bei der Schaffung des GVVG 2009 hatte *Sieber* deswegen bereits in der Anhörung des Rechtsausschusses begründet, dass das Merkmal des „Vorbereitens“ in § 89a StGB aufgrund seiner Vorverlagerung der Strafbarkeit mithilfe von alltäglichen und sozialadäquaten Tathandlungen zur Gewährleistung eines ausreichenden Unrechtsgehalts einen direkten Vorsatz erfordert, d.h. eine wissentliche oder willentliche Tatbegehung.⁸³ Der Bundesgerichtshof ist dieser Ansicht im Jahr 2014 in einer Entscheidung zu § 89a Nr. 3 StGB im Ergebnis für die Fallgestaltung gefolgt, dass der Täter eine *eigene Tat* plant. Nach dieser Entscheidung ist „zur Wahrung der Grundsätze des Tatstrafrechts sowie des Schuldprinzips“ erforderlich, dass der Täter „zur Begehung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen ist“; nur bei einem „festen Entschluss“ zur späteren Begehung der Gewalttat werde eine abstrakte Gefährdung der durch § 89a StGB geschützten Rechtsgüter noch in einem Maße erkennbar, das eine Strafverfolgung des Täters zu legitimieren geeignet sei.⁸⁴

Für die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat durch Finanzierung *eines Dritten* gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB ließ der Bundesgerichtshof das Vorsatzerfordernis offen.⁸⁵ Der Gesetzgeber scheint nach der Gesetzesbegründung demgegenüber einen bedingten Vorsatz hinsichtlich der Begehung der Anschlussstat genügen zu lassen.⁸⁶ Angesichts der durch den Bundesgerichtshof erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken ist aber auch hier ein objektives Mindestmaß an abstrakter Gefährdung der durch § 89a StGB geschützten Rechtsgüter erforderlich. Daher ist auch für die Unterstützung der Gewalttat eines Dritten ein dahingehender direkter Vorsatz des Unterstüترز erforderlich. Für das die Förderung eines Dritten bezweckende Sammeln ist somit in Anlehnung an die Rechtsprechung ein direkter Vorsatz des Unterstüترز zur späteren Weitergabe der gesammelten Vermögenswerte Voraussetzung.⁸⁷

⁸² Vgl. dazu die Übersicht bei *Sieber*, NSTZ 2009, 353, 359.

⁸³ *Sieber*, NSTZ 2009, 353, 359, 362.

⁸⁴ BGH NJW 2014, 3459 (3465 f.).

⁸⁵ BGH NJW 2014, 3459 (3466).

⁸⁶ BT-Drucks. 16/12428, S. 15; so auch MK-*Schäfer*, § 89a, Rn. 59, und teilweise Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 89a, Rn. 17.

⁸⁷ Dahingehend auch Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 60; NK-*Paeffgen*, § 89a, Rn. 52.

Die vorbereitete Gewalttat muss nach der Vorstellung des Unterstützers noch nicht im Detail geplant sein. Weder die konkrete Art der Ausführung noch Zeit und Ort sowie potenzielle Opfer müssen dem Unterstützer bekannt sein.⁸⁸ Entgegen der Vorstellung des Gesetzgebers ist durch die bloße Bestimmung des Deliktstypus die Anschlussstat jedoch noch nicht hinreichend konkretisiert. Vielmehr muss nach der Rechtsprechung die vorbereitete Gewalttat im Vorstellungsbild des Unterstützers in einem solchen Maß konkretisiert sein, dass überprüft werden kann, ob es sich bei ihr um eine schwere staatsgefährdende Straftat handelt.⁸⁹

Der Unterstützer muss zudem die tatsächlichen Umstände erkennen, welche die Eignung der Gewalttat zur Beeinträchtigung der staatlichen Sicherheit ergeben.⁹⁰ Ein zielgerichtetes Handeln zur Beeinträchtigung der inneren Sicherheit im Sinne einer Absicht ist nach der Rechtsprechung hingegen nicht erforderlich.⁹¹ Nach der Rechtsprechung genügen demnach die Kenntnis der dahingehenden Eignung der vorgestellten Gewalttat und eine Billigung dieses Umstands durch den Unterstützer.⁹²

ee) Vorsatz des Empfängers auch als objektives Unrechtselement des Unterstützers?

Von der Rechtsprechung bisher nicht geklärt ist die Frage, ob im Fall der Unterstützung der Gewalttat eines Dritten dieser Dritte zum Zeitpunkt der Unterstützungstat tatsächlich die Absicht der Begehung einer Gewalttat haben muss oder ob eine entsprechende Annahme des Unterstützers ausreicht.⁹³

4. Strafraumen und Versuchsstrafbarkeit

Die Tat wird gemäß § 89a Abs. 1 Satz 1 StGB mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Minder schwere Fällen sind nach § 89a Abs. 5 StGB mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bedroht. Der Versuch der Tat ist nicht strafbar.

⁸⁸ BT-Drucks. 16/12428, S. 14; MK-Schäfer, § 89a, Rn. 28.

⁸⁹ BGH NJW 2014, 3459 (3465); ähnlich schon KG StV 2012, 345 (347 f.); OLG Karlsruhe, StV 2012, 348 (350); OLG Stuttgart, Beschluss vom 4.2.2014 – 4 Ws 16/14 – BeckRS 2014/18036; Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 59c; NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 24.

⁹⁰ BGH NJW 2014, 3459 (3464).

⁹¹ BGH NJW 2001, 1359 (1363); NJW 2014, 3459 (3464); MK-Schäfer, § 89a, Rn. 59; dagegen NK-Paeffgen, § 89a, Rn. 25; teilweise anders Sch/Sch-Sternberg-Lieben, § 89a, Rn. 17.

⁹² Vgl. BGH NJW 2014, 3459 (3464).

⁹³ Vgl. dazu oben III.A.3.b)ee).

C. Bereitstellungsverbote auf der Basis von Terrorismuslisten der UN und der EU (§ 18 Abs. 1 AWG)

1. Normtext

Die mit den Terroristenlisten konkretisierten Bereitstellungsverbote der Vereinten Nationen und der Europäischen Union werden in Deutschland durch das Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) strafrechtlich bewehrt. § 18 Abs. 1 AWG stellt die Verletzung der durch den Rat der Europäischen Union beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung unter Strafe. § 18 Abs. 1 AWG erfasst damit zum einen die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, zum andern wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen nach der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002.⁹⁴ Letztere dient der Umsetzung der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegen das Netzwerk Al-Qaida beschlossenen Maßnahmen in das Recht der EU.⁹⁵ Die Taten nach § 18 Abs. 1 AWG müssen dabei nicht notwendigerweise einen Auslandsbezug aufweisen.⁹⁶

§ 18 Abs. 1 Nr. 1(a) AWG definiert die nationale Blankettstrafbestimmung wie folgt:

- (1) Mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer
 1. einem
 - a) Ausfuhr-, Einfuhr-, Durchfuhr-, Verbringungs-, Verkaufs-, Erwerbs-, Liefer-, Bereitstellungs-, Weitergabe-, Dienstleistungs- oder Investitionsverbot
[...]

eines im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union veröffentlichten unmittelbar geltenden Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union zuwiderhandelt, der der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient [...].⁹⁷

Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 enthält entsprechende Bereitstellungsverbote:

- (1) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt, [...]
 - b) werden weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten bereitgestellt.
- (2) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt, ist die Erbringung von

⁹⁴ Erbs/Kohlhaas-Diemer (Hrsg.), § 34 AWG, Rn. 31; Meyer/Macke, HRRS 2007, 445 (446); MK-Wagner, AWG Vor §§ 34 ff., Rn. 24 f.

⁹⁵ Vgl. Sicherheitsrats-Resolutionen 1267 (1999) vom 15.10.1999; 1333 (2000) vom 19.12.2000; 1390 (2002) vom 16.1.2002.

⁹⁶ Sachs/Krebs, CCZ 2013, 60 (62).

⁹⁷ Außenwirtschaftsgesetz vom 6.6.2013.

Finanzdienstleistungen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten untersagt.

(3) Der Rat erstellt, überprüft und ändert einstimmig und im Einklang mit Artikel 1 Absätze 4, 5 und 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP die Liste der dieser Verordnung unterfallenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften. In dieser Liste sind aufgeführt:

- i) natürliche Personen, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;
- ii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;
- iii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften stehen, oder
- iv) natürliche oder juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Namen oder auf Anweisung einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften handeln.

Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 erlaubt insofern aber Ausnahmen von einem Bereitstellungsverbot:

(1) Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 2 und zum Schutz der Interessen der Gemeinschaft, können die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats spezifische Genehmigungen erteilen für [...]

- die Bereitstellung von Geldern, sonstigen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte Person, Körperschaft oder Gruppierung oder
- die Erbringung von Finanzdienstleistungen für eine solche Person, Körperschaft oder Gruppierung,

nachdem gemäß Absatz 2 Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission stattgefunden haben.

Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22.12.2009 enthält in Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates weitere Bereitstellungsverbote:

Artikel 2

(2) Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen, Einrichtungen und Vereinigungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.“

(3) Anhang I umfasst die natürlichen und juristischen Personen, Organisationen, Einrichtungen und Vereinigungen, die vom Sicherheitsrat der VN oder vom Sanktionsausschuss als mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehend benannt wurden.

Artikel 7

(1) Die Kommission wird ermächtigt,

- a) Anhang I erforderlichenfalls nach dem in Artikel 7b Absatz 2 genannten Verfahren zu ändern [...]

Die UN-Resolution 2083 (2012) vom 17.12.2012, Absatz 2 f., benennt die Kriterien für eine Listung durch den Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates:

2. bekräftigt, dass unter anderem die folgenden Handlungen oder Aktivitäten darauf hindeuten, dass eine Person, eine Gruppe, ein Unternehmen oder eine Einrichtung mit Al-Qaida verbunden ist:
 - a) die Beteiligung an der Finanzierung, Planung, Erleichterung, Vorbereitung oder Begehung von Handlungen oder Aktivitäten durch, zusammen mit, unter dem Namen oder im Namen oder zur Unterstützung Al-Qaidas oder einer ihrer Zellen, Unterorganisationen, Splittergruppen oder Ableger;
 - b) die Lieferung, der Verkauf oder die Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an diese;
 - c) die Rekrutierung für diese oder die sonstige Unterstützung ihrer Handlungen oder Aktivitäten;
3. bestätigt, dass alle Personen, Gruppen, Unternehmen oder Einrichtungen, die entweder im Eigentum oder unter der direkten oder indirekten Kontrolle von mit Al-Qaida verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen oder Einrichtungen, einschließlich der auf der Al-Qaida-Sanktionsliste verzeichneten, stehen oder diese auf andere Weise unterstützen, zur Aufnahme in die Liste vorgeschlagen werden können.

2. Objektiver Tatbestand: Verletzung eines Bereitstellungsverbots

a) *Tathandlung: Bereitstellen*

Gemäß Artikel 2 Abs. 1(b) der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 „werden weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Abs. 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten bereitgestellt“. „Bereitstellen“ bezeichnet hier eine mittelbare oder unmittelbare Zurverfügungstellung derart, dass die gelistete Person unmittelbar die Verfügungsbefugnis darüber erlangen kann,⁹⁸ etwa infolge Schenkung, Verkauf, Tausch oder Rückgabe.⁹⁹ Durch die Gutschrift von Geldern auf einem eingefrorenen Konto der gelisteten Person wird jedoch keine Verfügungsbefugnis erlangt.¹⁰⁰ Darüber hinaus „ist die Erbringung von Finanzdienstleistungen“ für eine solche Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten untersagt. Gemäß Artikel 5 und 6 der Verordnung können aber die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates spezifische Genehmigungen für die Verwendung beziehungsweise Bereitstellung von

⁹⁸ EuGH, DNotZ 2008, 688 (692); vgl. auch EuGH, Urteil vom 21.12.2011 – C-72/11 –, BeckRS 2011, 81942; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 4.4.2014, BeckRS 2014, 08969; Erbs/Kohlhaas-Diemer, § 34 AWG, Rn. 28.

⁹⁹ *Rat der Europäischen Union*, Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 24.4.2008, 8666/1/08 REV 1, Rn. 48.

¹⁰⁰ Vgl. Artikel 2b der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22.12.2009 und *Rat der Europäischen Union*, Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 24.4.2008, 8666/1/08 REV 1, Rn. 43.

Vermögenswerten erteilen. Einem Genehmigungsvorbehalt unterliegt unter anderem die einer gelisteten Person aus einem Arbeitsverhältnis zustehende Entlohnung oder die Auszahlung von Sozialleistungen.¹⁰¹

Ähnliche Regelungen finden sich in Verordnung (EG) Nr. 881/2002 zur Umsetzung von Maßnahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Den vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates benannten „natürlichen und juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen“ dürfen gemäß Artikel 2 Abs. 2 „Gelder weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen“. Gemäß Artikel 2 Abs. 3 dürfen diesen Personen, Gruppen oder Organisationen zudem „weder direkt noch indirekt wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen, wodurch sie „Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten“. Gemäß Artikel 2a der Verordnung (EG) Nr. 881/2002¹⁰² können Gelder und wirtschaftliche Ressourcen durch die zuständige nationale Behörde und nach Kenntnisnahme des Sanktionsausschusses jedoch von den Verboten des Artikel 2 befreit werden, insbesondere wenn sie „für Grundausgaben, namentlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen notwendig sind“ oder für die „Bereitstellung rechtlicher Dienste“.

b) Art des Vorteils: Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen

Artikel 1 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 definiert die bereitgestellten „Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen“ als „Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich sind“. Erfasst sind zudem „Rechtsdokumente und Urkunden [...] zum Nachweis des Eigentums oder der Beteiligung an diesen Vermögenswerten“. „Finanzdienstleistungen“ sind gemäß Artikel 1 Nr. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 „alle Dienstleistungen finanzieller Art, einschließlich aller Versicherungsdienstleistungen und versicherungsbezogener Dienstleistungen und aller Bank- und sonstigen Finanzdienstleistungen“.

Verordnung (EG) Nr. 881/2002 definiert in ihrem Artikel 1 Nr. 1 „Gelder“ im Wesentlichen wie Verordnung (EG) Nr. 2580/2001. Artikel 1 Nr. 2 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 stellt klar, dass vom Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen auch Vermögenswerte erfasst sind, die „für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können“. Dieses Verständnis wirtschaftlicher

¹⁰¹ Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 24.4.2008, 8666/1/08 REV 1, Rn. 56.

¹⁰² Verordnung (EG) Nr. 881/2002 in der Fassung der Verordnung (EU) 596/2013 des Rates vom 24.6.2013.

Ressourcen findet auch auf Verordnung [EG] Nr. 2580/2001 Anwendung.¹⁰³ Eine durch die gelistete Person erbrachte, wirtschaftlich angemessene Gegenleistung ist grundsätzlich ohne Bedeutung.¹⁰⁴ Nach der Praxis des Rates der Europäischen Union nicht einbezogen sind aber die nur zur persönlichen Verwendung oder zum persönlichen Gebrauch der gelisteten Person geeigneten Mittel.¹⁰⁵

c) *Begünstigter: Gelistete Personen und Verbände*

Bereitstellungs- und Dienstleistungsverbote richten sich gegen die in einem unmittelbar geltenden Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union benannten Personen, Vereinigungen und Körperschaften. Dieser Rechtsakt muss im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union veröffentlicht sein.

aa) Verordnung (EG) Nr. 2580/2001

Gemäß Artikel 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 werden in einer Sanktionsliste des Rates der Europäischen Union natürliche Personen, juristische Personen, Vereinigungen und Körperschaften aufgenommen, „die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern“. In die Liste aufgenommen werden können darüber hinaus juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer der eben genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften stehen oder die im Namen oder auf Anweisung einer dieser Personen, Vereinigungen oder Körperschaften handeln. Von einer Kontrolle in diesem Sinne ist unter anderem dann auszugehen, wenn eine gelistete Person in Geschäftsräumen, die ihr zusammen mit einer nicht gelisteten Person oder Vereinigung gehören, über bewegliche Güter verfügt oder wenn die gelistete Person als Erziehungsberechtigter das Bankkonto eines Minderjährigen verwaltet.¹⁰⁶

Hinsichtlich des Begriffs der terroristischen Handlung verweist Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 auf den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP.¹⁰⁷ Dessen Arti-

¹⁰³ Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 24.4.2008, 8666/1/08 REV 1, Rn. 48.

¹⁰⁴ Vgl. EuGH, DNotZ 2008, 688 (692 f.); dagegen MK-*Wagner*, § 34 AWG, Rn. 122.

¹⁰⁵ *Rat der Europäischen Union*, Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 24.4.2008, 8666/1/08 REV 1, Rn. 47; *Meyer/Macke*, HRRS 2007, 445 (458).

¹⁰⁶ *Rat der Europäischen Union*, Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 24.4.2008, 8666/1/08 REV 1, Rn. 29.

¹⁰⁷ Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27.12.2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.

kel 1 Abs. 3 entspricht im Wesentlichen dem Wortlaut der Terrorismus-Definition des oben bereits dargestellten Rahmenbeschlusses 2002/475/JI.

Die Erstellung und Änderung der Liste durch den Rat erfolgt einstimmig. Gemäß Artikel 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP genügt für die Aufnahme in die Liste der Verdacht der Terrorismusunterstützung. Voraussetzung ist,

dass eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien – gegenüber der betreffenden Person, Vereinigung oder Körperschaft einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt. Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als mit dem Terrorismus in Verbindung stehend bezeichnet worden sind oder gegen die er Sanktionen angeordnet hat, können in die Liste aufgenommen werden.

Im Sinne dieses Absatzes bezeichnet der Ausdruck „zuständige Behörde“ eine Justizbehörde oder, sofern die Justizbehörden keine Zuständigkeit in dem von diesem Absatz erfassten Bereich haben, eine entsprechende zuständige Behörde in diesem Bereich.

Eine strafrechtliche Verurteilung ist demnach nicht Voraussetzung für die Aufnahme in die Liste. Auch müssen die der Listung zugrunde liegenden Ermittlungen nicht notwendigerweise strafrechtliche Ermittlungsverfahren sein. Bei der nach nationalem Recht zuständigen Behörde muss es sich zudem nicht notwendigerweise um eine Justizbehörde handeln.¹⁰⁸ Vielmehr kann ein der Listung zugrunde liegender Beschluss einer nationalen Behörde auch in einem ausländerrechtlichen Verfahren¹⁰⁹ oder in einem Verfahren über präventive Maßnahmen ergangen sein.¹¹⁰ Der Beschluss einer nationalen Behörde kann hinsichtlich der relevanten Tatsachen maßgeblich auch auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse abstellen.¹¹¹ Die Listungsentscheidung des Rates muss aber auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruhen.¹¹² Gemäß Artikel 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/ GASP werden die Namen der in der Liste aufgeführten Personen oder Körperschaften „mindestens einmal pro Halbjahr einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen, um sicherzustellen, dass ihr Verbleib auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist“.

¹⁰⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 15.11.2012 – C-539/10 P, C 550/10 P –, BeckRS 2012, 82443, Rn. 75 f.

¹⁰⁹ EuGH, Urteil vom 23.11.2011 – T-341/07 –, BeckRS 2012, 81260, Rn. 69 f.

¹¹⁰ EuGH, Urteil vom 15.11.2012 – C-539/10 P, C 550/10 P –, BeckRS 2012, 82443, Rn. 70 ff.

¹¹¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 15.11.2012 – C-539/10 P, C 550/10 P –, BeckRS 2012, 82443, Rn. 74; EuGH, Urteil vom 23.11.2011 – T-341/07 –, BeckRS 2012, 81260, Rn. 70 f.

¹¹² EuGH, Urteil vom 15.11.2012 – C-539/10 P, C 550/10 P –, BeckRS 2012, 82443, Rn. 68.

Die Entscheidung des Rates ist durch den Betroffenen mit der Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 263 Abs. 4 AEUV angreifbar, wodurch das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen des Artikels 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP und insbesondere die Ermessensausübung des Rates überprüft wird.¹¹³ Allerdings steht dem Rat der Europäischen Union bei der Listung ein weites, durch die Gerichte nur begrenzt überprüfbares Ermessen zu, welches sich auch auf die Gefahrenprognose und die Zweckmäßigkeitserwägungen erstreckt.¹¹⁴ So ist für eine Listung nicht erforderlich, dass die betroffene Person, Vereinigung oder Körperschaft zum Zeitpunkt des Listungsverfahrens terroristische Handlungen vornimmt. Eine in der Vergangenheit an terroristischen Handlungen beteiligte Organisation kann daher unbeschadet der Aussetzung oder Einstellung ihrer terroristischen Aktivitäten weiterhin eine ihre Listung rechtfertigende Bedrohung darstellen.¹¹⁵

bb) Verordnung (EG) Nr. 881/2002

Bereitstellungsverbote richten sich zudem gegen die durch einen Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen benannten Personen, Gruppen und Organisationen.¹¹⁶ Im Bereich der Terrorismusbekämpfung einschlägig ist der aufgrund der Sicherheitsrats-Resolutionen 1267 (1999)¹¹⁷ und 1989 (2011)¹¹⁸ geschaffene Sanktionsausschuss. Dieser erstellt durch einstimmigen Beschluss¹¹⁹ Listen über die mit dem Netzwerk Al-Qaida in Verbindung stehenden Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen. Sicherheitsrats-Resolution 2083 (2012) benennt Anhaltspunkte für das Bestehen einer solchen Verbindung. Solche Anhaltspunkte sind namentlich die Beteiligung an der Finanzierung, Planung, Erleichterung, Vorbereitung oder Begehung von Handlungen oder Aktivitäten durch, zusammen mit, unter dem Namen, im Namen oder zur Unterstützung Al-Qaidas, einer ihrer Zellen, Unterorganisationen, Splittergruppen oder Ableger. Verordnung

¹¹³ Vgl. EuGH, Urteil vom 12.12.2006 – T-228/02 –, BeckRS 2006 70995; Rn. 154 ff.; Urteil vom 4.12.2008 – T-284/08 –, BeckEuRS 2008, 484003, Rn. 74 ff.; EuGH NJW 2010, 2413 (2415); *Fritzsch*, ZAR 2010, 333 (339).

¹¹⁴ EuGH, Urteil vom 23.10.2008 – T-256/07 –, BeckRS 2008, 71119, Rn. 112, 137 f.; *Fritzsch*, ZAR 2010, 333 (339).

¹¹⁵ EuGH, Urteil vom 23.10.2008 – T-256/07 –, BeckRS 2008, 71119, Rn. 108 ff.

¹¹⁶ *Meyer/Macke*, HRRS 2007, 445 (446).

¹¹⁷ Resolution vom 15.10.1999.

¹¹⁸ Resolution vom 17.6.2011.

¹¹⁹ *Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated Individuals and Entities*, Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work vom 15. April 2013, Artikel 4 (a).

(EG) Nr. 881/2002 und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen¹²⁰ setzen diese Liste des Sicherheitsrates in europäisches Recht um.

Vorschläge zur Listung von Personen, Gruppen und Organisationen werden dem UN-Ausschuss durch die Mitgliedstaaten unterbreitet. Eine strafrechtliche Verurteilung oder die Einleitung eines Strafverfahrens sind auch nach dem UN-Listungsregime keine Voraussetzung für die Aufnahme in die Liste.¹²¹ Die dem Listungsvorschlag zugrunde liegenden Beweismittel können auf nachrichtendienstlichen, polizeilichen oder justiziellen Verfahren beruhen. Der den Vorschlag unterbreitende Staat kann der Veröffentlichung bestimmter durch ihn vorgelegter Beweismittel aus Geheimhaltungsgründen widersprechen.¹²²

Auch im Rahmen der Umsetzung einer Listungsentscheidung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen unterliegt die diesbezügliche Entscheidung von Organen der Europäischen Union nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union aber einer umfassenden richterlichen Überprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht.¹²³ Im Streitfall ist es demnach Sache der zuständigen Unionsbehörde, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person vorliegenden Gründe nachzuweisen. Die von der Behörde vorgelegten Informationen oder Beweise müssen die Gründe stützen, die gegen die Person vorliegen.¹²⁴ Zwar können zwingende Erwägungen der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Union oder ihrer Mitgliedstaaten der Mitteilung bestimmter Informationen oder Beweise an die Person entgegenstehen. Dem Unionsrichter kann jedoch die Geheimhaltungsbedürftigkeit oder Vertraulichkeit dieser Informationen oder Beweise nicht entgegengehalten werden.¹²⁵ Der Unionsrichter hat gegebenenfalls durch eine geeignete Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens einen Ausgleich zwischen der Geheimhaltungsbedürftigkeit einerseits und den Verfahrensrechten des Betroffenen andererseits zu gewährleisten.¹²⁶

¹²⁰ Vgl. zuletzt Durchführungsverordnung (EU) 2015/64 der Kommission vom 16.1.2015 zur 224. Änderung der Verordnung (EG) 881/2002.

¹²¹ Vgl. *Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated Individuals and Entities*, Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work vom 15. April 2013, Artikel 6 (d).

¹²² Vgl. *Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated Individuals and Entities*, Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work vom 15. April 2013, Artikel 6 (h).

¹²³ EuGH NJOZ 2008, 4499 (4541 f.); EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – C-584/10 P –, BeckRS 2013, 81524, Rn. 117 ff.

¹²⁴ EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – C-584/10 P –, BeckRS 2013, 81524, Rn. 121 f.; dazu Kühne, ZRP 2013, 243 (245 ff.).

¹²⁵ EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – C-584/10 P –, BeckRS 2013, 81524, Rn. 125; dazu Kühne, ZRP 2013, 243 (245).

¹²⁶ EuGH NJOZ 2008, 4499 (4543); EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – C-584/10 P –, BeckRS 2013, 81524, Rn. 125 ff.; vgl. auch EuGH NVwZ 2013, 1139 (1141 f.).

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüters

Der Unterstüter muss hinsichtlich der Bereitstellung von Vermögenswerten oder Dienstleistungen zumindest bedingt vorsätzlich handeln. Der bedingte Vorsatz muss sich zudem auf die tatsächlichen Umstände beziehen, welche für die Listung maßgeblich waren.¹²⁷ Unkenntnis von der Listung selbst soll den Vorsatz nach der Rechtsprechung hingegen in der Regel unberührt lassen.¹²⁸ Bei einem Irrtum über den Inhalt oder die Reichweite einer Ausfüllungsnorm, auf die ein Blankett-Tatbestand ausdrücklich verweist, handele es sich um einen Verbots- und nicht um einen Tatbestandsirrtum. Daran hält der Bundesgerichtshof auch für den Fall eines auf Listung beruhenden Bereitstellungsverbots nach dem Außenwirtschaftsgesetz fest.¹²⁹ Diese Rechtsprechung ist jedoch problematisch. Denn wenn – wie vorliegend – die Listung auf einer Ermessensentscheidung beruht, so gehört auch das Ergebnis der Ermessensausübung zu den tatsächlichen Umständen, welche für die Listung maßgeblich waren. Zwar beruhen Listungen der Europäischen Union (zumindest bei einer Listung nach Verordnung (EG) Nr. 2580/2001) auf einer Entscheidung des Rates der Europäischen Union. Im Kern handelt es sich bei der Listung von Personen und Verbänden aber um – das Blankett im Einzelfall konkretisierende – Einzelanordnungen, deren Vorliegen vom Vorsatz des Täters erfasst sein muss.¹³⁰

4. Strafrahmen und Versuchsstrafbarkeit

Gemäß § 18 Abs. 1 AWG wird der Täter mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Nach § 19 Abs. 1 AWG sind fahrlässige Verstöße gegen Bereitstellungsverbote jedoch bußgeldbewehrt. § 18 Abs. 6 AWG erfasst den Versuch der Tat.

5. Exkurs zu weiteren Bereitstellungsverboten

Neben den dargestellten Bereitstellungsverboten nach den EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 bestehen im Recht der Europäischen Union noch zahlreiche weitere Bereitstellungs-, Einfuhr-, Ausfuhr-, Verkaufs- und Verbrin-

¹²⁷ Vgl. MK-*Wagner*, AWG Vor §§ 34 ff., Rn. 62.

¹²⁸ So ausdrücklich für den Fall von § 18 Abs. 1 AWG i.V.m. VO (EG) Nr. 881/2002, OLG Düsseldorf, Beschluss vom 4.4.2014, BeckRS 2014, 08969; insofern zweifelnd *Meyer/Macke*, HRRS 2007, 445 (461).

¹²⁹ BGH, Beschluss vom 15.11.2012 – 3 StR 295/12 –, BeckRS 2013, 00505, hinsichtlich eines Verstoßes gegen die Verordnung (EG) Nr. 423/2007 des Rates vom 19.4.2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran. Vgl. schon BGH NSTZ-RR 1996, 24 (25); BGH NSTZ 2007, 644; kritisch dazu *Meyer*, in: Rotsch (Hrsg.), *Criminal Compliance*, 2015, S. 480 f.

¹³⁰ Vgl. dazu Sch/Sch-*Sternberg-Lieben*, § 15, Rn. 102; *Tiedemann*, *Wirtschaftsstrafrecht*, Allgemeiner Teil, 2010, S. 97.

gungsverbote, die nach den §§ 17, 18 AWG strafbewehrt oder nach § 19 AWG bußgeldbewehrt sein können (unten a). Die Umsetzung dieser Verbote erfordert teilweise umfassende Compliance-Systeme (unten b).

a) *Bereitstellungsverbote*

Bereitstellungsverbote ergeben sich – über die Terrorismuslistungen hinaus – vor allem aus *länderspezifischen Embargos* des UN-Sicherheitsrates und des Rates der Europäischen Union. Umfassende – unter anderem Irak und Syrien betreffende – Verbote bestehen insbesondere für die Ausfuhr von *Rüstungsgütern und Munition* infolge von Embargomaßnahmen des UN-Sicherheitsrats, deren vorsätzliche Verletzung gemäß § 17 Abs. 1 AWG in Verbindung mit den §§ 74 ff. der Außenwirtschaftsverordnung sogar als Verbrechen bestraft wird.

Embargomaßnahmen gelten aber auch für andere, d.h. *Nicht-Rüstungsgüter* im Hinblick auf den Handel mit bestimmten Staaten. Solche Embargomaßnahmen gehen meist auf einen entsprechenden Beschluss des UN-Sicherheitsrates zurück und werden durch Verordnungen des Rates der Europäischen Union in unmittelbar anwendbares Recht umgesetzt. Wie die jüngsten Embargomaßnahmen im Zuge des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine zeigen,¹³¹ beruhen solche außenhandelsbeschränkenden Maßnahmen des Rates der Europäischen Union aber teilweise auch nicht auf Beschlüssen des UN-Sicherheitsrats.

Im Hinblick auf die Organisation ISIS und deren Einnahmen aus dem Handel mit Gütern sind die den *Irak und Syrien betreffenden Embargomaßnahmen* vorliegend besonders relevant. So ist es gemäß Artikel 3 der den Irak betreffenden Verordnung (EG) Nr. 1210/2003¹³² untersagt, irakische *Kulturgüter und andere Gegenstände von archäologischer, historischer oder kultureller Bedeutung* einzuführen oder auszuführen oder mit ihnen zu handeln, wenn sie illegal von irakischen Orten entfernt wurden, oder ein begründeter Verdacht besteht, dass sie ohne Zustimmung des rechtmäßigen Eigentümers aus dem Irak verbracht wurden.

Besonders umfassende, den Handel mit bestimmten Gütern beschränkende Einfuhr-, Ausfuhr- und Verbringungsverbote bestehen zudem für Syrien. Gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 36/2012¹³³ untersagt ist der Verkauf, die Lieferung, Weitergabe oder Ausfuhr nach Syrien von bestimmten (im Anhang der Verordnung

¹³¹ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 692/2014 des Rates vom 23.6.2014 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion; Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.

¹³² Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7.7.2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996.

¹³³ Verordnung (EG) 36/2012 des Rates vom 18.1.2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien.

näher bezeichneten) *Schlüsseltechnologien für die Erdöl- oder Erdgasindustrie*. Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 verboten ist zudem die Einfuhr, der Verkauf und die Beförderung von Rohöl und Erdölzeugnissen, soweit sie aus Syrien stammen oder aus Syrien ausgeführt wurden. Gemäß Artikel 1 Abs. 4 der Verordnung (EU) 1332/2013¹³⁴ ist weiter die Einfuhr, Ausfuhr und Weitergabe archäologischer oder anderweitiger Kulturgüter verboten, wenn diese rechtswidrig aus Syrien entfernt wurden. Vorsätzliche Verletzungen dieser Verbote sind gemäß § 18 Abs. 1 AWG strafbar, fahrlässige Verletzungen nach § 19 Abs. 1 bußgeldbewehrt.

Über Embargomaßnahmen hinaus bedeutsam sind zudem die auf den Handel mit *bestimmten Gütern* bezogenen Verbote. Die Einfuhr, Ausfuhr oder Verbringung ist bei ihnen regelmäßig von der Erteilung einer behördlichen Genehmigung oder von sonstigen Bedingungen abhängig. Solche Verbote können auch für die Terroris-
musprävention relevant sein, wenn terroristische Organisationen ein Interesse an der Beschaffung oder Veräußerung der erfassten Güter haben. Im Hinblick auf die Verwertung von Edelsteinen zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten¹³⁵ ist besonders die Verordnung (EG) Nr. 2368/2002¹³⁶ zu nennen, die den internationalen Handel mit Rohdiamanten regelt. Gemäß § 18 Abs. 3 AWG ist eine Ein- oder Ausfuhr von Rohdiamanten unter vorsätzlicher Verletzung der in dieser Verordnung enthaltenen Zertifizierungsregeln strafbar, eine fahrlässige Verletzung gemäß § 19 Abs. 1 AWG bußgeldbewehrt.

Für bestimmte Güter enthält das Recht der Europäischen Union zudem ein generelles Verbot der Ausfuhr oder des Handels, über welches sich die Wirtschaftsteilnehmer nur nach Erteilung einer behördlichen Genehmigung hinwegsetzen dürfen. So untersagt Verordnung (EG) 1236/2005¹³⁷ die Ein- oder Ausfuhr von bestimmten – im Anhang der Verordnung näher bezeichneten – *zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zur Folter verwendbaren Gütern*. Vorsätzliche Verstöße sind gemäß § 18 Abs. 4 AWG strafbar, fahrlässige Verstöße nach § 19 Abs. 1 AWG bußgeldbewehrt.

¹³⁴ Verordnung (EU) 1332/2013 des Rates vom 13.12. 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien.

¹³⁵ Vgl. Sicherheitsrats-Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Erwägung 16.

¹³⁶ Verordnung (EG) Nr. 2368/2002 des Rates vom 20.12.2002 zur Umsetzung des Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten.

¹³⁷ Verordnung Nr. 1236/2005 des Rates vom 27.6.2005 betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten.

Ähnliches gilt schließlich für die Verordnung (EG) Nr. 428/2009¹³⁸ über den Handel mit – wiederum im Anhang dieser Verordnung näher bezeichneten – Gütern, welche sowohl für zivile als auch militärische Zwecke eingesetzt werden können. Die vorsätzlich ohne eine entsprechende behördliche Genehmigung erfolgende Ausfuhr solcher *Dual-Use-Güter* ist gemäß § 18 Abs. 5 AWG strafbar, ein fahrlässiger Verstoß nach § 19 Abs. 1 AWG bußgeldbewehrt.

b) Erforderlichkeit von Compliance-Systemen

Schon die Strafbarkeit des eventualvorsätzlichen Handelns in § 129a StGB und den o.g. Bereitstellungsverboten, aber noch sehr viel mehr die fahrlässig begehbaren Ordnungswidrigkeiten von § 19 AWG zwingen die Wirtschaftsteilnehmer zu umfassenden Compliance-Maßnahmen, wenn sie Sanktionsrisiken und die damit oft verbundenen Rufschädigungen vermeiden wollen.¹³⁹ Das dabei gesammelte Wissen der privaten Wirtschaftsteilnehmer bleibt damit allerdings in der Regel bei diesen und kommt nicht anderen Akteuren oder der staatlichen Aufsicht zugute. Eine hierüber hinausgehende Nutzung dieses Wissens würde weitergehende Ermittlungs- und Mitteilungspflichten der privaten Akteure erfordern, wie sie bei den nachfolgend untersuchten Regelungen der Geldwäschekontrolle und der Überwachung von Drogenausgangsstoffen bestehen.

D. Privatisierung von Ermittlungspflichten zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung (§§ 3, 11 GWG)

1. Normtext

Eine Verpflichtung Privater zur Ermittlung und Verhinderung der Terrorismusfinanzierung findet sich im deutschen Recht vor allem im Geldwäschegesetz. Dieses Gesetz dient der Umsetzung der bereits dargestellten Richtlinie 2005/60/EG.

§ 2 Abs. 1 GWG benennt die ihm unterfallenden Wirtschaftsakteure:

Verpflichtete im Sinne dieses Gesetzes sind, soweit sie in Ausübung ihres Geschäfts oder Berufs handeln,

1. Kreditinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes [...]
2. Finanzdienstleistungsinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1a des Kreditwesengesetzes [...]
13. Personen, die gewerblich mit Gütern handeln.

¹³⁸ Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5.5.2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchführung von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck.

¹³⁹ Vgl. dazu Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Hrsg.), *Internal Compliance Programmes ICP*, 2014; *Engelhart*, in: Rotsch (Hrsg.), *Criminal Compliance*, 2014, Kapitel 21 C, Rn. 10 ff.

§ 3 GWG bezeichnet bestimmte Sorgfaltspflichten:

(1) Verpflichtete im Sinne von § 2 Abs. 1 haben in den in Absatz 2 genannten Fällen die nachfolgenden allgemeinen Sorgfaltspflichten zu erfüllen:

1. die Identifizierung des Vertragspartners nach Maßgabe des § 4 Abs. 3 und 4,
2. die Einholung von Informationen über den Zweck und die angestrebte Art der Geschäftsbeziehung, soweit sich diese im Einzelfall nicht bereits zweifelsfrei aus der Geschäftsbeziehung ergeben,
3. die Abklärung, ob der Vertragspartner für einen wirtschaftlich Berechtigten handelt, und, soweit dies der Fall ist, dessen Identifizierung nach Maßgabe des § 4 Abs. 5; dies schließt in Fällen, in denen der Vertragspartner keine natürliche Person ist, die Pflicht mit ein, die Eigentums- und Kontrollstruktur des Vertragspartners mit angemessenen Mitteln in Erfahrung zu bringen,
4. die kontinuierliche Überwachung der Geschäftsbeziehung, [...]

(2) Die Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 sind zu erfüllen:

1. im Falle der Begründung einer Geschäftsbeziehung,
2. im Falle der Durchführung einer außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung anfallenden Transaktion im Wert von 15 000 Euro oder mehr; dies gilt auch, wenn mehrere Transaktionen durchgeführt werden, die zusammen einen Betrag im Wert von 15 000 Euro oder mehr ausmachen, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass zwischen ihnen eine Verbindung besteht.
3. im Falle des Vorliegens von Tatsachen, die darauf hindeuten, dass es sich bei Vermögenswerten, die mit einer Transaktion oder Geschäftsbeziehung im Zusammenhang stehen, um den Gegenstand einer Straftat nach § 261 des Strafgesetzbuchs handelt oder die Vermögenswerte im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung stehen, ungeachtet etwaiger in diesem Gesetz genannter Ausnahmeregelungen, Befreiungen und Schwellenbeträge,
4. im Falle von Zweifeln, ob die auf Grund von Bestimmungen dieses Gesetzes erhobenen Angaben zu der Identität des Vertragspartners oder des wirtschaftlich Berechtigten zutreffend sind.

Satz 1 Nr. 1 und 2 gilt nicht für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 13. [...] Unbeschadet des Satzes 1 Nr. 3 und 4 haben Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 13 bei der Annahme von Bargeld im Wert von 15 000 Euro oder mehr die Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 zu erfüllen; Satz 1 Nummer 2 zweiter Halbsatz gilt entsprechend. [...]

(6) Kann der Verpflichtete die Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3 nicht erfüllen, darf die Geschäftsbeziehung nicht begründet oder fortgesetzt und keine Transaktion durchgeführt werden. Soweit eine Geschäftsbeziehung bereits besteht, ist diese vom Verpflichteten ungeachtet anderer gesetzlicher oder vertraglicher Bestimmungen durch Kündigung oder auf andere Weise zu beenden.

§ 11 GWG begründet eine Pflicht zur Abgabe von Verdachtsmitteilungen und damit verbundenen Unterlassungspflichten:

(1) Liegen Tatsachen vor, die darauf hindeuten, dass es sich bei Vermögenswerten, die mit einer Transaktion oder Geschäftsbeziehung im Zusammenhang stehen, um den Gegenstand einer Straftat nach § 261 des Strafgesetzbuchs handelt oder die Vermögenswerte im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung stehen, hat der Verpflichtete diese Transaktion unabhängig von ihrer Höhe oder diese Geschäftsbeziehung unverzüglich [...] dem Bundeskriminalamt – Zentralstelle für Verdachtsmeldungen – und der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu melden. [...]

(1a) Eine angetragene Transaktion darf frühestens durchgeführt werden, wenn dem Verpflichteten die Zustimmung der Staatsanwaltschaft übermittelt wurde oder wenn der zweite Werktag nach dem Abgangstag der Meldung verstrichen ist, ohne dass die Durchführung der Transaktion durch die Staatsanwaltschaft untersagt worden ist; [...] Ist ein Aufschub der Transaktion nicht möglich oder könnte dadurch die Verfolgung der Nutznießer einer mutmaßlichen strafbaren Handlung behindert werden, so darf die Transaktion durchgeführt werden; die Meldung ist unverzüglich nachzuholen.

Im vorliegenden Kontext sind damit vor allem die Pflichten (unten 2.), Verpflichteten (unten 3.) und Sanktionen (unten 4.) dieses „Ermittlungsmodells“ interessant.

2. Pflichten

Das Geldwäschegesetz (GWG) verpflichtet die von ihm erfassten Wirtschaftsteilnehmer gemäß § 3 Abs. 1 in bestimmten Fällen zur Identifizierung ihrer Vertragspartner, zur Einholung von Informationen über den Zweck einer Geschäftsbeziehung, zur Abklärung des hinter einem Vertragspartner stehenden wirtschaftlich Berechtigten und zur kontinuierlichen Überwachung der Geschäftsbeziehung, um sicherzustellen, dass Letztere mit den beim Verpflichteten vorhandenen Informationen über den Vertragspartner und gegebenenfalls über den wirtschaftlich Berechtigten, deren Geschäftstätigkeit und Kundenprofil und soweit erforderlich mit den vorhandenen Informationen über die Herkunft ihrer Vermögenswerte übereinstimmen.

Diese Prüfpflichten bestehen gemäß § 3 Abs. 2 GWG grundsätzlich bei der Begründung von Geschäftsbeziehungen, bei der Durchführung einer außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung anfallenden Transaktion im Wert von 15.000 EUR oder mehr, beim Verdacht der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung oder bei Zweifeln an der Identität des Vertragspartners oder des wirtschaftlich Berechtigten. Prüfpflichten bestehen bei einer außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung anfallenden Transaktion auch dann, wenn mehrere Transaktionen durchgeführt werden, die zusammen einen Betrag von 15.000 EUR oder mehr ausmachen, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass zwischen ihnen eine Verbindung besteht.

Kann im Fall des Bestehens von Prüfpflichten der Verpflichtete die Identität des Vertragspartners oder des wirtschaftlich Berechtigten nicht überprüfen oder Informationen über den Zweck der Geschäftsbeziehung nicht einholen, so darf gemäß § 3 Abs. 6 GWG die Geschäftsbeziehung nicht begründet oder fortgesetzt und keine Transaktion durchgeführt werden.

Beim Vorliegen von Tatsachen, die auf einen Zusammenhang zwischen Vermögenswerten und Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung hindeuten, hat der Verpflichtete gemäß § 11 Abs. 1 GWG die Transaktion unabhängig von ihrer Höhe oder dieser Geschäftsbeziehung unverzüglich dem Bundeskriminalamt und der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu melden.

Die Annahme von auf Terrorismusfinanzierung hindeutenden Tatsachen i.S.v. § 11 GWG setzt nicht voraus, dass der Meldepflichtige die rechtlichen Voraussetzungen entsprechender Straftaten prüft, sondern dass er einen Sachverhalt nach allgemeinen Erfahrungen und seinem beruflichen Erfahrungswissen unter dem Blickwinkel seiner Ungewöhnlichkeit und Auffälligkeit im jeweiligen geschäftlichen Kontext würdigen soll. Ein hinreichender Verdacht besteht demnach, wenn Terrorismusfinanzierung aufgrund dieser Erfahrungen naheliegt oder ein Sachverhalt darauf schließen lässt.¹⁴⁰ Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 GWG hat das Bundeskriminalamt zudem die nach dem Gesetz zur Erstattung von Verdachtsmeldungen Verpflichteten regelmäßig über Typologien und Methoden der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu informieren.

3. Verpflichtete

Dem Geldwäschegesetz unterfallen nicht nur Finanzdienstleister und in weitem Umfang andere mit der Verwaltung von Vermögen betraute Dienstleister, sondern insbesondere auch alle Personen, die gewerblich mit Gütern handeln. Für letztere Personen bestehen aber gemäß § 3 Abs. 2 GWG Identifikations- und Prüfpflichten nur bei der *Annahme* von Bargeld im Wert von 15.000 EUR oder mehr sowie dann, wenn Tatsachen auf eine Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung hindeuten oder Zweifel bestehen, ob gemachte Angaben zur Identität des Vertragspartners oder zur Identität des wirtschaftlich Berechtigten zutreffend sind.

Identifikations- und Prüfpflichten werden für Güterhändler zwar durch die Annahme von Bargeld im Wert von 15.000 EUR oder mehr begründet, nicht jedoch dadurch, dass der Händler selbst seinen Lieferanten mit Bargeld bezahlt. Die Annahme von Wertpapieren, Edelmetallen, Edelsteinen oder Kunstwerken im genannten Wert anstatt von Bargeld begründet im Übrigen noch keine Identifikations- und Prüfpflichten.¹⁴¹

4. Sanktionen

Gemäß § 17 Abs. 1 GWG sind die Pflicht zur Identifizierung des Vertragspartners, die Pflicht zur Abklärung des wirtschaftlich Berechtigten sowie die Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung bußgeldbewehrt. Strafvorschriften beinhaltet das Geldwäschegesetz hingegen nicht. Die Vorgaben und Bußgeldvorschriften des GWG sowie die – auch bei leichtfertigem Handeln anwendbaren – allgemeinen Strafbestimmung der Geldwäsche in § 261 (insb. Abs. 5) StGB haben in der Praxis der Finanzinstitute zu umfangreichen Compliance-Systemen geführt.

¹⁴⁰ BT-Drucks. 17/6804, S. 35.

¹⁴¹ BT-Drucks. 16/9080, S. 2; *Warius*, in: Herzog (Hrsg.), Geldwäschegesetz, § 2, Rn. 191.

5. Exkurs zu Ermittlungspflichten bei Drogengrundstoffen

Wie oben dargestellt sind die Pflichten der EU-Mitgliedstaaten aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988¹⁴² durch die Verordnungen der Europäischen Union (G) Nr. 273/2004¹⁴³ und Nr. 111/2005¹⁴⁴ umgesetzt. Die Regelungen werden für Deutschland durch das Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG)¹⁴⁵ ergänzt. Dieses enthält neben Zuständigkeits- und Genehmigungsfragen insbesondere Straf- und Bußgeldbestimmungen. Wenn ein Grundstoff zur unerlaubten Herstellung von Betäubungsmitteln verwendet werden soll, so sieht § 19 GÜG für das rechtswidrige Handeltreiben, Abgeben, Besitzen und weitere Tathandlungen bei vorsätzlicher Begehung Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren und bei fahrlässigem Handeln Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr vor. Die Bußgeldvorschrift des § 20 GÜG erfasst auch fahrlässiges Verhalten.

¹⁴² Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20.12.1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen; vgl. BGBl 1993, II S. 1136.

¹⁴³ Verordnung (EG) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.2.2004 betreffend Drogengrundstoffe.

¹⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates vom 22.12.2004 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogengrundstoffen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern.

¹⁴⁵ Vom 11.3.2008, BGBl. I S. 306 i.d.F.vom 7.8.2013, BGBl. I S. 3154.

V. Vergleich der internationalen Vorgaben und der nationalen Regelungen

Die vorstehend analysierten Straftatbestände und sonstigen Regelungen gegen Terrorismusfinanzierung lassen sich nunmehr auf der Grundlage der oben entwickelten einheitlichen Gliederungsstruktur vergleichen. Dieser Vergleich bestätigt die Hypothese, dass in den internationalen und nationalen Normen vier verschiedene Tatbestandsmodelle differenziert werden können, die wegen ihrer erheblichen strukturellen Unterschiede zunächst getrennt voneinander betrachtet werden. Dabei geht es um:

- A. Tatbestände, die eine Entgegennahme, Sammlung und Bereitstellung von Vermögenswerten mit dem *Vorsatz der Unterstützung* einer terroristischen Straftat, einer terroristischen Organisation oder eines „Terroristen“ kriminalisieren (sog. subjektives Modell),
- B. Tatbestände, die eine *objektive Unterstützung* einer terroristischen Vereinigung unter Strafe stellen (sog. objektives Modell),
- C. Tatbestände, die eine Verletzung von Bereitstellungsverböten auf der Basis einer Listung von Einzelpersonen oder Organisationen bestrafen (sog. Listungsmodell), sowie
- D. Regelungen, die Ermittlungspflichten Privater statuieren (insb. *Know-your-customer*-Prüfungen, Verdachtsmitteilungen) und gegebenenfalls deren Verletzung sanktionieren (sog. Ermittlungsmodell).

Die nachfolgenden Ausführungen analysieren zu diesen vier Tatbestandsmodellen auf der Basis der oben entwickelten Gliederungssystematik jeweils so weit wie möglich

1. das spezifische Charakteristikum des Modells,
2. den objektiven Tatbestand der entsprechenden Regelungen (insb. Tathandlung, Begünstigter und Art des Vorteils),
3. den subjektiven Tatbestand der entsprechenden Normen (insb. im Hinblick auf den Vorsatz des Unterstützers bezüglich seiner eigenen Tathandlung und im Hinblick auf eventuell geforderte zusätzliche („überschießende“) Vorsatzelemente) sowie
4. die entsprechende Versuchsstrafbarkeit.

Für die entsprechenden Einzelelemente der Straftatbestände werden jeweils

- die internationalen Vorgaben,
- die geltenden deutschen Regelungen und – soweit einschlägig –
- die Vorschläge des neuen Entwurfs der Bundesregierung für § 89c StGB

nebeneinandergestellt. Mit dieser Methode kann dann vor allem auch die Umsetzung der internationalen Vorgaben im geltenden und im neu vorgeschlagenen deutschen Recht beurteilt werden.

A. Subjektives UN- und FATF-Modell: Sammeln und Bereitstellen von Vermögenswerten mit dem Vorsatz der Terrorismusunterstützung

1. Charakteristika und Vertreter des subjektiven Modells

Das „subjektive“ Tatbestandsmodell der Sammlung und Bereitstellung von Vermögenswerten in der Absicht oder im Wissen der Unterstützung einer terroristischen Aktivität (d.h. einer Einzeltat, einer terroristischen Organisation oder eines einzelnen Terroristen) entspricht im Fall der „Selbstunterstützung“ einem weit in das Vorfeld verlagerten Versuch beziehungsweise im Fall der „Fremdunterstützung“ einer versuchten Beihilfekonstruktion: Der objektive Tatbestand umschreibt lediglich eine – nicht selten sozialadäquate – Handlung im Vorfeld der terroristischen Tat (z.B. das Bereitstellen von Vermögenswerten), die der Täter jedoch mit dem Vorsatz der Unterstützung einer (eigenen oder fremden) terroristischen Tat oder eines terroristischen Akteurs (d.h. einer „terroristischen Organisation“ oder eines „Terroristen“) verwirklicht. Die objektive Begehung der terroristischen Tat oder die objektive Unterstützung des terroristischen Akteurs ist für die Strafbarkeit nicht relevant. Das Unrecht der Tat des Unterstützers wird damit bei diesem Vorverlagerungsmodell durch die Kombination einer weit vor der Tat liegenden objektiven Gefährdungshandlung mit dem subjektiven Vorsatz der Unterstützung einer schweren Straftat oder der Unterstützung eines terroristischen Akteurs begründet. Ein Beispiel für dieses stark an subjektiven Unrechtselementen orientierte Modell zur Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung ist im deutschen Strafrecht § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB, dessen Kernelemente verkürzt folgendermaßen umschrieben werden können: „Wer vorsätzlich Finanzmittel zur Verfügung stellt mit dem Vorsatz, eine terroristische Straftat zu unterstützen oder zu begehen, wird bestraft.“

Im internationalen Bereich liegt dieses Modell den verschiedenen Vorgaben der UN zugrunde (die sich auf die geplante Förderung einer terroristischen Straftat beschränken) sowie den davon abgeleiteten Submodellen der FATF (die zusätzlich die geplante Förderung einer „terroristischen Organisation“ und eines „Terroristen“ erfassen). Es lässt sich daher im Hinblick auf die (primär subjektive) Unrechtsbegründung als „subjektives Modell“ bezeichnen. Bezüglich des vom Unterstützer vorgestellten Verwendungszwecks kann zwischen drei Untergruppen unterschieden werden: dem auf die Förderung einer terroristischen Tat abstellenden Tatmodell (UN und FATF-Empfehlung Nr. 5(a)), dem auf die Förderung einer terroristischen Organisation abstellenden Organisationsmodell (FATF-Empfehlung Nr. 5(b)) und

dem auf die Förderung eines „Terroristen“ abstellenden Gefährdermodell (FATF-Empfehlung Nr. 5(b)).

2. Objektiver Tatbestand: Unterstützung einer terroristischen Straftat, einer terroristischen Organisation oder eines „Terroristen“

a) Tathandlung: Finanzierung

aa) Internationale Vorgaben

Alle Vertreter des subjektiven Modells, d.h. die FTC, die UN-Resolution 2178 (2014) und die FATF-Empfehlung Nr. 5, verlangen in einer der Tathandlungen zunächst im objektiven Tatbestand die Erfassung der auf irgendeine Weise erfolgenden unmittelbaren oder mittelbaren *Bereitstellung von finanziellen Mitteln*. Die Differenzierung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bereitstellung bestätigt dabei, dass nach allen drei internationalen Instrumenten die finanziellen Mittel in die Verfügungsmacht eines vom Unterstützer adressierten (beliebigen) Empfängers oder dessen Empfangsboten gelangen müssen.¹

Nach allen drei Vorgaben soll als weitere Tathandlung auch das Sammeln von finanziellen Mitteln bestraft werden, wobei Sammeln immer im Sinne des „Einsammelns“ zu verstehen ist und nicht im Sinne des „Ansammelns“ oder „Ansparens“.²

bb) Geltendes deutsches Recht

Im deutschen Strafrecht wird das Tatbestandsmodell der Finanzierung von terroristischen Einzeltaten durch den 2009 geschaffenen § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB realisiert. Der Tatbestand erfasst zunächst ebenfalls das Zurverfügungstellen von Vermögenswerten. Allerdings ist unklar, ob zur Vollendung der Tat die Vermögenswerte in den Verfügungsbereich des vom Unterstützer adressierten Empfängers gelangen müssen. Nach zutreffender Ansicht sollte eine vollendete Zurverfügungstellung nur dann angenommen werden, wenn die Vermögenswerte diesen Adressaten tatsächlich erreichen.³

Entsprechend den internationalen Vorgaben nennt § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB weiter das „Sammeln“. Nach zutreffender, aber nicht unbestrittener Meinung ist „Sammeln“ dabei auch im deutschen Recht als „Einsammeln“ und nicht als „Ansameln“ zu verstehen.⁴

¹ Vgl. oben III.A.2.a), B.2.a), D.2.a).

² Vgl. oben III.A.2.a), B.2.a).

³ Vgl. oben IV.B.2.a)cc).

⁴ Vgl. oben IV.B.2.a)aa)..

§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB geht überdies insoweit über die internationalen Vorgaben hinaus, als die Vorschrift zusätzlich zum „Sammeln“ auch noch das „*Entgegennehmen*“ von Vermögensgegenständen unter Strafe stellt. Damit wird im Rahmen von Transaktionsketten eine Mittelsperson bereits vor der Weitergabe der ihr anvertrauten Vermögenswerte erfasst.

cc) Entwurf des GVVG-ÄndG

Der neu vorgelegte Regierungsentwurf des GVVG-ÄndG ersetzt § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB durch eine neue Norm. Der zu schaffende § 89c StGB übernimmt dabei die Tathandlungen des bisherigen § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB. Strafbar sind demnach weiterhin das Sammeln, die Entgegennahme sowie die Zurverfügungstellung von Vermögenswerten.

Hinsichtlich der Zurverfügungstellung von Vermögenswerten lässt sich dem Entwurf allerdings nicht zweifelsfrei entnehmen, ob die Vermögenswerte den vom Unterstützer adressierten Empfänger erreichen müssen. Angesichts der weiten Vorverlagerung der Strafbarkeit liegt jedoch bei § 89c StGB-E ebenso wie schon bei § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB eine restriktive Auslegung nahe.⁵ Ein vollendetes Zurverfügungstellen erfordert daher, dass die Vermögenswerte den vom Unterstützer adressierten Empfänger erreicht haben. Bedeutsam ist diese Frage vor allem deshalb, weil der Entwurf keine Versuchsstrafbarkeit vorsieht.

dd) Vergleich der internationalen Vorgaben mit dem deutschen Recht

Die Tatbestände gegen die Terrorismusfinanzierung von Einzelstraftaten hatten im Hinblick auf die international vorgegebenen Tathandlungen des Zurverfügungstellens und des Sammelns von Vermögenswerten schon vor der Einführung des § 89c StGB-E kein Umsetzungsdefizit. Im Gegenteil: Das geltende und das geplante deutsche Strafrecht gehen mit ihrer zusätzlichen Tathandlung des „*Entgegennehmens*“ noch über die internationalen Vorgaben hinaus. Der Reformvorschlag ändert daher im Bereich dieser Tathandlungen nichts.

b) *Begünstigter*

Der Begünstigte der finanziellen Mittel wird weder von der FTC noch von Resolution 2178 (2014) oder der FATF-Empfehlung Nr. 5 spezifiziert. Auch § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB und der Gesetzentwurf des 89c StGB-E enthalten keine Vorgaben dazu, wer Begünstigter der gesammelten beziehungsweise der zur Verfügung gestellten Vermögenswerte ist. Beim Begünstigten der finanziellen Mittel kann es sich daher

⁵ Vgl. oben IV.B.2.a)cc).

um den Finanzier selbst (beim „Sammeln“), um eine zur Begehung terroristischer Handlungen vorgesehene andere Person oder Organisation, um einen Vermittler oder um eine beliebige andere Person oder Organisation handeln.

c) *Art des Vorteils*

aa) Internationale Vorgaben

Nach der FTC, der UN-Resolution 2178 (2014) und der FATF-Empfehlung Nr. 5 müssen sich die Tathandlungen des Bereitstellens und des Sammelns auf finanzielle Mittel beziehen. Dieser Begriff der finanziellen Mittel ist weit zu verstehen und erfasst bewegliche und unbewegliche, materielle und immaterielle Vermögensgegenstände.⁶

bb) Geltendes deutsches Recht

Der gegenwärtige § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB erfasst Vermögenswerte und beinhaltet damit ebenfalls bewegliche und unbewegliche, materielle und immaterielle Vermögensgegenstände.⁷ Die Regelung beschränkt die Vorteile jedoch auf „nicht unerhebliche“ Vermögenswerte.

cc) Entwurf des GVVG-ÄndG

Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung stellt auf Vermögenswerte i.w.S. ab. Gemäß § 89c StGB-E kommt es jedoch für die Strafbarkeit auf die Erheblichkeit der Vermögenswerte nicht mehr an. Für den Fall bloß geringwertiger Vermögenswerte sieht § 89c Abs. 5 StGB-E allerdings einen gemilderten Strafraum vor.

dd) Vergleich der internationalen Vorgaben mit dem deutschen Recht

Trotz der Begrenzung auf nicht unerhebliche Vermögenswerte entspricht bereits § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB zumindest den Vorgaben der FTC. Zwar sehen Letztere eine entsprechende Einschränkung auf erhebliche Vermögenswerte nicht ausdrücklich vor, doch wurde bereits in den Verhandlungen zur FTC die Möglichkeit einer Einschränkung ihres Artikels 2 Abs. 1 durch staatsanwaltschaftliches und gerichtliches Ermessen nicht infrage gestellt.⁸ Für einen grundsätzlich dem Legalitätsprinzip verpflichteten nationalen Gesetzgeber sollte demnach die Möglichkeit bestehen,

⁶ Vgl. oben III.A.2.c), III.B.2.c), III.D.2.c).

⁷ Vgl. oben IV.B.2.c).

⁸ Vgl. *Aust*, Max Planck UNYB 5 (2001), 285 (295); *Lehto*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts, 2010, S. 270.

eine entsprechende Einschränkung der Strafbarkeit bereits auf der Ebene des materiellen Rechts vorzunehmen und diese Entscheidung nicht erst den Rechtsanwendern zu überlassen.

Die FATF kritisierte in ihrer jüngsten Evaluierung des deutschen Rechts 2014 allerdings den Strafbarkeitsausschluss für bloß unerhebliche Vermögenswerte als unvereinbar mit ihrer Empfehlung.⁹ Der neue § 89c StGB-E vermeidet die hieraus resultierende Streitfrage nunmehr, indem er die Problematik der unerheblichen Vermögenswerte in den Bereich der Rechtsfolgen verschiebt.

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz des Unterstüترز

a) *Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der eigenen Tathandlung*

Nach der FTC, der UN-Resolution 2178 (2014) und der FATF-Empfehlung Nr. 5 muss die Bereitstellung oder Sammlung der Finanzmittel vom Täter gewollt sein oder er davon Kenntnis haben. Eine bloß billigende Inkaufnahme genügt nicht. Der Grund hierfür liegt nicht so sehr im Wortlaut der internationalen Vorgaben, der hinsichtlich der Vorsatzanforderungen an die Tathandlung eher unklar ist. Entscheidend sind vielmehr die zusätzlich geforderten qualifizierten Vorsatzmerkmale bezüglich der Verwendung der (bereitgestellten oder gesammelten) Mittel.¹⁰

Demgegenüber lassen § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB und § 89c StGB-E für die Sammlung, Entgegennahme und Zurverfügungstellung bedingten Vorsatz nach ihrem Wortlaut grundsätzlich genügen. Der Unterstüترز muss sich also der Entgegennahme oder Zurverfügungstellung von Vermögenswerten zumindest bewusst sein.¹¹ Angesichts der von § 89c StGB-E für die terroristische Verwendung der Vermögensvorteile geforderten qualifizierten Vorsatzformen wird aber auch hier im Ergebnis hinsichtlich der Tathandlung ein direkter Vorsatz des Unterstüترز erforderlich sein.

Beim Vorsatz des Unterstüترز bezüglich der eigenen Tathandlung entspricht damit sowohl die bestehende deutsche Regelung als auch der Gesetzentwurf zum GVVG den internationalen Vorgaben.

⁹ Vgl. *Financial Action Task Force, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14.*

¹⁰ Vgl. oben III.A.3.a), B.3.a), D.3.a).

¹¹ Vgl. oben IV.B.3.a).

- b) *UN-Modell und FATF-Empfehlung Nr. 5(a): Vorsatz des Unterstützers zur Mittelverwendung für eine terroristische Straftat*
- aa) Vorgestellte terroristische Katalogtat, vorgestellte terroristische Zwecksetzung und vorgestellte Schädigungseignung

Der terroristische Bezug der unterstützten Haupttat wird mit drei Tatbestandselementen hergestellt: erstens der Begrenzung der (nach der Vorstellung des Unterstützers) geförderten Haupttat auf bestimmte Katalogtaten, zweitens dem Erfordernis einer spezifischen terroristischen Zwecksetzung des Haupttäters und drittens der Forderung nach einer bestimmten Intensität und insbesondere Schädigungseignung der Haupttat.

Nach dem subjektiven Modell der UN sowie der FATF-Empfehlung Nr. 5(a) muss der Unterstützer den Vorsatz haben, dass sein finanzieller Beitrag – von einem Dritten oder von ihm selbst – zur Begehung einer näher bestimmten terroristischen *Straftat* verwendet wird. Für die Definition dieser terroristischen Tat gelten:

(1) Internationale Vorgaben

Die Kataloge terroristischer Straftaten der FTC, der UN-Resolution 2178 (2014) und der FATF-Empfehlung Nr. 5 stimmen überein. „Terroristisch“ ist zum einen die Begehung einer Straftat im Sinne der im Anhang der FTC genannten Terrorismuskonventionen der Vereinten Nationen. Erfasst sind damit als Katalogtaten insbesondere Flugzeugentführungen, gefährliche Eingriffe in die zivile Luftfahrt, Angriffe auf Diplomaten und andere völkerrechtlich geschützte Personen, Geiselnahmen, der unerlaubte Umgang mit Kernmaterial, die Gefährdung der Sicherheit von Flughäfen der Zivilluftfahrt, gefährliche Eingriffe in die Seeschifffahrt, die Gefährdung von Offshore-Plattformen und Bombenanschläge. Bei diesen Katalogtaten erfordern die internationalen Instrumente keine qualifizierte terroristische Zwecksetzung der Tat.

„Terroristisch“ ist nach den Vorgaben der FTC, der UN-Resolution 2178 (2014) und der FATF-Empfehlung Nr. 5 aber auch eine Handlung, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen nicht aktiv an einem bewaffneten Konflikt teilnehmenden Person herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Anders als bei den Katalogtaten der o.g. UN-Konventionen ist bei diesen Delikten also eine spezifische terroristische Zwecksetzung erforderlich.

(2) Geltendes deutsches Recht

Der Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat in § 89a StGB ist demgegenüber deutlich enger. Nur Mord, Totschlag, erpresserischer Menschenraub und Geiselnahme können eine Gewalttat im Sinne der Vorschrift darstellen. Nicht erfasst sind demnach im geltenden deutschen Strafrecht die im Anhang der FTC in Bezug genommenen Straftaten aus den UN-Terrorismuskonventionen, soweit diese sich nicht unmittelbar gegen das Leben oder die Freiheit von Menschen richten. § 89a StGB erstreckt sich insbesondere nicht auf Handlungen, die lediglich eine schwere Körperverletzung bezwecken.

Eine Gewalttat im Sinne von § 89a StGB muss darüber hinaus bestimmt und objektiv dazu geeignet sein, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben.

(3) Entwurf des GVVG-ÄndG

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung übernimmt nunmehr in dem neuen Terrorismusfinanzierungstatbestand des § 89c Abs. 1 StGB-E (anders als in dem allgemeinen Vorfeldtatbestand des § 89a StGB) die bisher bereits in § 129a Abs. 1, 2 StGB enthaltenen Katalogtaten, insbesondere Mord, Totschlag, erpresserischen Menschenraub, Geiselnahme, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, schwere Körperverletzung, Computersabotage, Brandstiftung, die Herbeiführung einer Explosion mittels Kernenergie oder Sprengstoff, gefährliche Eingriffe in den Bahn-, Schiffs- und Luftverkehr, die Freisetzung von Giften sowie den unerlaubten Umgang mit atomaren, biologischen oder chemischen Waffen, Kriegswaffen und Schusswaffen. Der Gesetzentwurf ergänzt diesen Katalog des § 129a StGB weiter um die gefährliche Körperverletzung nach § 224 StGB sowie um den unerlaubten Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern nach § 328 StGB sowie die Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens nach § 310 StGB.

Eine Katalogtat ist nach dem Entwurf aber nur dann „terroristisch“, wenn sie dazu bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politische, verfassungsrechtliche, wirtschaftliche oder soziale Grundstruktur eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen.

Darüber hinaus fordert der vorgeschlagene § 89c StGB-E für alle Katalogtaten, dass diese objektiv geeignet sein müssen, einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich zu schädigen. Offen ist dabei, ob dieses Schädigungsmerkmal

in § 89c StGB-E trotz des insoweit übereinstimmenden Wortlauts anders als im Rahmen von § 129a Abs. 2 StGB auszulegen ist.¹²

(4) Vergleich der internationalen Vorgaben mit dem deutschen Recht

– Internationale Vorgaben und geltender § 89a StGB

Im Hinblick auf seine *Katalogtaten* bleibt der Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat des geltenden § 89a Abs. 1 Nr. 4 StGB in weitem Umfang hinter den Vorgaben der FTC, der Resolution 2178 (2014) und der FATF-Empfehlung Nr. 5 zurück. Vor allem erfasst der Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat einen Großteil der in der Terrorismusdefinition der FTC enthaltenen Katalogstraftaten nicht. Es fehlt insbesondere die in der FTC genannte schwere Körperverletzung. In ihrer Evaluierung der deutschen Rechtslage kritisierte die FATF auch diese lückenhafte Ausgestaltung des Straftatenkatalogs von § 89a Abs. 1 StGB.¹³

Hinsichtlich der besonderen terroristischen Zwecksetzung entspricht § 89a StGB den internationalen Vorgaben. Gemäß § 89a Abs. 1 StGB muss die vorbereitete Gewalttat *bestimmt* sein, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben. Gemäß Artikel 2 Abs. 1(b) der FTC muss eine dort genannte Katalogtat die Einschüchterung der Bevölkerung oder die Nötigung einer Regierung oder internationalen Organisation bezwecken. Diese Zwecksetzungen werden von § 89a Abs. 1 StGB durch die darin genannte Bestimmung der Tat zur Beeinträchtigung der Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation erfasst.

Hinsichtlich der Eignung der Katalogtat zur Herbeiführung eines staatsgefährdenden Erfolgs unterscheidet sich § 89a Abs. 1 Nr. 4 des geltenden StGB von den internationalen Vorgaben teilweise. § 89a Abs. 1 Nr. 4 StGB verlangt, dass die Gewalttat objektiv *geeignet* sein muss, die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen oder die Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu untergraben. Die FTC sowie die an sie anschließende UN-Resolution 2178 (2014) und die FATF-Empfehlung Nr. 5 sehen eine vergleichbare Einschränkung der Strafbarkeit hingegen nicht ausdrücklich vor. Allerdings muss nach diesen internationalen Vorgaben die eine Tötung bezweckende Tat aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielen, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Durch die Bezugnahme auf das *Wesen*

¹² Vgl. dazu unten VI.B.5.a)dd).

¹³ Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14.

oder die *Umstände* der Tat machen aber auch die internationalen Instrumente die Zweckbestimmung der terroristischen Haupttat im Ergebnis vom erkennbaren Potential der unterstützten terroristischen Haupttat zur Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit abhängig.¹⁴

Der nationale Gesetzgeber kann daher bei der Umsetzung der FTC, der UN-Resolution und der FATF-Empfehlung Nr. 5 zur Qualifizierung der Gefährlichkeit der Katalogtat die Einschüchterungs- oder Nötigungsabsicht des Täters mit entsprechenden objektiven Tatbestandsmerkmalen ergänzen. Zumindest bei einer auf die Einschüchterung der Bevölkerung gerichteten Tat dürfte demnach das Eignungserfordernis von § 89a StGB mit den internationalen Vorgaben vereinbar sein. Denn die deutsche Rechtsprechung stellt an eine Eignung i.S.v. § 89a StGB eher geringe Anforderungen und verlangt lediglich eine Eignung zur Erschütterung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung.¹⁵ Eine bereits in dieser Hinsicht ungeeignete Tat wird in der Regel nach den Maßstäben der FTC nicht auf die Einschüchterung der Bevölkerung gerichtet sein.

Gegenüber dem in Artikel 2 Abs. 1(b) der FTC enthaltenen Merkmal der Nötigung einer Regierung oder internationalen Organisation erscheint das Eignungsmerkmal des § 89a StGB hingegen problematisch. Nach den § 89a StGB zugrunde liegenden Maßstäben wird die Sicherheit eines Staates zwar auch dann beeinträchtigt, wenn seine Funktionsfähigkeit und die seiner Einrichtungen in Mitleidenschaft gezogen werden.¹⁶ Davon kann ausgegangen werden, wenn das Regierungshandeln nicht mehr den Vorgaben der Verfassung, sondern gewaltsamen Drohungen folgen soll. An einer Eignung der Tat zur Beeinflussung des Regierungshandelns wird es aber regelmäßig bereits *ex ante* erkennbar fehlen, wenn sich die adressierte Regierung bei ähnlichen Gewalttaten in der Vergangenheit nicht zum Nachgeben bereit gezeigt hat. Vergleichbares gilt für die Nötigung einer internationalen Organisation. Für den Fall der versuchten Nötigung einer Regierung oder internationalen Organisation ist daher das Tatbestandsmerkmal der objektiven Eignung in § 89a StGB nicht mit den Vorgaben der FTC und der FATF vereinbar.

– Internationale Vorgaben und § 89c StGB-E

Demgegenüber kommt der nunmehr vom GVVG-ÄndG vorgeschlagene § 89c StGB-E den internationalen Vorgaben in weiterem Umfang nach. Insbesondere werden die im Anhang der FTC in Bezug genommenen Katalogtaten durch § 89c StGB-E fast ausnahmslos erfasst. Zwar erstreckt sich § 89c StGB-E nicht auf die

¹⁴ Vgl. oben III.A.3.b)bb).

¹⁵ Vgl. oben IV.B.3.b)aa).

¹⁶ BT-Drucks. 16/12428, S. 14.

durch den Anhang der FTC erfasste Androhung bestimmter schwerer Straftaten,¹⁷ doch dürfte im Hinblick auf die bloße Androhung von Straftaten ein diesbezüglicher Finanzierungsbedarf ohnehin kaum bestehen. Der deutsche Gesetzgeber kann daher davon ausgehen, dass trotz kleiner formaler Umsetzungsdefizite¹⁸ bei realistischer Betrachtung ein tatsächliches Umsetzungsdefizit bei den Katalogtaten nicht besteht.

Im Hinblick auf den Terrorismusbezug dieser Katalogtaten verlangt der Gesetzentwurf für alle Katalogtaten allerdings eine qualifizierte terroristische Zwecksetzung, wonach die Tat eine Bevölkerung einschüchtern, eine Behörde oder internationale Organisation nötigen oder die Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation beeinträchtigen soll. Wie oben dargestellt ist für die im Anhang der FTC in Bezug genommenen Taten eine solche Zwecksetzung durch die FTC gerade nicht gefordert. Bei diesen Katalogtaten der UN-Konventionen ergibt sich ihre Einordnung als terroristisch vielmehr bereits daraus, dass sie – wie etwa bei einer Gefährdung des Luftverkehrs, eines Angriffs auf Diplomaten oder eines Bombenanschlags – typischerweise terroristisch motivierte Taten sind.

Der vorgeschlagene § 89c StGB-E verlangt zudem eine Eignung seiner Katalogtaten zur *erheblichen Schädigung* eines Staates oder einer internationalen Organisation. Eine solche objektive Einschränkung der Strafbarkeit ist in der FTC – und, an Letztere anknüpfend, in der FATF-Empfehlung Nr. 5 und der Resolution 2178 (2014) – nicht vorgesehen.

Im Hinblick auf UN-Resolution 2178 (2014) entspricht § 89c StGB-E den internationalen Vorgaben schließlich insofern nicht voll, als für die Finanzierung einer terroristisch motivierten Auslandsreise gemäß § 89c Abs. 1 Nr. 8 StGB-E i.V.m. § 89a Nr. 2a StGB auf die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat abgestellt wird. Letztere deckt sich, wie dargestellt, nicht vollständig mit dem Terrorismusbegriff der Vereinten Nationen. Um eine volle Übereinstimmung mit UN-Resolution 2178 (2014) herzustellen, müsste bei der Zwecksetzung der unterstützten Reise auf den Terrorismusbegriff der FTC abgestellt werden.

¹⁷ Vgl. insbesondere Artikel 2(c) der Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents vom 14.12.1973 sowie eine Drohung oder Nötigung nach Artikel 7(1)(e)(i) bzw. Artikel 7(1)(e)(ii) der Convention on the Physical Protection of Nuclear Material vom 3.3.1980 sowie nach Artikel 2(2)(c) des Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf vom 10.3.1988.

¹⁸ Anzunehmen wohl nur noch im Hinblick auf Artikel 2(1)(a) des Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf vom 10.3.1988 (gewaltsames Sich-Bemächtigen einer Bohrplattform).

bb) Vorgestellte Verknüpfung des finanziellen Beitrags mit einer terroristischen Straftat

In dem subjektiven UN- und FATF-Modell der Terrorismusfinanzierung muss der Unterstützer den Vorsatz haben, dass sein finanzieller Beitrag – von einem Dritten oder von ihm selbst – zur Begehung einer terroristischen Straftat verwendet wird. Für die Art und Weise der Verwendung des finanziellen Beitrags gilt dabei Folgendes:

(1) Internationale Vorgaben

Nach den Regelungen der FTC und der FATF-Empfehlung Nr. 5 ist eine Verwendung der finanziellen Mittel schon dann anzunehmen, wenn damit tatvorbereitende Handlungen wie die Ausbildung eines Attentäters, die Beschaffung gefälschter Ausweisdokumente oder die Anmietung von Lagerräumen finanziert werden sollen.¹⁹ Nach der speziellen Regelung in der UN-Resolution 2178 (2014) bezieht sich die Verwendung der Mittel auf die Finanzierung einer (terroristisch motivierten) Ausreise, also insbesondere auf die Bezahlung von Flug-, Bahn- oder Bustickets.²⁰

(2) Geltendes deutsches Recht

Nach § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB muss der finanzielle Beitrag des Unterstützers mit der *Durchführung* einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat in einem *engen materiellen Zusammenhang* stehen. Erfasst ist demnach jedenfalls die Finanzierung der für die Durchführung der Gewalttat benötigten Stoffe oder Gegenstände.²¹

(3) Entwurf des GVVG-ÄndG

§ 89c StGB-E spricht von einer Verwendung der Vermögenswerte „zur Begehung“ einer terroristischen Tat. Ebenso wie bisher schon bei § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB ist demnach zwischen der Finanzierung und der Begehung der terroristischen Straftat ein enger materieller Zusammenhang zu fordern. Jedoch enthält § 89c StGB-E im Hinblick auf die Art der Mittelverwendung gegenüber der bisherigen Regelung des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB im Ergebnis eine deutliche Ausweitung der Strafbarkeit aufgrund seiner Erweiterung der bezuggenommenen Katalogtaten. Denn anders als letztere Vorschrift bestraft § 89c StGB-E nicht nur die Finanzierung von Gewalttaten. Bestraft wird vielmehr ausweislich des umfangreichen Katalogs von § 89c Abs. 1 Satz 1 StGB-E nunmehr auch die Finanzierung von *per se* gewaltlosen

¹⁹ Vgl. oben III.A.3.b)cc).

²⁰ Vgl. oben III.B.3.b)cc).

²¹ Vgl. oben IV.B.3.b)cc).

Handlungen, etwa die Finanzierung des unerlaubten Umgangs mit Schusswaffen oder mit biologischen, chemischen oder nuklearen Waffen gemäß § 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 6 E-StGB. Die Verwendung der Vermögenswerte muss nach dem Entwurf also – anders als noch bei § 89a StGB – mit der Durchführung einer *Gewalttat* nicht mehr notwendigerweise in einem engen Zusammenhang stehen. Es genügt beispielsweise bereits ein enger Zusammenhang mit einem unerlaubten Umgang mit Waffen, ohne dass sich dieser unerlaubte Umgang auf die Begehung einer konkreten Gewalttat beziehen muss. Erfasst wird demnach unter anderem die Finanzierung des bloßen Transports illegaler Waffen oder die Anmietung von Räumen, in denen rechtswidrig an chemischen Waffen geforscht werden soll. Zudem erstreckt der Entwurf die Strafbarkeit auch auf die Finanzierung einer terroristisch motivierten Auslandsreise, also etwa auf die Finanzierung von Flugtickets.

(4) Übereinstimmung mit internationalen Vorgaben

Hinsichtlich des Art der Mittelverwendung ist fraglich, inwieweit § 89 Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB die internationalen Vorgaben erfüllt. Das nach geltendem deutschem Recht bestehende Erfordernis eines engen materiellen Zusammenhangs zwischen den Vermögenswerten und der Durchführung einer Gewalttat erscheint mit Blick auf die internationalen Vorgaben als zu restriktiv. Denn die internationalen Vorgaben erfassen auch in weitem Umfang die Verwendung finanzieller Mittel zur Vorbereitung der Begehung einer terroristischen Handlung, etwa die Ausbildung eines Attentäters, also auch die Finanzierung von Handlungen, die selbst keine Gewalttaten bilden. Eine Begrenzung auf einen engen materiellen Zusammenhang zwischen den finanziellen Mitteln und einer Gewalttat ist weder von der FTC noch von den anderen internationalen Instrumenten gewollt.

Bei § 89c StGB-E muss demgegenüber zwischen den Vermögenswerten und einer Gewalttat ein enger Zusammenhang offenbar nicht mehr bestehen. Denn die Finanzierung muss sich bei § 89c StGB-E nicht mehr unmittelbar auf die Ausführung einer Gewalttat beziehen. Erfasst ist nunmehr regelmäßig auch der Fall, dass die Vermögenswerte einen engen Zusammenhang lediglich zu einer die Gewalttat vorbereitenden Straftat aufweisen – insbesondere einen engen Zusammenhang zur strafbaren Verschaffung oder Herstellung von Waffen (vgl. §§ 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 6 StGB-E). Durch diese Auflockerung des nach der Tätervorstellung bestehenden Zusammenhangs zwischen den zur Verfügung gestellten Vermögenswerten und einer Gewalttat kommt die Neuregelung den internationalen Vorgaben hinsichtlich des Verwendungszwecks im Wesentlichen nach. Zudem wird in Übereinstimmung mit UN-Resolution 2178 (2014) nunmehr auch die Finanzierung terroristischer Auslandsreisen erfasst.²²

²² Vgl. dazu speziell unten VI.B.5.a)ee).

cc) Vorsatzform hinsichtlich des Verwendungszwecks

In dem subjektiven Modell zur Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung muss der Unterstützer den Vorsatz haben, dass sein finanzieller Beitrag zu den eben genannten terroristischen Zwecken verwendet wird. Zur Vorsatzform des Unterstützers gilt dabei Folgendes:

(1) Internationale Vorgaben

Die UN-Resolution 2178 (2014) verlangt, dass der Unterstützer in der *Absicht* oder in *Kenntnis* der Finanzierung einer terroristischen Auslandsreise handelt.²³ Auch nach den Regelungen der FTC und der 5. Empfehlung der FATF muss der Unterstützer die *Absicht* oder die *Kenntnis* der Verwendung der finanziellen Mittel zur Begehung einer terroristischen Tat haben. Diese Tat muss aber noch nicht konkretisiert sein. Es genügt die Absicht oder feste Erwartung, zu terroristischen Taten der o.g. Art beizutragen.²⁴

(2) Geltendes deutsches Recht

Für die finanzielle Unterstützung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB lässt der Gesetzeswortlaut Eventualvorsatz genügen. Nach den von der Rechtsprechung für Vorbereitungshandlungen des § 89a StGB im Übrigen aufgestellten Maßstäben muss der Unterstützer zur Begehung einer *eigenen* schweren Gewalttat jedoch *fest entschlossen* sein. Bei der Förderung der schweren Gewalttat eines Dritten ist gleichfalls ein direkter Vorsatz des Unterstützers zu fordern. Dies ist jedoch streitig.²⁵

Die vorbereitete Gewalttat muss nach der Vorstellung des Unterstützers noch nicht im Detail geplant sein. Die bloße Bestimmung des Deliktstypus ist allerdings noch nicht hinreichend konkretisiert.²⁶

(3) Entwurf des GVVG-ÄndG

Anders als noch § 89a StGB enthält § 89c Abs. 1 StGB-E nunmehr klare Vorgaben zur Vorsatzform des Unterstützers. Für den Fall der Unterstützung der terroristischen Tat einer anderen Person muss der Unterstützer mit dem *Wissen* handeln, dass die andere Person die Vermögenswerte zur Begehung einer terroristischen Tat verwenden wird. Die andere Person muss die Tat tatsächlich beabsichtigen und der

²³ Vgl. oben III.B.3.b)dd).

²⁴ Vgl. oben III.A.3.b)dd), D.3.b)dd).

²⁵ Vgl. oben IV.B.3.b)dd).

²⁶ Vgl. oben IV.B.3.b)dd).

Unterstützer muss dies wissen. Für den Fall der Vorbereitung einer eigenen terroristischen Tat muss der Täter in der *Absicht* einer diesbezüglichen Verwendung der Vermögenswerte handeln.

(4) Übereinstimmung mit internationalen Vorgaben

Im Hinblick auf die Vorsatzform des Unterstützers entspricht § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB jedenfalls den internationalen Vorgaben. Dies gilt auch für den – von der Rechtsprechung bisher offen gelassenen²⁷ – Fall, dass auch für die Fremdfinanzierung direkter Vorsatz erforderlich ist.

§ 89c Abs. 1 StGB-E entspricht hinsichtlich der Vorsatzform den internationalen Vorgaben nur teilweise und weicht in einer zentralen Frage ab. Für den Fall der Unterstützung der terroristischen Tat einer anderen Person fordert der Entwurf das *Wissen*, dass die Vermögenswerte für eine terroristische Tat verwendet werden sollen. Nicht erfasst ist damit entgegen den internationalen Vorgaben der wichtige Fall, dass der Unterstützer in der *Absicht* einer Verwendung der Vermögenswerte zur Begehung einer terroristischen Tat handelt, er sich aber nicht sicher ist, ob die Vermögenswerte am Ende tatsächlich die beabsichtigte Verwendung finden. Diese Abweichung des § 89c StGB-E von den internationalen Vorgaben der UN und der FATF ist gravierend, da sie erhebliche Anwendungsprobleme des Tatbestands verursachen wird.²⁸

c) *FATF-Empfehlung Nr. 5(b): Vorsatz des Unterstützers bezüglich der Förderung einer terroristischen Organisation*

Die FATF-Empfehlung Nr. 5(b) fordert die Kriminalisierung der Sammlung und Bereitstellung finanzieller Mittel zugunsten einer terroristischen *Organisation*, wobei es nicht auf die absehbare Art der Verwendung der Mittel ankommen soll. Die Empfehlung Nr. 5(b) will daher auch finanzielle Mittel erfassen, die nicht zur Begehung einer terroristischen oder sonstigen Straftat verwendet werden sollen, sondern zu *jedweder* Art der Verwendung durch die terroristische Organisation.²⁹

§ 89c StGB-E entspricht damit zwar strukturell der Empfehlung Nr. 5(b) der FATF, da er die Strafbarkeit im Wesentlichen von der Absicht oder Kenntnis des Unterstützers und nicht (wie § 129a StGB) von einer objektiven Förderung abhängig macht. Jedoch stellt der Entwurf des GVVG-ÄndG auf die Unterstützung einer terroristischen Straftat ab und erfasst deshalb gerade nicht die von FATF-Emp-

²⁷ Vgl. oben IV.B.3.b)dd).

²⁸ Vgl. dazu unten VI.B.4.b).

²⁹ Vgl. oben III.D.3.c).

fehlung Nr. 5(b) vorgesehenen Fälle einer Finanzierung *jedweder* Tätigkeit einer terroristischen Organisation.

Eine solche auf die Förderung jedweder Tätigkeit einer terroristischen Organisation abstellende Strafbarkeit regelt nach deutschem Recht gegenwärtig nur § 129a Abs. 5 StGB. Allerdings soll es für eine Strafbarkeit nach der Empfehlung Nr. 5(b) der FATF genügen, dass der Unterstützer finanzielle Mittel mit der Absicht oder in Kenntnis ihrer Verwendung durch eine terroristische Organisation bereitstellt oder sammelt. Die finanziellen Mittel müssen nach den FATF-Vorgaben die Organisation jedoch nicht erreichen. Eine Unterstützung gemäß § 129a Abs. 5 StGB muss dagegen für eine terroristische Vereinigung tatsächlich irgendwie vorteilhaft sein und deren Gefährlichkeit stärken. Bis zur tatsächlichen Erlangung der finanziellen Mittel durch die Vereinigung oder durch eines ihrer Mitglieder wird daher eine vollendete Unterstützungshandlung in der Regel abzulehnen sein. Auch sieht § 129a StGB keine Strafbarkeit des Versuchs der Unterstützung vor. Nach § 129a Abs. 5 StGB nicht strafbar ist demnach die Zurverfügungstellung von Mitteln zu einem Zeitpunkt, zu dem die Mittel die Vereinigung oder eines ihrer Mitglieder oder einen Empfangsboten der Vereinigung noch nicht erreicht haben. Von § 129a Abs. 5 StGB nicht erfasst ist zudem die von der FATF geforderte Strafbarkeit des Sammelns finanzieller Mittel zugunsten einer Vereinigung durch ein Nicht-Mitglied. Die Anforderungen der FATF-Empfehlung Nr. 5(b) werden demnach auch durch § 129a Abs. 5 StGB nicht voll erfüllt. Daher wird auch bei Schaffung von § 89c StGB-E ein nicht unerhebliches Umsetzungsdefizit hinsichtlich der Vorgaben der FATF bestehen.

d) FATF-Empfehlung Nr. 5(c): Vorsatz des Unterstützers bezüglich der Förderung eines Terroristen

Nach der FATF-Empfehlung Nr. 5(c) soll auch die Finanzierung „einzelner Terroristen“ („individual terrorists“) unter Strafe gestellt werden.³⁰ Damit werden Fälle erfasst, in denen die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zwar nicht Verwendung bei der Begehung einer terroristischen Straftat finden sollen, jedoch einer natürlichen Person zugutekommen sollen, die in die Vorbereitung von terroristischen Straftaten verwickelte ist. Kriminalisiert werden soll demnach bereits die Unterstützung von Personen, bei denen aufgrund ihrer Verstrickung in die Vorbereitung terroristischer Handlungen die *Gefahr* besteht, dass die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel bei der Begehung terroristischer Straftaten Verwendung finden. In Anbetracht der Weite des von der FATF zugrunde gelegten Begriffs der „finanziellen Mittel“ bedeutet die Empfehlung Nr. 5(c) letztlich eine Kriminalisierung jeglicher wirtschaftlicher Interaktion mit den an der Vorbereitung terroristischer Handlungen beteiligten Personen, soweit diese Personen dadurch wirt-

³⁰ Vgl. oben III.D.3.d).

schaftlich gestärkt werden. Auf eine zukünftige Verwendung der finanziellen Mittel im Rahmen irgendwelcher terroristischer Handlungen kommt es dabei nicht an. Voraussetzung der Strafbarkeit ist vielmehr lediglich, dass die die Mittel zur Verfügung stellende Person Kenntnis von den terroristischen Handlungsplänen des Empfängers hat.

Die FATF-Empfehlung Nr. 5(c) geht insoweit erheblich über die Vorgaben der FTC hinaus, da Letztere im Vorsatz des Unterstützers einen Nexus zwischen den finanziellen Mitteln einerseits und deren Verwendung zur Begehung einer terroristischen Tat andererseits fordert.

Auch § 89a Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 StGB und nunmehr § 89c StGB-E machen die Strafbarkeit des Unterstützers von der Verwendung der zur Verfügung gestellten Vermögenswerte bei der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat beziehungsweise einer terroristischen Tat abhängig. § 89c StGB-E genügt daher in diesem bedeutenden Punkt den Anforderungen der FATF-Empfehlung Nr. 5(c) nicht. In ihrer jüngsten Evaluierung des deutschen Rechts kritisierte die FATF § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB auch ausdrücklich, weil dieser nicht die Finanzierung eines einzelnen „Terroristen“ erfasse.³¹ Die Gesetzesbegründung der Bundesregierung geht auf diesen wichtigen Punkt ebenso wenig wie auf die Nichterfüllung der o.g. FATF-Empfehlung Nr. 5(b) ein.

4. Versuchsstrafbarkeit

Gemäß der FTC und der FATF-Empfehlung Nr. 5 ist auch der Versuch der Unterstützungstat unter Strafe zu stellen. Der geltende § 89a StGB sowie § 89c StGB-E sehen demgegenüber keine StGB-E Versuchsstrafbarkeit vor und bleiben insofern hinter den internationalen Vorgaben zurück.

B. Objektives EU-Modell: Unterstützung einer terroristischen Vereinigung

1. Charakteristika und Vertreter des objektiven Modells

Das objektive Tatbestandsmodell der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist im Vergleich zum Modell der Unterstützung einer vorgestellten terroristischen Einzeltat dadurch geprägt, dass bereits der objektive Tatbestand einen sehr viel stärkeren Unrechtsbezug aufweist. Es verlangt bereits objektiv die Stärkung der Gefährlichkeit einer terroristischen Vereinigung, während das subjektive Mo-

³¹ Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14: “[§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB] does not seem to cover the financing of an individual terrorist ‘for any purpose’, i.e. in the absence of any link to a specific terrorist act.”

dell das terrorismusspezifische Unrecht vor allem mit einem entsprechenden Vorsatz begründet. Das objektive Modell der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung kann sich wegen dieser inhaltsreicheren objektiven Unrechtskonkretisierung im subjektiven Tatbestand auch mit einem einfachen Tatbestandsvorsatz (einschließlich Eventualvorsatz) zufriedengeben, der sich ohne „überschießende Innentendenz“ einer terroristischen Zielsetzung nur auf die objektive Tathandlung bezieht.³² Prototyp dieses objektiven Modells ist im deutschen Strafrecht § 129a Abs. 5 StGB dessen Kernelemente verkürzt wie folgt umschrieben werden können: „Wer vorsätzlich eine terroristische Vereinigung unterstützt, wird bestraft.“

Im internationalen Bereich liegt dieses Modell den Vorgaben der EU zugrunde. Nicht zu diesem Modelltyp gehört dagegen die oben erörterte Empfehlung Nr. 5(b) der FATF, die zwar ebenfalls die Finanzierung einer terroristischen Vereinigung ohne weiteren zusätzlichen Bezug zu einer terroristischen Handlung betrifft. Die Empfehlung Nr. 5(b) erfasst jedoch nicht eine objektive Unterstützung der terroristischen Vereinigung, sondern lediglich die subjektive Planung einer solchen Unterstützung. Das Risiko dieser Handlung beruht bei der Empfehlung Nr. 5(b) deswegen nicht primär auf der objektiven Gefährlichkeit der terroristischen Vereinigung, sondern auf der Gefährlichkeit der entsprechenden subjektiven Planung des Unterstützers.

Das nachfolgend analysierte Modell des § 129a Abs. 5 StGB lässt sich daher nicht nur (im Hinblick auf die Unrechtsbegründung) als „objektives Modell“ oder (im Hinblick auf den Empfänger der Finanzmittel) als „Organisations- oder Vereinigungsmodell“ charakterisieren, sondern auch als „EU-Modell“ zur Erfassung der Terrorismusfinanzierung.

2. Objektiver Tatbestand: Unterstützung einer terroristischen Vereinigung

a) Tathandlung: Unterstützung, insbesondere Finanzierung

aa) Europäische Vorgaben

Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI verlangt die Kriminalisierung der Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung. Die Beteiligung kann dabei insbesondere durch die Bereitstellung oder das Sammeln materieller Mittel oder durch jegliche Art der Finanzierung der Tätigkeit der Vereinigung erfolgen. Die bereitgestellten oder gesammelten Mittel müssen ein Mitglied der Vereinigung oder zumindest einen ihrer Empfangsboten aber tatsächlich erreichen.³³

³² Zum Zusammenhang zwischen objektiven und subjektiven Unrechtselementen vgl. näher unten VI.A.3.b).

³³ Vgl. oben III.C.2.a).

bb) Geltendes deutsches Recht

§ 129a Abs. 5 StGB stellt die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe. Auch nach dieser Vorschrift muss der Beitrag des Unterstützers die Vereinigung tatsächlich erreichen. Die Zurverfügungstellung von Vermögenswerten an die Vereinigung erfordert deswegen, dass ein Mitglied der Vereinigung oder zumindest ein als deren Empfangsbote agierender Dritter tatsächlich Zugriff auf die Vermögenswerte erhält.

Das Sammeln oder die Entgegennahme von Vermögenswerten zugunsten der terroristischen Vereinigung ist nach § 129a StGB nur strafbar, wenn es durch ein Mitglied dieser Vereinigung begangen wird; es stellt dann nämlich eine strafbare mitgliedschaftliche Betätigung dar. Grundsätzlich nicht strafbar sind hingegen das Sammeln sowie die Entgegennahme von Vermögenswerten durch ein Nicht-Mitglied.³⁴ Das Sammeln und die Entgegennahme durch ein Nicht-Mitglied können nach § 129a StGB nur dann strafbar sein, wenn das Nicht-Mitglied dabei mit einem Mitglied zusammenwirkt, das Nicht-Mitglied also Beihilfe zur mitgliedschaftlichen Betätigung leistet.³⁵

cc) Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben

§ 129a Abs. 5 StGB erfüllt damit die Vorgaben des EU-Rahmenbeschlusses zur Kriminalisierung der Finanzierung von terroristischen Vereinigungen im Hinblick auf die Tathandlung.

b) *Begünstigter: Terroristische Vereinigung*

aa) Europäische Vorgaben

Der Rahmenbeschlusses 2002/475/JI fordert die Kriminalisierung der Unterstützung einer „terroristischen Vereinigung“. Die Tätigkeit der Vereinigung muss auf die Begehung terroristischer Straftaten gerichtet sein.

Terroristische Straftaten im Sinne des Rahmenbeschlusses können insbesondere sein: Angriffe auf das Leben und die körperliche Unversehrtheit, Entführungen, Geiselnahmen sowie die Menschenleben gefährdende oder erhebliche wirtschaftliche Verluste befürchtenden lassende schwerwiegende Zerstörung von öffentlichen Einrichtungen, Verkehrsmitteln oder sonstigen Infrastrukturen. Nach dem Rahmenbeschluss terroristisch sein können zudem das Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen sowie von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransporten, die Herstellung und der unerlaubte Umgang mit Schusswaffen, Sprengstoffen,

³⁴ Vgl. oben IV.A.2.a).

³⁵ Vgl. BGH NStZ-RR 2002, 300 (301).

atomaren, biologischen und chemischen Waffen, die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen, die Freisetzung gefährlicher Stoffe, die Herbeiführung von lebensgefährdenden Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen sowie die lebensgefährdende Störung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen. Nach dem Rahmenbeschluss terroristisch sein kann schließlich auch die Drohung mit einer der genannten Straftaten.

Die in diesem Katalog aufgeführten Straftaten sind nach dem Rahmenbeschluss aber nur dann terroristisch, wenn sie „durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können“.

Hinzukommen muss weiter eine qualifizierte terroristische Zwecksetzung. Der Rahmenbeschluss sieht dabei alternativ drei solche Zwecksetzungen vor. Terroristisch ist die Tat, wenn sie mit dem Ziel begangen wird, „die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern“, „öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen“ oder „die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“.

bb) Geltendes deutsches Recht

§ 129a StGB knüpft hinsichtlich seines Terrorismusbegriffs eng an den Rahmenbeschluss an und übernimmt dessen Katalogtaten weitgehend.³⁶ Gemäß § 129a Abs. 1 StGB terroristisch ist eine auf die Begehung von Mord, Totschlag, erpresserischen Menschenraub, Geiselnahme, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen gerichtete Vereinigung. Terroristisch kann eine Vereinigung gemäß § 129a Abs. 2 StGB auch dann sein, wenn sie auf anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden zufügende Taten gerichtet ist oder auf Computersabotage, die Zerstörung von Bauwerken, die Zerstörung wichtiger Arbeitsmittel, Brandstiftung, die Herbeiführung einer Explosion durch Kernenergie, die Herbeiführung einer Sprengstoffexplosion, den Missbrauch ionisierender Strahlen, die Herbeiführung einer Überschwemmung, eine gemeingefährliche Vergiftung, einen gefährlichen Eingriff in den Bahn-, Schiffs- oder Luftverkehr, die Störung öffentlicher Betriebe, einen Angriff auf den Luft- und Seeverkehr, die Störung von Telekommunikationsanlagen, die schwere Gefährdung durch das Freisetzen von Giften oder die unerlaubte Herstellung von oder den

³⁶ Zu Zweifeln hinsichtlich der Erfassung des unerlaubten Umgangs mit Sprengstoffen i.S.v. Artikel 1 Abs. 1(f) des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI: BT-Drucks. 15/813, S. 7; *Fischer*, § 129a, Rn. 11; *Anw-StGB-Gazeas*, § 129a, Rn. 18. Zur Beschränkung des § 129a Abs. 2 Nr. 1 StGB auf „schwere“ körperliche Schäden *MK-Schäfer*, § 129a, Rn. 35.

unerlaubten Umgang mit atomaren, biologischen oder chemischen Waffen, Kriegswaffen und Schusswaffen.

Taten im Sinne von § 129a Abs. 2 StGB sind jedoch nur terroristisch, wenn sie objektiv zur erheblichen Schädigung eines Staates oder einer internationalen Organisation geeignet sind. Sie müssen zudem bestimmt sein, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen.

cc) Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben

Hinsichtlich der Definition der terroristischen Zwecksetzung der Vereinigung entspricht der Terrorismusbegriff des § 129a StGB in weitem Umfang den Vorgaben des Rahmenbeschlusses. Ein Defizit besteht aber erstens insoweit, als § 129a Abs. 2 StGB entgegen den Vorgaben des Rahmenbeschlusses die einfache und die gefährliche Körperverletzung grundsätzlich nicht einbezieht. Zweitens erfasst § 129a StGB im Gegensatz zum Rahmenbeschluss nicht den unerlaubten Umgang mit Sprengstoffen. Hier hätte es zumindest einer Aufnahme des § 310 StGB in den Katalog des § 129a StGB bedurft.

c) *Gewährter Vorteil*

aa) Europäische Vorgaben

Rahmenbeschluss 2002/475/JI nennt als Form der Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung insbesondere die Bereitstellung von „materiellen Mitteln“ und „jegliche Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit“. Der Rahmenbeschluss erfasst allerdings regelmäßig nicht den Transfer von finanziellen Mitteln an die terroristische Vereinigung im Rahmen einer rein kommerziellen Interaktion mit der Vereinigung.³⁷

bb) Geltendes deutsches Recht

§ 129a Abs. 5 StGB erstreckt sich ebenfalls auf alle der Vereinigung irgendwie nützlichen Vermögenswerte. Unabhängig von einer gegebenenfalls durch die Vereinigung erbrachten wirtschaftlichen Gegenleistung ist insbesondere auch die Bereitstellung von – für die Vereinigung nützlichen – Materialien (etwa von Räumen,

³⁷ Vgl. oben III.C.2.a).

Waffen oder Fahrzeugen³⁸) oder Dienstleistungen erfasst.³⁹ § 129a Abs. 5 StGB erfasst zudem auch eine Stärkung der terroristischen Vereinigung durch sonstige kommerzielle Interaktionen mit ihr.

cc) Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben

§ 129a Abs. 5 StGB entspricht damit auch im Hinblick auf die Art der für eine terroristische Vereinigung bestimmten Vorteile den Vorgaben des Rahmenbeschlusses.

d) *Verwendungszweck des Vorteils*

aa) Europäische Vorgaben

Nach dem Rahmenbeschluss 2002/475/JI muss der gewährte materielle Vorteil zu den strafbaren Handlungen der Vereinigung beitragen. Der Vorteil muss aber nicht unmittelbar bei terroristischen oder anderweitigen Straftaten der Vereinigung Verwendung finden.

bb) Geltendes deutsches Recht

Auch bei § 129a Abs. 5 StGB müssen die durch den Unterstützer der terroristischen Vereinigung zur Verfügung gestellten Mittel nicht zu einer terroristischen oder sonstigen Straftat verwendet werden. Vielmehr genügt eine infolge der Unterstützung irgendwie geartete Stärkung der Vereinigung.

cc) Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben

Hinsichtlich des Verwendungszwecks der Mittel entspricht § 129a Abs. 5 StGB den Vorgaben des Rahmenbeschlusses und geht sogar darüber hinaus. Da der Unterstützer im Rahmen von § 129a Abs. 5 StGB eine Stärkung der Vereinigung nicht bezwecken muss,⁴⁰ werden vom deutschen Recht – im Gegensatz zum Rahmenbeschluss – auch in weitem Umfang Handelsgeschäfte erfasst, die jemand aus bloßem Eigennutz mit der terroristischen Vereinigung tätigt.⁴¹

³⁸ Anw-StGB-*Gazeas*, § 129, Rn. 49; LK-*Krauß*, § 129, Rn. 142; MK-*Schäfer*, § 129, Rn. 112.

³⁹ Vgl. oben IV.A.2.c).

⁴⁰ Vgl. oben IV.A.3.

⁴¹ Vgl. oben IV.A.3.

3. Subjektiver Tatbestand: Vorsatz der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung

a) *Europäische Vorgaben*

Nach dem Rahmenbeschluss muss der Unterstützer in subjektiver Hinsicht *wissen*, dass er durch seinen Beitrag zumindest mittelbar zu strafbaren Handlungen einer terroristischen Vereinigung beiträgt.⁴²

b) *Geltendes deutsches Recht*

Nach § 129a Abs. 5 StGB braucht der Unterstützer hinsichtlich des fördernden Charakters seiner Tat und hinsichtlich des terroristischen Charakters der Vereinigung lediglich mit bedingtem Vorsatz zu handeln.⁴³

c) *Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben*

In subjektiver Hinsicht geht § 129a Abs. 5 StGB damit erheblich über die Vorgaben des Rahmenbeschlusses hinaus. Insbesondere ist nach deutschem Recht ein Wissen des Unterstützers hinsichtlich des fördernden Charakters seiner Tat und hinsichtlich des terroristischen Charakters der Vereinigung nicht gefordert.

4. Versuchsstrafbarkeit

Der Versuch der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung gemäß § 129a Abs. 5 StGB ist nicht strafbar. Dies entspricht dem Rahmenbeschluss 2002/475/JI, der eine Versuchsstrafbarkeit ebenfalls nicht vorsieht.⁴⁴

C. EU- und UN-Listungsmodell: Bereitstellungsverbote im Hinblick auf gelistete Personen und Unternehmen

1. Charakteristika und Vertreter des Listungsmodells

Die vorausgegangenen Ausführungen zu den subjektiven und objektiven Strafrechtsmodellen gegen Terrorismusfinanzierung haben die rechtlichen Schwierigkeiten der „rein“ strafrechtlichen Regelungen deutlich gemacht: Die Straftatbestände setzen eine bestimmte (objektive und/oder subjektive) Beziehung zwischen bestimmten Vermögenswerten und einer terroristischen Aktivität oder einem terro-

⁴² Vgl. oben III.C.3.

⁴³ Vgl. oben IV.A.3.

⁴⁴ Vgl. oben III.C.4.

ristischen Akteur voraus. Dieser terroristische Bezug muss nicht nur im Straftatbestand mit objektiven und/oder subjektiven Merkmalen beschrieben werden. Er muss dem Täter im Strafverfahren auch mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit nachgewiesen werden. Die oben analysierten terroristischen Katalogtaten, terroristischen Absichten und Zurechnungsmerkmale geben ein anschauliches Zeugnis davon, wie schwierig dieser Bezug und sein Nachweis im Einzelfall sein können.

Bei den Listungsmodellen wird dieser Terrorismusbezug nicht *nach* einem möglichen Fehlverhalten des Terrorismusfinanziers im Strafverfahren festgestellt. Vielmehr wird ein terroristischer Akteur (d.h. eine natürliche Person oder Organisation) bei einem entsprechenden Verdacht schon *proaktiv* durch die – öffentlich bekannt gemachte – Entscheidung einer Verwaltungsbehörde identifiziert. Aufgrund der bei diesen Modellen bestehenden (supranationalen) „Bereitstellungsverbote“ ist damit jede finanzielle Interaktion mit diesem Akteur verboten.

Ein Verstoß gegen diese „Bereitstellungsverbote“ wird mit einer bestehenden (nationalen) Blankettstrafnorm geahndet. Da die Listung auf einem bloßen Verdacht basiert und deswegen in der Sache unzutreffend sein kann, kriminalisiert dieses Modell dann allerdings nicht die Unterstützung einer terroristischen Aktivität, sondern den Verwaltungsungehorsam gegenüber dem Bereitstellungsverbot, der ein erhebliches Gefährdungspotenzial haben kann. Da sich ein Finanzier bereits strafbar macht, wenn sein Wirtschaftspartner gelistet ist und wenn dieser Umstand (oder – nach der oben kritisierten Rechtsprechung – die zur Listung führenden Umstände) von seinem Vorsatz umfasst sind, wird das Strafverfahren gegen den Finanzier damit von der schwierigen Frage des Terrorismusbezugs „entlastet“.

Der Terrorismusbezug wird stattdessen in dem möglichen Verwaltungsverfahren zwischen dem gelisteten Akteur und der listenden Institution geklärt. Die kriminalpolitische Problematik der Listungsmodelle mit ihren „Sanktionslisten“ liegt deswegen nicht so sehr in den Strafdrohungen gegen den Finanzier, sondern in der Effizienz und der rechtsstaatlichen Ausgestaltung der Listungsverfahren.⁴⁵

Für das strafrechtliche Vorgehen gegen den Finanzier kommt es damit nur auf das Vorliegen einer entsprechenden Listungsentscheidung an. Die vorliegenden Ausführungen beziehen die Voraussetzungen dieser Listungsverfahren allerdings ebenfalls ein, die zum Verständnis dieses Verfahrensmodells und seiner kriminalpolitische Bewertung wichtig sind.

Derartige Listungsverfahren und entsprechende Bereitstellungsverbote bestehen nach dem Recht der Vereinten Nationen sowie dem Recht der Europäischen Union. Die entsprechenden Regelungen enthalten auch Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, Verstöße gegen die zur Bekämpfung des Terrorismus erlassenen wirtschaftli-

⁴⁵ Zu den rechtsstaatlichen Problemen dieses Verfahrens vgl. EuGH NJOZ 2008, 4499 (4541 f.); EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – C-584/10 P –, BeckRS 2013, 81524, Rn. 117 ff.

chen Sanktionsmaßnahmen der EU und der UN mit Sanktionen zu ahnden. Einschlägig sind insoweit die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 sowie – zur Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates – die Verordnung (EG) Nr. 881/2002. Die Sanktionen für Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“⁴⁶ sein. Im Hinblick auf entsprechende Verstöße durch natürliche Personen bedeutet dies nach einer im Schrifttum verbreiteten – allerdings nicht unzweifelhaften – Meinung eine Pflicht zur Schaffung strafrechtlicher Sanktionen.⁴⁷ In Deutschland finden sich die entsprechenden Sanktionsvorschriften in § 18 Abs. 1 AWG.

2. Objektiver Tatbestand

a) *Tathandlung*

Nach der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 sowie der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 dürfen Gelder oder andere wirtschaftliche Vorteile nicht natürlichen Personen, Vereinigungen oder Organisationen zur Verfügung gestellt werden, die von einem Sanktionsausschuss des UN-Sicherheitsrates oder des Rates der Europäischen Union auf eine Terrorismusliste gesetzt wurden. Diese Listen sind präventiver Natur. Sie sollen eine wirtschaftliche Förderung terroristischer „Gefährder“ in möglichst weitem Umfang unterbinden. Die bereitgestellten Vermögenswerte müssen sich gemäß § 18 Abs. 1 AWG nicht auf eine Verwendung für terroristische Taten beziehen. Wie eben oben erläutert, wird der terroristische Bezug allein in dem verwaltungsrechtlichen Listungsverfahren geprüft.

§ 18 Abs. 1 AWG stellt Verstöße gegen diese Bereitstellungsverbote unter Strafe und sanktioniert damit präventive Verbote. Dem Sanktionierungsgebot der internationalen Vorgaben wird dadurch nachgekommen.⁴⁸

b) *Art des Vorteils*

Die Bereitstellungsverbote der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 sowie der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 erstrecken sich auf Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen aller Art. Eine durch die gelistete Person erbrachte, wirtschaftlich angemessene Gegenleistung ist grundsätzlich ohne Bedeutung.⁴⁹ Erfasst sind insbesondere auch Lohnzahlungen oder Sozialhilfezahlungen an gelistete Personen. Je-

⁴⁶ Vgl. Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001; Artikel 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002.

⁴⁷ Vgl. III.E.2.

⁴⁸ Vgl. IV.C.1.

⁴⁹ Vgl. EuGH, DNotZ 2008, 688 (692 f.); dagegen MK-*Wagner*, § 34 AWG, Rn. 122.

doch können von einem Bereitstellungsverbot aus humanitären Gründen Befreiungen erteilt werden.

Wegen der durch § 18 Abs. 1 AWG erfolgenden vollumfänglichen Bezugnahme auf die vorstehenden Verordnungen entspricht § 18 Abs. 1 AWG hinsichtlich der Art des Vorteils den internationalen Vorgaben.⁵⁰

c) Bestimmung der dem Sanktionsregime unterfallenden Personen und Vereinigungen

Die Erstellung der Liste nach Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 erfolgt durch den Rat der Europäischen Union, die Liste nach Verordnung (EG) Nr. 881/2002 wird zunächst durch einen Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen erstellt. Für eine Listung infrage kommen insbesondere Personen oder Organisationen, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern. Gelistet werden können aber auch Personen oder Organisationen, die unter der Kontrolle der eben genannten Personen oder Organisationen stehen oder in deren Auftrag handeln. Vorschläge für eine Listung werden dem UN-Sanktionsausschuss beziehungsweise dem Rat der Europäischen Union durch die Mitgliedstaaten unterbreitet.

Eine Listung setzt keine strafrechtliche Verurteilung der gelisteten Person voraus. Dem Sicherheitsrat sowie dem Rat der Europäischen Union kommt bei der Listung vielmehr ein erhebliches Ermessen zu, welches sich insbesondere auch auf die Gefahrenprognose erstreckt. Für eine Listung können Indizien genügen, dass von einer Person oder Organisation in der Zukunft eine terroristische Gefahr ausgeht.

Wegen der durch § 18 Abs. 1 AWG erfolgenden Bezugnahme auf die vorstehenden Verordnungen werden die gelisteten Personen und Vereinigungen unmittelbar auch vom Bereitstellungsverbot des § 18 Abs. 1 AWG erfasst.⁵¹

3. Vorsatz

Vorgaben zu subjektiven Tatmerkmalen einer Sanktionsverletzung enthält weder die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 noch die Verordnung (EG) Nr. 881/2002. Subjektive Voraussetzungen für die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unterstützers ergeben sich daher nur aus der verweisenden strafrechtlichen Blankettnorm des § 18 Abs. 1 AWG. Diese verlangt einen einfachen Vorsatz (einschließlich eines Eventualvorsatzes). Bei fahrlässigem Verhalten kommt eine Ordnungswidrigkeit nach § 19 AWG in Betracht. Aus diesen Verantwortlichkeitsregeln folgt für die

⁵⁰ Vgl. oben IV.C.2.b).

⁵¹ Vgl. oben IV.C.2.c).

beteiligten Unternehmen die Notwendigkeit eines Compliance-Systems, das eventualvorsätzliche und fahrlässige Verstöße verhindern kann.

Die oben dargestellte Rechtsprechung verlangt, dass der Unterstützer gemäß § 18 Abs. 1 AWG bedingt vorsätzlich hinsichtlich der tatsächlichen Umstände handelt, die für die Listung maßgeblich waren und gegen die gelistete Person oder Vereinigung den Verdacht der Unterstützung des Terrorismus begründen. Eine Unkenntnis der Listung soll nach der o.g. problematischen Rechtsprechung den Vorsatz in der Regel unberührt lassen.⁵²

4. Versuchsstrafbarkeit

Gemäß § 18 Abs. 6 AWG ist der Versuch der Bereitstellung von Vermögensvorteilen an gelistete Personen oder Verbände strafbar.⁵³

5. Weitere Bereitstellungsverbote

Neben den dargestellten Bereitstellungsverboten nach den EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 bestehen im Recht der Europäischen Union noch zahlreiche weitere Bereitstellungs-, Einfuhr-, Ausfuhr-, Verkaufs- und Verbringungsverbote, die nach den §§ 17, 18 AWG strafbewehrt oder nach § 19 AWG bußgeldbewehrt sind. Die entsprechenden Embargoverbote erstrecken sich – insbesondere hinsichtlich des Handels mit Öl und archäologischen Kulturgütern – teilweise auch auf terroristische Finanzierungshandlungen. Die Umsetzung dieser Embargoverbote macht umfassende Compliance-Systeme notwendig.

D. UN-, EU- und FATF-Ermittlungsmodell: Verdachtsermittlung durch die Verpflichtung Privater

1. Charakteristika und Vertreter des Ermittlungsmodells

Die vorgenannten Listungsverfahren sind in der Praxis aus zwei Gründen problematisch: Zum einen benötigen die listenden Stellen eine verwertbare Kenntnis der terroristischen Beziehungen. Zum anderen erfordern die Listungen Zeit und können von den gelisteten Personen oder Unternehmen durch Strohleute, Scheinfirmen und die Umbenennung von Unternehmen umgangen werden.

Mit dem „Ermittlungsmodell“ können diese Schwierigkeiten vermindert werden, wenn die Identifizierung der potenziellen terroristischen Akteure nicht allein durch eine hoheitlich tätige Institution erfolgt, sondern in bestimmten Risikobereichen

⁵² Vgl. oben IV.C.3.

⁵³ Vgl. oben IV.C.4.

durch die potenziellen Wirtschaftspartner der terroristischen Akteure unterstützt wird. Die wirtschaftlichen Akteure können dabei nicht nur verpflichtet werden, ihre Geschäftspartner in risikoreichen Bereichen und Regionen auf eine Terrorismusbeteiligung zu überprüfen, sondern bei Verdachtsgründen auch entsprechende Mitteilungen an die Sicherheitsbehörden zu machen.

Die Aufgaben der Sicherheitsbehörden werden damit in diesem Modell teilweise auf Wirtschaftsteilnehmer übertragen und damit privatisiert (was im Hinblick auf die anwendbaren rechtsstaatlichen Garantien durchaus problematisch sein kann). Leistungsmodell und Ermittlungsmodell schließen einander dabei nicht aus. Sie können auch kombiniert werden, z.B. indem das Wissen der privaten Akteure für die Leistungsverfahren genutzt wird.

Entsprechende Regelungen finden sich – vor allem für Finanzdienstleister – in § 18 Abs. 2(b) FTC, den FATF-Empfehlungen Nr. 10 und 20, der EU-Richtlinie 2005/60/EG und den §§ 3, 11 des deutschen Geldwäschegesetzes.

2. Verpflichtungen nach den Geldwäscheregelungen von UN, FATF, EU und deutschem GWG

Zur Umsetzung der entsprechenden Bereitstellungsverbote des UN-Sicherheitsrates enthalten die Empfehlungen der FATF sowie, daran anknüpfend, die EU-Richtlinie 2005/60/EG und das Geldwäschegesetz weitreichende Pflichten privatwirtschaftlicher Akteure zu Maßnahmen der Terrorismusprävention. Diese Verpflichtungen wurden in Deutschland durch das Geldwäschegesetz umgesetzt. Die damit erfolgende Verpflichtung privater Wirtschaftsteilnehmer stellt eine wichtige Ergänzung der Regelungen des StGB gegen die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung dar, vor allem im Hinblick auf die zunehmende Finanzierung der ISIS durch Wirtschaftskriminalität und sonstige wirtschaftliche Aktivitäten, die zu zahlreichen Schnittstellen mit legaler Wirtschaftsaktivitäten führen.

Die vorliegende Untersuchung griff zur Verdeutlichung dieses alternativen Ansatzes nur einzelne Due-Diligence-Verpflichtungen heraus, nahm jedoch keine umfassende Analyse der Übereinstimmung des Geldwäschegesetzes mit internationalen Vorgaben vor. Im Hinblick auf die Übereinstimmung des Geldwäschegesetzes mit internationalen Vorgaben kann vorliegend allerdings darauf verwiesen werden, dass die FATF in ihren Evaluationsbericht 2014 Deutschland hinsichtlich zentraler Empfehlungen zur Due Diligence eine hinreichende Umsetzung attestierte.⁵⁴

Im Mittelpunkt der Due-Diligence-Pflichten steht zunächst die Verpflichtung von Finanzdienstleistern, sich Kenntnis von der Identität ihrer Kunden und des hinter einem Geschäft stehenden wirtschaftlichen Berechtigten sowie vom Zweck einer

⁵⁴ *Financial Action Task Force, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 7 ff.*

Geschäftsbeziehung zu verschaffen (sog. Know-your-customer-Prinzip). Von zentraler Bedeutung ist andererseits die Verpflichtung der Finanzdienstleister, beim Verdacht der Terrorismusfinanzierung eine Transaktion zu unterlassen und die zuständigen Behörden zu informieren.⁵⁵ Von großer Bedeutung für die Identifizierung eines Verdachts der Terrorismusfinanzierung sind für die Bankenpraxis auch die dargestellten Terrorismus-Listen des UN-Sicherheitsrates und der Rats der Europäischen Union.⁵⁶ In Deutschland muss das Bundeskriminalamt die verpflichteten Wirtschaftsteilnehmer zudem regelmäßig über Typologien und Methoden der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung informieren, die eine Orientierung für die Erkennung verdächtiger Geschäfte bieten sollen.

Vorsätzliche oder leichtfertige Verstöße gegen die Pflicht zur Identifizierung des Vertragspartners, die Pflicht zur Abklärung des wirtschaftlich Berechtigten sowie die Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung sind nach dem Geldwäschegesetz bußgeldbewehrt. Die Strafvorschrift des § 261 StGB bezieht sich demgegenüber nur auf die einschlägigen Geldwäschehandlungen, die allerdings auch von den Mitarbeitern der Finanzdienstleister begangen werden können.

Die internationalen und nationalen Vorgaben zu Due-Diligence-Maßnahmen der Terrorismusfinanzierung finden derzeit jedoch nur in einem geringen Umfang auf Personen Anwendung, die gewerblich mit Gütern handeln. Daran soll sich auch durch die gegenwärtig diskutierte 4. Geldwäscherichtlinie grundsätzlich nichts ändern. Aufgrund der EU-Richtlinie 2005/60/EG sind *Händler* gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 des Geldwäschegesetzes grundsätzlich nicht zur Identifizierung ihres Kunden, zur Einholung von Informationen über den Zweck einer Geschäftsbeziehung und zur Abklärung des hinter einem Geschäft stehenden wirtschaftlichen Berechtigten verpflichtet. Zwar unterliegen Händler der Pflicht, beim Verdacht der Terrorismusfinanzierung dem Bundeskriminalamt und den zuständigen Strafverfolgungsbehörden eine Verdachtsanzeige zu erstatten. Infolge des Fehlens von Identifikations- und Prüfpflichten stehen dem Händler jedoch solche einen Verdacht begründenden Informationen regelmäßig nicht zur Verfügung. Deshalb ist zu bezweifeln, dass sich die Pflicht zur Erstattung von Verdachtsmeldungen durch Güterhändler in der Praxis als wirksames Instrument gegen Terrorismusfinanzierung erweist. Mitteilungen von Güterhändlern über den Verdacht der Geldwäsche oder die Terrorismusfinanzierung bildeten im Jahr 2013 in Deutschland nur 0,5 % der durch alle verpflichteten Wirtschaftsbeteiligten insgesamt erstatteten Verdachtsmeldungen.⁵⁷

Gewerbliche Güterhändler unterliegen umfassenden Identifikations- und Prüfpflichten zum einen dann, wenn sie auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung

⁵⁵ Vgl. oben III.F.2.3, IV.D.1.

⁵⁶ Vgl. oben IV.C.2.

⁵⁷ Vgl. *Bundeskriminalamt*, Jahresbericht 2013 Financial Intelligence Unit, S. 12.

hindeutende Tatsachen erkennen oder Zweifel an der Identität des Vertragspartners haben. Identifikations- und Prüfpflichten für Güterhändler gelten zum anderen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 5 des Geldwäschegesetzes bei der Annahme von Bargeld von 15.000 Euro oder mehr. Entsprechende Pflichten bestehen hingegen grundsätzlich nicht bei der Abgabe von Bargeld und bei der Annahme von Wertpapieren, Edelmetallen, Edelsteinen oder Kunstwerken.⁵⁸ Mit Blick auf die Terrorismusfinanzierung kann diese Begrenzung der Verpflichtung von Güterhändlern eine erhebliche Schwachstelle darstellen, wenn terroristische Organisationen zur Durchführung ihrer Aktivitäten Bargeld benötigen.

3. Weitergehende Verpflichtungen für Drogengrundstoffe und andere Risikobereiche

Die Verpflichtungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beziehen sich vor allem auf die Identifizierung des Kunden (Know-your-customer-Prinzip) sowie die allgemeine Verdachtsabklärung und Meldung im Finanzdienstleistungsbereich. Hierüber hinaus bestehen weitere Ermittlungspflichten Privater in spezifischen Risikobereichen, insbesondere zur Abklärung von Abnehmern und Lieferanten von Gütern („know your supply chain“). Beispiele hierfür sind die EU-Verordnungen Nr. 273/2004 und Nr. 111/2005 zur Überwachung des Handels mit Drogengrundstoffen. Diese Regelungen verdeutlichen die Möglichkeit, die Ermittlungspflichten des GWG für Private sektorspezifisch auch auf bestimmte Bereiche des Warenhandels zu erweitern.

E. Gesamtbeurteilung

Die Gesamtanalyse der internationalen und nationalen Regelungen gegen Terrorismusfinanzierung zeigt eine Reihe von unterschiedlichen Ansätzen und Modellen. Diese stehen nicht in einem Konkurrenzverhältnis und sind grundsätzlich auch nicht gegenseitig ersetzbar. Entscheidend für eine erfolgreiche Prävention der Terrorismusfinanzierung sind vielmehr die Kumulation und die Verbindung dieser Modelle.

Die Ergänzungsfunktion der verschiedenen Ansätze zeigt sich bereits bei einer isolierten Beurteilung der rein strafrechtlichen Modelle. Das subjektive UN- und FATF-Modell mit seinen „Planungsdelikten“ zur frühzeitigen Erfassung von Einzeltätern ergänzt das objektive EU-Modell mit seiner Strafbarkeit der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung: Das subjektive Planungsmodell erlaubt aufgrund seiner hohen Anforderungen an den (direkten) Vorsatz, die Strafbarkeit weiter ins Vorfeld zu verlagern. Das objektive UnterstützermodeLL kann wegen

⁵⁸ BT-Drucks. 16/9080, S. 2; *Warius*, in: Herzog (Hrsg.), Geldwäschegesetz, § 2, Rn. 191.

seines höheren objektiven Unrechtsgehalts dagegen im Fall einer erfolgreichen Unterstützung einer terroristischen Vereinigung einen Eventualvorsatz ausreichen lassen.⁵⁹

Diese beiden rein strafrechtlichen Modelle sind jedoch stark auf die in Deutschland klar erkennbaren Finanzierungsphänomene fokussiert. Insbesondere die Planungsdelikte mit ihren hohen Vorsatzanforderungen können eine deutsche Beteiligung an ausländischen Wirtschaftsaktivitäten, auch an der Schnittstelle zur Wirtschaftskriminalität, nur schwer erfassen. Für diese – durch die Aktivitäten der ISIS und anderer terroristischer Organisationen inzwischen sehr viel wichtiger gewordenen – Bereiche der Terrorismusfinanzierung erscheinen das listenbasierte Bereitstellungsmodell und insbesondere das Ermittlungsmodell leistungsfähiger. Diese Überlegungen leiten zu den Reformüberlegungen im strafrechtlichen und außerstrafrechtlichen Bereich über.

⁵⁹ Zum Vergleich dieser Modelle vgl. *Maljević*, “Participation in a Criminal Organisation” und “Conspiracy”, 2011.

VI. Rechtliche Reformmaßnahmen

Für die Reform der deutschen Strafbestimmungen gegen Terrorismusfinanzierung analysiert das nachfolgende Kapitel zunächst die einschlägigen verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Bewertungsmaßstäbe für den Bereich der Vorfeldkriminalisierung (A.). Mit diesen Maßstäben werden anschließend die Reformvorschläge des § 89c StGB geprüft und weiterentwickelt (unten B.) sowie weitere Reformmaßnahmen zur Prävention der Terrorismusfinanzierung (unten C.) einbezogen.

A. Bewertungsmaßstäbe zu den Grenzen der Vorfeldkriminalisierung

1. Problemstellung

Der im GVVG-ÄndG vorgeschlagene § 89c StGB zur Finanzierung von terroristischen Taten und – in noch stärkerem Maße – die von der FATF zusätzlich geforderten Tatbestände gegen die Finanzierung terroristischer Organisationen und terroristisch motivierter Einzelpersonen dehnen die Strafbarkeit weit in das Vorfeld einer Schädigung der Schutzgüter aus. Diese Vorverlagerung ist sowohl unter verfassungsrechtlichen als auch unter strafrechtsdogmatischen Gesichtspunkten problematisch.¹ Dies zeigte sich jüngst in einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs zu § 89a StGB, der – in Anlehnung an die in der Literatur geäußerten Bedenken – die Vorsatzanforderungen des Tatbestands restriktiv auslegte und die Beachtung der verfassungsrechtlichen Schranken des Strafrechts annahmte. Denn die „Grundsätze des Tatstrafrechts sowie des Schuldprinzips“ seien „elementare Garantien des Grundgesetzes“.²

Die Rechtsprechung des BVerfG liefert für eine präzisere Grenzziehung dieser Vorfeldstrafbarkeit allerdings keine Kriterien. Auch der Bundesgerichtshof in Strafsachen und andere Strafgerichte bieten wenig rechtspolitische Orientierung. Die Strafrechtswissenschaft beschäftigt sich zwar intensiv mit dem Thema, jedoch finden sich nur wenige praxisorientierte allgemeine Leitlinien für die Rechtspolitik. Ohne derartige Kriterien lässt sich ein Gesetzesvorschlag wie § 89c StGB-E jedoch

¹ Vgl. nur zu § 89a StGB *Beck*, Paulus-Festschrift, 2009, S. 26 ff.; *Fischer*, § 89a, Rn. 8 f.; *Gierhake*, ZIS 2008, 397 (399 ff.); *Haverkamp*, Schöch-Festschrift, 2010, S. 385 ff.; *NK-Paefgen*, § 89a, Rn. 1 ff.; *Pawlik*, Der Terrorist und sein Recht, 2008, S. 34 f.; *Radtke/Steinsiek*, ZIS 2008, 383 (386 ff.); *Rackow*, Maiwald-Festschrift, 2010, S. 633 ff.; *MK-Schäfer*, § 89a, Rn. 5 ff.; *Sieber*, NStZ 2009, 353 (361 f.); *Walter*, KJ 2008, 443 ff.; *Zaczyk*, ZStW 123 (2011) 691 (700); *Zöllner*, GA 2010, 605 (616 ff.).

² BGH NJW 2014, 3459 (3465).

nicht beurteilen. Die vorliegende Analyse der Strafbegrenzungskriterien stützt sich für die nachfolgenden Legitimationsprinzipien und Begrenzungslinien vor allem auf die Kriterien, die *Sieber* für die Beurteilung des GVVG 2009 vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages herausgearbeitet hat.³ Diese Legitimationsgrundsätze werden speziell im Hinblick auf die Problematik der sogenannten Planungsdelikte vertieft, zu denen § 89c StGB-E zählt. Die Darstellung stellt zunächst die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlagen der Beurteilung von Vorfelddelikten dar (unten 2.). Anschließend werden schwerpunktmäßig die verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Grenzen des Schuldgrundsatzes für die Vorfeldkriminalisierung analysiert (unten 3.). Diese grundlagenorientierten Ausführungen bilden die Basis für die Begründung der anschließenden Darstellung der Legitimationskriterien für die sogenannten Planungsdelikte und insbesondere für § 89c StGB-E (unten 4.).

2. Allgemeine verfassungsrechtliche Strafbarkeitsgrenzen

Die Androhung und die Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen zählen aufgrund ihrer Schwere und des mit ihnen verbundenen sozialetischen Unwerturteils zu den eingriffsintensivsten staatlichen Maßnahmen. Das Bundesverfassungsgericht beurteilt diese Sanktionen grundsätzlich anhand der gleichen Kriterien wie andere staatliche Eingriffe. Teilweise gelten für strafrechtliche Sanktionen jedoch auch strafrechtsspezifische Besonderheiten.

a) Bestimmtheitsgrundsatz, insbesondere Art. 103 Abs. 2 GG

In formeller Hinsicht bedürfen Einschränkungen der grundrechtlich geschützten Freiheitsrechte nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG einer „verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Einzelnen erkennbar ergeben“.⁴ Artikel 103 Abs. 2 GG spezifiziert diesen allgemeinen Grundsatz weitergehend mit dem *nullum crimen*-Satz: „Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich *bestimmt* war, bevor die Tat begangen wurde.“ Diese Regelung sichert das Gewaltenteilungsprinzip, verhindert Machtmissbrauch und gewährleistet die Vorhersehbarkeit und damit auch die Steuerungsfunktion des Strafrechts.

Das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot gilt allerdings nur für die an den Bürger gerichteten strafbewehrten Verbote und nicht für entsprechende Vorgaben internationaler Organisationen an die Nationalstaaten. Die teilweise unbestimmten Empfehlungen der FATF zur Kriminalisierung der Finanzierung von Terrorismus verstoßen daher nicht gegen den strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz. Sie müssten

³ Vgl. NStZ 2009, 353–363.

⁴ BVerfG NJW 2008, 1137.

bei ihrer Umsetzung in nationales Recht jedoch wesentlich präziser bestimmt werden, um Art. 103 Abs. 2 GG zu genügen.

b) Legitime Zielsetzung: Schutz anderer Personen oder der Allgemeinheit

Bei der materiellen Prüfung von Grundrechtseingriffen und damit auch von Strafnormen erfordert das Verfassungsrecht zunächst eine legitime Zielsetzung. Das BVerfG fasste diese Anforderung in seiner Inzestentscheidung zusammen:

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet – bei Androhung von Freiheitsstrafe auch im Hinblick auf die Gewährleistung der Freiheit der Person durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 90, 145 {172}) –, dass eine Strafnorm dem Schutz anderer oder der Allgemeinheit dient (vgl. BVerfGE 90, 145 {172, 184}; S. auch BVerfGE 27, 18 {29 f.}; 39, 1 {46}; 88, 203 {257}). Das Strafrecht wird als „ultima ratio“ des Rechtsgüterschutzes eingesetzt, wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozialschädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist.⁵

Für die Konkretisierung dieser Grundsätze räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber jedoch ein Ermessen ein. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Bereich strafbaren Handelns verbindlich festzulegen. Dieser sei bei der Entscheidung, ob er ein bestimmtes Rechtsgut gerade mit den Mitteln des Strafrechts verteidigen und wie er dies gegebenenfalls tun wolle, grundsätzlich frei.⁶

Zur Gewährleistung dieser Entscheidungsfreiheit des demokratisch legitimierten Gesetzgebers lehnt das BVerfG es auch insbesondere ab, den Gesetzgeber mit einer „naturalistischen“ Rechtsgutstheorie oder in anderer Weise mit einem „überpositiven Rechtsgutsbegriff“ über diese allgemeine verfassungsrechtliche Zielsetzung hinaus zu binden.⁷ Die – von der traditionellen Strafrechtsdogmatik bisher im Rahmen des Rechtsgutskonzepts berücksichtigte – hohe Eingriffsqualität und das sozialethische Unwerturteil des Strafrechts müssen daher in der verfassungsrechtlichen Beurteilung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigt werden. Entsprechende Konzepte sind vor allem auch erforderlich, weil die bisherige beschränkte verfassungsrechtliche Kontrolle der Ziele der materiellen Strafbestimmungen in starkem Gegensatz zur intensiven verfassungsrechtlichen Überprüfung des Strafprozessrechts steht.

Die Prüfung der verfassungsrechtlich geschützten Gemeinwohlbelange oder Rechtsgüter kann sich – unabhängig davon, ob sie im Rahmen des klassischen strafrechtlichen Rechtsgutskonzepts oder bei der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung des Gesetzes zum Tragen kommt – in den Fällen auswirken, in denen der Gesetzgeber zum Zwecke der Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes

⁵ BVerfG NJW 2008, 1137 (1138).

⁶ BVerfG NJW 2008, 1137 (1138).

⁷ BVerfG NJW 2008, 1137 (1138).

Gemeinschaftsgüter anerkennt, ohne im Tatbestand auf deren Beeinträchtigung abzustellen. Die Frage spielt im vorliegenden Kontext jedoch keine wesentliche Rolle. Denn an der Legitimität des – von § 89c StGB-E angestrebten – Schutzes von spezifischen Staatsschutzgütern in Verbindung mit wichtigen Individualrechtsgütern bestehen keine ernsthaften Zweifel. Das BVerfG hebt insoweit auch „das große Gewicht einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus für die demokratische und freiheitliche Ordnung“ hervor.⁸ Bei den geschützten Rechtsgütern handelt es sich auch nicht um Schutzgüter ohne reale Substanz. Dies wird vor allem daran deutlich, dass auch nach § 89c StGB-E die unterstützte terroristische Tat – über die drohende Beeinträchtigung der mitgeschützten Individualrechtsgüter wie Leib und Leben hinaus – objektiv geeignet sein muss, einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich zu schädigen.⁹

Die Legitimationsprobleme des § 89c StGB-E liegen somit nicht so sehr im Bereich seiner Ziel- oder Rechtsgutsbestimmung, sondern in der weiten Vorverlagerung seiner Tathandlungen.

c) *Geeignetheit und Erforderlichkeit der Strafnorm*

Nach allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen muss die strafrechtliche Regelung zur Erreichung des vorgenannten Zwecks auch geeignet und erforderlich sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Mittel bereits dann *geeignet*, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Dabei ist es nicht notwendig, dass der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird. Ein Gesetz ist *erforderlich*, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel wählen konnte.¹⁰ Auch insofern verfügt der Gesetzgeber jedoch nach dem BVerfG über einen Ermessensspielraum.¹¹

Daher führen auch die Kriterien der Geeignetheit und der Erforderlichkeit der Strafnorm zu keinen wesentlichen Begrenzungen des strafrechtlichen Vorfeldschutzes. Denn für die Verhinderung und Verfolgung terroristischer Straftaten sind

⁸ BVerfG NJW 2013, 1499 (1506).

⁹ Vgl. zum Schutzgut Anw-StGB-*Gazeas*, § 89a, Rn. 3; *Cancio Meliá*, GA 2012, 1 (10 ff.).

¹⁰ BVerfG NJW 2008, 1137 (1138).

¹¹ BVerfG NJW 2008, 1137 (1138): „Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung der erstrebten Ziele sowie bei der in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Einschätzung und Prognose der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zu, welcher vom Bundesverfassungsgericht je nach Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter und den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann (vgl. BVerfGE 90, 145 {172 f} m.w.N.).“

– auch längerfristige – freiheitsentziehende Maßnahmen notwendig, die nur das Strafrecht in rechtsstaatlich angemessener Weise zur Verfügung stellt.¹²

d) *Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: Zumutbarkeit und Schuldgrundsatz*

Eine entscheidende – auch verfassungsrechtliche – Begrenzung für die Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes ergibt sich jedoch aus dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit i.e.S. Das BVerfG hat im Kontext seiner Überlegungen zum Schutz strafrechtlich geschützter Gemeinwohlbelange und Rechtsgüter hervorgehoben, dass „wegen des in der Androhung, Verhängung und Vollziehung von Strafe zum Ausdruck kommenden sozialetischen Unwerturteils [...] dem Übermaßverbot als Maßstab für die Überprüfung einer Strafnorm besondere Bedeutung zu(kommt)“.¹³ Das allgemeine verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Übermaßverbot haben für das Strafrecht durch den Schuldgrundsatz eine spezielle und auch verfassungsrechtlich verbürgte Ausprägung gefunden.¹⁴ Das BVerfG führt dazu aus:

Schließlich muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit für die Adressaten des Verbots gewahrt sein (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn). Die Maßnahme darf sie nicht übermäßig belasten. Im Bereich staatlichen Strafens folgt *aus dem Schuldprinzip und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*, dass die *Schwere einer Straftat* und das *Verschulden des Täters* zu der Strafe in einem gerechten Verhältnis stehen müssen. Eine Strafandrohung darf nach Art und Maß dem unter Strafe gestellten Verhalten nicht schlechthin unangemessen sein. *Tatbestand und Rechtsfolge müssen vielmehr sachgerecht aufeinander abgestimmt sein* (vgl. BVerfGE 90, 145 {173} m.w.N.).¹⁵

Im europäischen Recht finden sich ähnliche Begrenzungen in Artikel 49 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der formuliert: „Das Strafmaß darf gegenüber der Straftat nicht unverhältnismäßig sein.“

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist „der Terrorismusbekämpfung im rechtsstaatlichen Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung zwar ein erhebliches Ge-

¹² Vgl. dazu die Analyse bei *Sieber*, NSTZ 2009, 353, 355 f.

¹³ BVerfG NJW 2008, 1137 (1138).

¹⁴ Zum Verhältnis des Schuldgrundsatzes zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vgl. *Frisch*, NSTZ 2013, 249 ff.

¹⁵ Rn. 37 (Hervorhebung im Text durch Verf.). Allerdings räumt das BVerfG dem Gesetzgeber auch hier – zumindest in einem Grenzbereich – einen Ermessensspielraum ein: „Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Bereich strafbaren Handelns unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage festzulegen. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich darüber zu wachen, dass die Strafvorschrift materiell in Einklang mit den Bestimmungen der Verfassung steht und den ungeschriebenen Verfassungsgrundsätzen sowie Grundentscheidungen des Grundgesetzes entspricht (vgl. BVerfGE 27, 18 {30}; 80, 244 {255} mwN.; 90, 145 {173}; 96, 10 {25 f.}).“¹⁵

wicht beizumessen“. Terrorismus ist „nicht als Krieg oder Ausnahmezustand aufzufassen“, sondern „als Straftaten mit den Mitteln des Rechtsstaats zu bekämpfen“. ¹⁶ Demnach hat der Gesetzgeber im Bereich des Terrorismus einen erheblichen Spielraum. Ihm sind jedoch auch Grenzen gesetzt, die sich im vor allem aus dem Schuldgrundsatz ergeben. Die Einbeziehung des – in der Menschenwürde des eigenverantwortlichen Individuums wurzelnden – Schuldgrundsatzes in die verfassungsrechtlichen Verbürgungen ¹⁷ eröffnet dabei ein weites, aber auch recht unbestimmtes Feld verfassungsrechtlicher und strafrechtsdogmatischer Kontrollmöglichkeiten, die im Folgenden näher analysiert werden.

3. Verfassungsrechtliche und strafrechtsdogmatische Grenzen des Schuldgrundsatzes für Vorfelddelikte

a) Allgemeiner Schuldgrundsatz

Nach der oben zitierten Rechtsprechung des BVerfG folgt im Bereich des staatlichen Strafens aus dem Schuldprinzip und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die zentrale Forderung, dass die *Schwere einer Straftat* und das *Verschulden des Täters* zu der Strafe in einem gerechten Verhältnis stehen müssen. ¹⁸ Die Schuld ist damit sowohl „einer der legitimierenden Gründe als auch äußerste Grenze der Anordnung und des Vollzugs der Freiheitsstrafe“. „Das Schuldprinzip begrenzt in seiner strafzumessungsleitenden Funktion die Dauer der Freiheitsstrafe auf das der Tatschuld Angemessene.“ ¹⁹

Was das BVerfG unter dieser „Tatschuld“ versteht, wird in den einschlägigen Entscheidungen nicht abschließend definiert. Es formuliert jedoch in seinen Ausführungen zum Grund der Bestrafung, dass der Täter nur deswegen zu einer Freiheitsstrafe verurteilt werden darf, weil er „in vorwerfbarer Weise Unrecht begangen hat.“ ²⁰ Demnach setzt das BVerfG die verfassungsrechtlich maßgebliche „(Tat) Schuld“ aus dem *Unrecht* und der *Vorwerfbarkeit* zusammen.

Das *Unrecht* ergibt sich für das BVerfG grundsätzlich „aus der Verwirklichung von objektivem und subjektivem Tatbestand“. ²¹ Den Begriff der *Vorwerfbarkeit* dürfte das BVerfG in Übereinstimmung mit der herrschenden strafrechtlichen Lehre als subjektives Merkmal im Sinne einer sozialschädlichen Gesinnung oder einem „Da-

¹⁶ BVerfG NJW 2013, 1499 (1506); dahingehend im Ergebnis auch Anw-StGB-Gazeas, § 89a, Rn. 8; Radtke/Steinsiek, ZIS 2008, 383 (387 f.); Sieber, NSTz 2009, 353 (363); Sch/Sch-Sternberg-Lieben, § 89a, Rn. 1.

¹⁷ Vgl. Landau, ZStW 121 (2009), 965, 973.

¹⁸ BVerfGE NJW 2008, 1137 (1138).

¹⁹ BVerfGE 128, 326 (376); 130, 372 (389); vgl. auch BVerfGE 50, 5 (12); 73, 206 (253 f.); 86, 288 (313); 96, 245 (249).

²⁰ BVerfGE 128, 326 (376); 130, 372 (389) (Hervorhebung durch Verf.).

²¹ Vgl. BVerfG NSTz 2006, 680 (682).

fürkönnen²² verstehen, wobei insbesondere die Beweggründe und die Ziele des Täters zu berücksichtigen sind.²³ Wo genau nach dem BVerfG bei der verfassungsrechtlichen Tatschuldbestimmung die Grenze zwischen den subjektiven Unrechtselementen und den subjektiven Vorwerfbarkeitsgründen verläuft, erscheint allerdings unklar.

b) Anforderungen an den Unrechtstatbestand und die Vorwerfbarkeit

Bei den Delikten zur Terrorismusprävention ist angesichts der zentralen Rolle des subjektiven Tatbestands nicht unproblematisch, ob dem Täter tatsächlich noch Unrecht vorgeworfen wird oder ob er nicht lediglich für seine terroristische Gesinnung bestraft wird. Näher eingegangen werden muss daher im Folgenden vor allem auf den Begriff des Unrechts. Dabei ist zwischen objektiven und subjektiven Unrechtselementen zu differenzieren.²⁴

aa) Objektive Unrechtselemente

Die – für die Strafbegrenzung zentrale – Schuld des Täters ist nach der Rechtsprechung des BVerfG „Tatschuld“.²⁵ Demnach muss sich die Strafe aus einer konkreten Tat ergeben (sog. *Tatstrafrecht*).²⁶ Diese Forderung betrifft zentrale Aspekte der vorliegenden Gesetzgebung.

(1) Tatstrafrecht als Verbot des „Täterstrafrechts“

In einem *Tatstrafrecht* muss sich die Strafe aus einer konkreten Tat ergeben und nicht aus der Persönlichkeit des Täters.²⁷ Ein *Täterstrafrecht* würde die Strafe an

²² Roxin, Strafrecht Allgemeiner Teil, Bd. 1, 2006, S. 205.

²³ BVerfG NJW 1993, 1124 (1125).

²⁴ Jescheck/Weigend, Lehrbuch des Strafrechts, 1996, S. 317: „Für das *Unrecht* der Tat mitbestimmend sind demgemäß die *subjektiven Bestandteile* einer Strafvorschrift nur dann, wenn sie den *Handlungswillen* des Täters charakterisieren, indem sie die Begehungsweise der Tat, das durch den Tatbestand geschützte Handlungsobjekt oder das Rechtsgut betreffen. *Schuldmerkmale* sind dagegen alle diejenigen Umstände, die die *Willensbildung* des Täters näher kennzeichnen, indem sie die Gesinnung, aus der der Tatentschluss erwachsen ist, in einem mehr oder weniger negativen Licht erscheinen lassen.“ (Hervorhebungen durch Verf.). Vgl. auch Sch/Sch-Lenckner/Sternberg-Lieben/Schuster, § 15, Rn. 8; NK-Puppe, § 15, Rn. 2; Roxin, Strafrecht Allgemeiner Teil, Bd. 1, 2006, S. 204 f.

²⁵ BVerfGE 128, 326 (376); 130, 372 (389).

²⁶ Jescheck/Weigend, Lehrbuch des Strafrechts, 1996, S. 54.

²⁷ Jescheck/Weigend, Lehrbuch des Strafrechts, 1996, S. 54.

die Persönlichkeit des Täters anknüpfen.²⁸ Vorgeworfen würde dem Täter primär nicht seine Tat, sondern sein Charakter. Die Straftat würde daher lediglich als Anknüpfungspunkt für die Strafe dienen, die sich aber stark an der Täterpersönlichkeit orientierte.²⁹ Dabei wäre vor allem auch die Gefährlichkeit des Täters maßgeblich³⁰ und nicht die Gefährlichkeit der einzelnen Tat.

Wenn dem hier diskutierten Vorfeldstrafrecht der pauschale Vorwurf des „Täterstrafrechts“ gemacht wird, so ist dies jedoch vor allem deswegen nicht überzeugend, weil die in den Vorfeldtatbeständen bei der Unrechtscharakterisierung dominierenden Vorsatzerfordernisse nicht die Täterpersönlichkeit, sondern (wegen der von ihnen umschriebenen Planungsrisiken) die Gefährlichkeit der Tat charakterisieren. Der Vorwurf des „Täterstrafrechts“ trifft daher die zentrale Problematik der terroristischen Vorfeldstrafatbestände nicht.

(2) Tatstrafrecht als Verbot des „Gedankenstrafrechts“

Die Bedeutung der verfassungsrechtlich geforderten Tatschuld liegt für die hier behandelte Problematik jedoch in einem anderen Aspekt: Da der Schuldgrundsatz mit seiner objektiven Unrechtskomponente ein willensgesteuertes Verhalten in der Außenwelt des Täters verlangt, führt er auch zur Ablehnung eines reinen „Gedankenstrafrechts“. Die rein gedankliche Sphäre des Menschen muss bereits wegen dieses „Täterfordernisses“ als sogenanntes *forum internum* von strafrechtlicher Intervention frei bleiben. Dies wird schon in den alten lateinischen Rechtsregeln und Richtersprüchen deutlich: „Cogitationis poenam nemo patitur“ (Gedanken sind straffrei) und „de internis non iudicat praetor“ (Über innere Vorgänge urteilt kein Richter).³¹ Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich auch für gravierende Straftaten: Wer „nur“ beschließt, einen anderen Menschen zu töten, wird dafür nicht bestraft, sofern er seine Gedanken noch nicht in der Außenwelt verwirklicht hat, indem er etwa (beim Versuch) mit dem Tatwerkzeug in der Nähe des Opfers auftaucht.

Der strafrechtlich nicht erfassbare Bereich der Gedanken gilt aber nur so lange, wie sich die Gedanken nicht in einer Form nach außen auswirken, die der sinnlichen Wahrnehmung eines anderen zugänglich sind. Der – auch durch die Menschenwürdegarantie geschützte – Bereich des straffreien *forum internum* darf deswegen nicht mit dem verfassungsrechtlich geschützten Intimbereich oder dem Kernbereich der privaten Lebensgestaltung verwechselt werden, der gegen strafrechtliche Eingriffe besonders geschützt ist, solange das Verhalten nicht über die Rechtssphäre seines

²⁸ Roxin, Strafrecht Allgemeiner Teil, Bd. 1, 2006, S. 178 f. Siehe zum Täterstrafrecht auch Gropp, in: Sinn/Gropp/Nagy (Hrsg.), Grenzen der Vorverlagerung in einem Tatstrafrecht, 2011, S. 99, 104 ff.

²⁹ Weber, in: Baumann/Weber/Mitsch, Strafrecht Allgemeiner Teil, 2003, S. 32.

³⁰ Jescheck/Weigend, Lehrbuch des Strafrechts, 1996, S. 54.

³¹ Vgl. dazu Hirsch, Roxin-Festschrift, 2001, S. 722.

Urhebers hinausgeht und Belange der Allgemeinheit nachhaltig berührt.³² Dieser Schutz durch Abwehrrechte ist aus anderen Gründen geboten. Er betrifft jedoch nicht die hier interessierenden Fragen des Tatstrafrechts und des Minimums an objektivem Unrecht, die ein sich in der Außenwelt des Täters auswirkendes Verhalten erfordern und damit ein reines „Gedankenstrafrecht“ verbieten.

Mindestgehalt des Verbots eines „Gedankenstrafrechts“ ist demnach, dass der Bürger für sein Verhalten in der Außenwelt bestraft wird. Bloße Absichten dürfen – auch wenn sie anderen mitgeteilt und damit nach außen erkennbar werden – nicht bestraft werden. Dem Verbot des „Gedankenstrafrechts“ liegt die Erkenntnis zugrunde, dass zwischen bösen Absichten einerseits und ihrer Umsetzung andererseits eine grundlegende Trennung zu erfolgen hat. Denn dem zur Eigenverantwortlichkeit befähigten Menschen kann und muss zugetraut werden, sich trotz böser Gedanken für das Recht zu entscheiden. Wollte das Staat bereits die bösen Gedanken sanktionieren – wozu er angesichts der ihm heute technisch zur Verfügung stehenden Ausforschungsmöglichkeiten durchaus in weitem Umfang in der Lage wäre – so würde der Bürger gerade nicht mehr als eigenverantwortliche Person respektiert. Selbstbestimmung wäre dann nicht mehr realisierbar. Für das Gebot eines Tatstrafrechts folgt daraus, dass für den Bürger klar erkennbar sein muss, wann er objektiv die Grenze zwischen Recht und Unrecht überschreitet.

Diese Erkennbarkeit ist dann nicht gewährleistet, wenn Strafbarkeit an ein alltägliches und sozialadäquates Verhalten anknüpft und dieses lediglich bei Vorliegen einer deliktischen Absicht kriminalisiert. Es ist offensichtlich, dass eine Strafnorm unzulässig wäre, wenn sie die Anforderungen an eine objektive Unrechtskomponente dadurch umgehen würde, dass sie z.B. das Atmen eines Menschen in Verbindung mit einem Tötungsentschluss als Straftat definieren würde. Die Grenzen eines Tatstrafrechts werden jedoch auch tangiert, wenn eine Norm gegen die Terrorismusfinanzierung das „Ansammeln“ oder „Ansparen“ von Finanzmitteln in Verbindung mit einer terroristischen Deliktsbegehungsabsicht unter Strafe stellen würde. Angesichts der Alltäglichkeit des Ansparens von Finanzmitteln würde damit in vielen Fällen ein rein geistiger Umwidmungsakt bezüglich der eigenen Finanzmittel strafbar.

(3) Erfordernis der objektiven Manifestation einer Deliktsbegehungsabsicht (insb. bei Planungsdelikten)

Ein Straftatbestand verlangt daher – vor allem auch bei der Vorverlagerung der Strafbarkeit ins Planungsstadium – zur Vermeidung einer „Gedankenstrafbarkeit“ eine Handlung in der Außenwelt, die unter den konkreten Umständen kein alltägliches oder sozialadäquates Verhalten darstellt. Für einen – die deliktische Planung

³² Vgl. BVerfG 80, 367, 375 f.; BVerfG 109, 279 (313).

kennenden – objektiven Beobachter muss es sich dabei um eine eindeutige objektive Manifestation der Deliktsbegehungsabsicht handeln, sodass diese – ähnlich wie beim Unterschlagungstatbestand für die Manifestation der Zueignung – in objektiv erkennbarer Weise bestätigt wird.³³

Ein solcher deliktischer Sinnbezug kann z.B. darin liegen, dass der Täter bestimmte Grundstoffe für den Bombenbau in einer Menge bezieht, die ohne Berücksichtigung der Anschlagsplanung für seine private oder berufliche Lebensgestaltung keinen Sinn ergeben würde, oder dass er Gelder an eine bestimmte Person versendet.³⁴ Die objektive Manifestation einer Terrorismusplanung ist für einen objektiven Beobachter mit Kenntnis des Tatplans auch gegeben, wenn Gelder – per Kurier oder Überweisung – an die Adresse einer terroristischen Organisation geschickt werden oder wenn eine zweckgerichtete Spendensammlung im Internet durchgeführt wird. Dieses Erfordernis der objektiven Manifestation der Tatplanung kann vor allem auch die Problematik des Ausreisedelikts von § 89a Abs. 1 Nr. 2a StGB-E entschärfen, da die darin genannte Tathandlung der Ausreise ins Ausland damit nur erfasst werden kann, wenn sich die deliktische Zielsetzung des Ausreisenden objektiv im Tatgeschehen manifestiert, z.B. durch die Mitnahme von spezifischen Tatmitteln (z.B. eines Nachtsichtgeräts oder einer schussicheren Weste) oder durch die Auflösung und Mitnahme der Ersparnisse des Ausreisenden im Kontext einer Reiseplanung nach Syrien. Denn die Problematik dieses Tatbestands liegt nicht primär in der zeitlich sehr weitreichenden Vorverlagerung (für die es bestimmte Gründe gibt, weil die versuchte Ausreise in vielen Fällen der letzte Interventionspunkt der Herkunftsstaaten vor der endgültigen Radikalisierung und der Verstrickung in ein terroristisches Unrechtssystem ist), sondern in der Sozialadäquanz und der Alltäglichkeit der Tathandlung der versuchten Ausreise (die der Entwurf noch dadurch verschärft, dass er die von der UN-Resolution immerhin noch vorgenommene Begrenzung der Ausreise in einen Staat, der nicht der Heimat- oder Aufenthaltsstaat des Ausreisenden ist, nicht übernimmt).

(4) Erfordernis der objektiven Eignung der Tat zur Rechtsgutsgefährdung (insb. bei Planungsdelikten)

Speziell im Hinblick auf das Gefährdungsunrecht der sogenannten Planungsdelikte muss überdies noch die Frage gestellt werden, ob (nicht primär im Hinblick auf einen über das *forum internum* hinausgehenden Taterfolg, sondern im Hinblick auf

³³ Vgl. zur objektiven Manifestation des Tätersvorsatzes bei den „Planungsdelikten“ Sieber, NStZ 209, 353, 360 f, 362. Siehe dazu BGH NStZ-RR 2006, 377; Sch/Sch-Eser, § 246 Rn. 11.

³⁴ Zur „Anpassung“ des Verhaltens an die deliktische Planung bzw. zur fehlenden „nicht-deliktischen Erklärbarkeit“ Kudlich, Die Unterstützung fremder Straftaten durch berufsbedingtes Verhalten, 2004, S. 184 ff. Siehe auch bereits Jakobs, ZStW 97 (1985), 751–785 (762 ff.).

die Forderung nach einem Minimum an objektivem Unrecht) noch zusätzliche Voraussetzungen für den objektiven Unrechtstatbestand zu fordern sind. In Betracht käme hier z.B. die Forderung, dass sich die Gefährdungseignung der Tat bereits aus dem objektiven Tatbestand allein ergeben muss, dass die zur Planung eingesetzten Tatmittel „typischerweise“ gefährlich sein müssen oder dass die Tat ein bestimmtes Risikopotenzial aufweisen muss.

Die erstgenannte Forderung einer bereits rein objektiv erforderlichen Gefährlichkeit wäre etwa bei Waffen oder kerntechnischem Material gegeben. Eine solche Gefährlichkeit kann Grundlage eines absoluten (d.h. unabhängig von einem Verwendungszweck gegebenen) Besitz- oder Weitergabeverbots (z.B. nach dem Waffengesetz) sein, hat jedoch bei Vorliegen eines engen subjektiven deliktischen Planungszusammenhangs keine Berechtigung, vor allem weil sie die Bedeutung eines menschlichen Willensentschlusses unzureichend berücksichtigt.

Auch die zweitgenannte Forderung, dass ein Planungsdelikt nur dann legitim ist, wenn es mit „typischerweise“ gefährlichen Gegenständen vorbereitet wird,³⁵ verkennt die anhand der Dual-Use-Problematik deutlich gewordene Tatsache, dass die Gefährlichkeit von Gegenständen mit einem mehrfachen Verwendungszweck regelmäßig nicht aus diesem Gegenstand allein, sondern nur aus den Absichten eines konkreten Verwenders bestimmt werden kann. Für die Besitzstrafbarkeit von sogenannten Hackingtools kann z.B. nicht darauf abgestellt werden, ob ein bestimmtes Computerprogramm zu 51 % von Sicherheitsunternehmen zu Penetrationstests und zu 49 % von bösartigen Hackern zum Eindringen in fremde Systeme benutzt wird.³⁶

Als zusätzliche Begrenzung der Planungsdelikte bleibt daher nur die – vergleichsweise unproblematische – Forderung, dass die von dem Gefährungsdelikt verlangte und in der Außenwelt manifestierte Tathandlung zur Gefährdung des geschützten Rechtsguts geeignet sein oder eine erhebliche Gefahr für das Rechtsgut verursachen muss.³⁷ Dieses Mindestmaß an Gefährlichkeit folgt vor allem aus dem Erfordernis des spezifischen Gefährdungsunrechts. Es entspricht zwar nicht der Regelung der Versuchsstrafbarkeit, die – wie § 23 Abs. 3 StGB zeigt – grundsätzlich auch den untauglichen Versuch erfasst. Da die Planungsdelikte auf die Gefährdung des Rechtsguts durch ein unmittelbares Ansetzen des Täters zur Begehung des schädigenden Delikts verzichten, sollte diese rechtspolitisch umstrittene Ausdehnung der Versuchsstrafbarkeit jedoch nicht auch noch für die Planungsdelikte übernommen werden. Klar untaugliche Planungen im Vorfeld der eigentlichen Deliktsbegehung sollten daher nicht kriminalisiert werden. Dieses Mindestmaß an objektiver Gefährlichkeit sollte sich möglichst aus dem Gesetzestext ergeben oder

³⁵ Vgl. *Puschke*, in: Hefendehl (Hrsg.), *Grenzenlose Vorverlagerung*, S. 32.

³⁶ Vgl. zu diesen Fragen ausführlich *Albrecht*, *Die Kriminalisierung von Dual-Use-Software*, 2014, S. 66 ff., 171 ff., 231 ff.

³⁷ Vgl. *Sieber*, *NStZ* 2009, 353, 361 f.

zumindest – ebenso wie die Forderung nach einer Manifestation der Deliktsbegehungsabsicht – in der Gesetzesbegründung festgeschrieben werden.

bb) Subjektive Unrechtselemente

Mindestvoraussetzung der Strafbarkeit eines Verhaltens ist damit seine Eignung zur Gefährdung des geschützten Rechtsguts. Eine Berücksichtigung subjektiver Merkmale durch das Strafrecht wird damit allerdings grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Vielmehr lässt sich ohne die Berücksichtigung subjektiver Elemente die soziale Bedeutung einer Tat oft überhaupt nicht verstehen. Die eine Schädigung des geschützten Rechtsguts bezweckende Tat ist vor allem wegen dieser Zwecksetzung gefährlich. Die Berücksichtigung eines Schädigungsvorsatzes bedeutet deshalb noch lange kein Gesinnungsstrafrecht. Die große Bedeutung des Vorsatzes im Strafrecht belegt vielmehr, dass sich die Gefährlichkeit einer Tat nur aus einer Zusammensicht von objektiven Geschehen (d.h. den objektiven Unrechtselementen) und den voluntativen Merkmalen des Täters (d.h. dem Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Schädigungsvorsatzes) ergibt. Die Gefährlichkeit eines objektiven Geschehens kann sich damit – wie der strafbare Versuch verdeutlicht – vor allem auch aus den subjektiven Merkmalen des Täters ergeben. Für die Gefährlichkeit einer Tat ist deswegen nicht stets die Schädigungseignung der vom Täter verwendeten Gegenstände bedeutsam, sondern auch (und oftmals sogar vor allem) sein Schädigungswille. Damit wird primär jedoch nicht die Gesinnung des Täters bestraft, sondern die Gefährlichkeit der Tat.

Da sich strafrechtliches Unrecht somit aus objektiven und subjektiven Merkmalen zusammensetzt,³⁸ kann in Straftatbeständen ein eher geringeres Gefährdungspotenzial der objektiven Merkmale durch ein größeres Gefährdungspotenzial der subjektiven Merkmale ausgeglichen werden. Ein weit in das Vorfeld der strafrechtlichen Schädigung vorverlagerter Straftatbestand mit einem geringen objektiven Unrechtskern muss daher durch erhöhte Vorsatzanforderungen (insb. einen direkten Vorsatz) ausgeglichen werden. Im umgekehrten Fall erlaubt ein gravierendes objektives Unrecht wie die Tötung eines Menschen auch die Bestrafung eines nur fahrlässigen Verhaltens mit einer wesentlich geringeren subjektiven Unrechtskomponente.

Besonders deutlich wird die Begründung der Gefährlichkeit einer Tat mit subjektiven Merkmalen bei Delikten, bei denen der Täter mit seiner Vorbereitungshandlung eine *eigene* Tat plant. Da der Täter sich in einer derartigen Konstellation jederzeit noch anders entscheiden kann, lässt der Bundesgerichtshof hier zu Recht einen Eventualvorsatz nicht genügen, sondern verlangt einen „festen“ Entschluss. Er führt dazu aus:

³⁸ Vgl. *Gropp*, in: Sinn/Gropp/Nagy (Hrsg.), Grenzen der Vorverlagerung in einem Tatstrafrecht, 2011, S. 102.

Zwar führt all dies auch in einer Zusammenschau noch nicht zur Verfassungswidrigkeit der Norm. Indes sähe der Senat – auch unter Berücksichtigung der durch § 89 a StGB eröffneten, weit gespannten Reaktionsmöglichkeiten auf der Rechtsfolgende – die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit vor diesem Hintergrund als überschritten an, wenn es zur Begründung der Strafbarkeit auf der subjektiven Tatseite lediglich erforderlich wäre, dass es der Täter nur für möglich hält und billigend in Kauf nimmt, das von ihm ins Auge gefasste Vorhaben auch umzusetzen. Dem kann indes durch eine verfassungskonforme Restriktion des subjektiven Tatbestands Rechnung getragen werden. Aus den genannten Gründen ist es zur Wahrung der Grundsätze des Tatstrafrechts sowie des Schuldprinzips und damit elementarer Garantien des Grundgesetzes erforderlich, dass der Täter bei der Vornahme der in § 89a II StGB normierten Vorbereitungshandlungen zur Begehung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen ist. Bezüglich des „Ob“ der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat genügt somit bedingter Vorsatz nicht (so auch NK-StGB-Paeffgen, § 89 a Rn. 22 f.). Bei einem derartigen Verständnis werden die unter Umständen sozialneutralen objektiven Tathandlungen durch den manifest gewordenen, unbedingten Willen des Täters zur Durchführung der – wenn auch nur in Umrissen konkretisierten – geplanten schweren staatsgefährdenden Gewalttat derart verknüpft, dass noch eine abstrakte Gefährdung der durch § 89 a StGB geschützten gewichtigen Rechtsgüter in einem Maße erkennbar wird, das eine Strafverfolgung des Täters zu legitimieren geeignet ist.³⁹

Diese Forderung des Bundesgerichtshofs nach einem direkten Vorsatz ist schon allein deswegen überzeugend, weil die Konstruktion eines Eventualvorsatzes in Bezug auf das zukünftige eigene Handeln des Täters bereits ontologisch und sprachlich nicht viel Sinn ergibt. Ähnliches gilt, wenn der Täter zwar eine fremde Tat fördern will, diese aber noch von weiteren Tatbeiträgen des Täters abhängt, über die er frei entscheiden kann. In diesen Fällen ist ein stärkerer deliktischer Planungsbezug des Täters aber auch erforderlich, um ein strafwürdiges Unrecht zu begründen. Durch das Erfordernis, der Täter müsse zur Begehung der Gewalttat „fest entschlossen“ sein, fordert der Bundesgerichtshof in der Sache ein funktionales Äquivalent für das „unmittelbare Ansetzen“ beim strafbaren Versuch. Der Täter muss sich deswegen unbedingt zum Angriff auf das Schutzgut entschlossen haben. Während dieser Entschluss in der Regel erst zum Zeitpunkt des unmittelbaren Ansatzens als gesicherte Erkenntnis unterstellt wird, soll angesichts der besonderen Bedeutung der vorliegend tangierten Schutzgüter das unmittelbare Ansetzen nicht abgewartet werden müssen.

Gibt der Täter mit seinem risikoerhöhenden Tatbeitrag dagegen ein Geschehen vollständig in fremde Hände, so könnte bei Erreichen eines entsprechenden Risikos allerdings auch ein Eventualvorsatz genügen, wenn die Tathandlung selbst einen erheblichen Unrechtsbezug hat. Denn hier ergibt sich die Gefährdung des Schutzguts nicht mehr überwiegend aus dem Willen des Täters, sondern aus den von ihm nicht beherrschbaren Umständen. Soweit Tathandlungen – wie bei der Terrorismusfinanzierung – in objektiver Hinsicht eine starke Ähnlichkeit zu alltäglichen und sozialadäquaten Handlungen aufweisen, sollte jedoch auch zur klaren Tren-

³⁹ BGH NJW 2014, 3458, 3465 f. (Rn. 45). Vgl. bereits *Sieber*, NStZ 2009, 353, 362.

nung von strafbarem und straflosem Verhalten grundsätzlich ein direkter Vorsatz auch bei der Förderung einer fremden Tat verlangt werden.⁴⁰

c) *Subjektive Unrechtsbegründung und Tatnachweis*

Wird – wie typischerweise bei den Delikten der Terrorismusprävention – die Schwere des Unrechts vor allem durch die Berücksichtigung subjektiver Unrechtselemente bestimmt, so ist dies für die Wahrung des Schuldprinzips, aber auch aus Gründen des Tatnachweises nicht unproblematisch. Das BVerfG weist darauf hin, dass sich ohne Aufklärung des wahren Sachverhalts das Schuldprinzip nicht verwirklichen lasse.⁴¹ Die Ermittlung des unrechtsbegründenden Willens erfolgt im Strafrecht klassischerweise dadurch, dass vom objektiven Geschehen einer Rechtsverletzung auf die subjektiven Merkmale des Täters geschlossen wird. Sinn und Zweck der primär der Prävention dienenden Tatbestände ist die Bestrafung bereits im Vorfeld möglicher Verletzungen.⁴² Der Feststellung subjektiver Merkmale haften allerdings – zumal, wenn sie auf Gewalttaten in ferner Zukunft gerichtet sind – im Gegensatz zur Feststellung objektiver Unrechtselemente regelmäßig besondere Schwierigkeiten an. Der wahre Sachverhalt – insbesondere ein „fester“ Tatentschluss des Vorbereitungstäters – lässt sich oftmals nur schwer aufklären.⁴³ Ein im Wesentlichen durch subjektive Elemente begründetes Unrecht birgt somit in besonderem Maße die Gefahr einer nicht der Schuld des Beschuldigten entsprechenden Bestrafung.

⁴⁰ So bereits *Sieber*, NStZ 2009, 353, 362. Diese Fälle werden von BHG NJW 2014, 3489, 3466 (Rn. 46) offengelassen: „Allerdings findet sich in den Gesetzesmaterialien zu § 89 a II Nr. 4 StGB, der die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat durch deren Finanzierung unter Strafe stellt, ein Hinweis, der dahin verstanden werden kann, insoweit genüge der bedingte Vorsatz des Täters, dass der Dritte, dem er die erheblichen Vermögenswerte zur Verfügung stellt, die damit vorbereitete schwere staatsgefährdende Gewalttat begeht (BT-Drucks. 16/12428, 15). Ähnlich wird im Schrifttum teilweise danach unterschieden, ob die vorbereitete Tat durch den Vorbereitungstäter selbst oder durch einen Dritten begangen werden soll; in letztgenanntem Fall reiche der bedingte Vorsatz des „Vorbereitungstäters“ aus, dass der Dritte die vorbereitete Tat ausführe (s. etwa *Sternberg-Lieben* in Sch/Sch, § 89 a Rn. 17 m.w.N.). Dies betrifft indes jeweils nicht den hier zu entscheidenden Sachverhalt. Der *Senat* kann daher offenlassen, ob er dem vor dem Hintergrund der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Problematik folgen könnte.“

⁴¹ Vgl. BVerfG, NJW 2013, 1058 (1060) m.w.N.

⁴² Dazu KG, Beschluss vom 26.10.2011 – 4 Ws 92, 93/11 – BeckRS 2012, 02953.

⁴³ Vgl. *Hefendehl*, StV 2005, 156 (159).

4. Risikoschaffung als strafbares Unrecht

a) *Allgemeine Begründung und Typologie der Risikodelikte*

Strafrecht schützt Rechtsgüter – auch nach dem Ansatz des BVerfG – zunächst gegen Verletzungshandlungen. Bei der bloßen Rechtsgutsgefährdung ohne Verletzung konkreter Schutzobjekte verlangt die Begründung strafbaren Unrechts eine zusätzliche Legitimation, deren Grundlagen in der strafrechtlichen Literatur bisher allerdings noch wenig geklärt sind.⁴⁴

Der Schritt von der Kriminalisierung der Verletzungshandlung zur Kriminalisierung der Gefährdungshandlung lässt sich zunächst damit begründen, dass die Verhinderung von Gefährdungshandlungen dem geschützten Rechtsgut bzw. einem konkret geschützten Tatobjekt zugutekommt. Dieser Schutz kann mit der spezialpräventiven Einwirkung auf den Täter, der generalpräventiven Abschreckung anderer sowie der Stabilisierung der Normgeltung (positive Generalprävention) begründet werden.⁴⁵

Strafbares (Gefährdungs-)Verhalten setzt damit neben dem Unrecht die schuldhafte Schaffung eines unerlaubten Risikos voraus, das dem Täter zuzurechnen und als sozialetisches Fehlverhalten zu missbilligen ist.⁴⁶ Die sich aus dem Schuldprinzip ergebenden Erfordernisse der strafrechtlichen Zurechnung und der für eine Strafe erforderlichen sozialetischen Missbilligung⁴⁷ grenzen die Legitimation der strafrechtlichen Intervention dabei von der Legitimation des polizeirechtlichen Eingriffs ab, der allein aufgrund einer konkreten oder abstrakten Gefahr erfolgen kann (und deswegen z.B. auch von einer schuldunfähigen Person ausgehen kann). Die Legitimation von abstrakten Gefährdungsdelikten erfordert deswegen auch eine zusätzliche Begründung, warum die Gefahrschaffung ohne Eintritt eines Verletzungserfolges dem Täter zuzurechnen und zu missbilligen ist. Zur Begründung dieser spezifisch strafrechtlichen Zurechnung, Vorwerfbarkeit und Missbilligung der Gefährdung sind die einzelnen Gruppen der Gefährdungs- oder Risikodelikte zu differenzieren.

Die Gefährdungsdelikte und ihre jeweiligen Legitimationskriterien werden in der strafrechtlichen Literatur in unterschiedlicher Weise systematisiert und anerkannt.⁴⁸

⁴⁴ Zutr. Frisch, in: Hefendehl u.a. (Hrsg.), Die Rechtsgutstheorie, 2003, S. 222–238. Vgl. nunmehr auch den instruktiven Überblick von Albrecht, Die Kriminalisierung von Dual-Use-Software, S. 26 ff.

⁴⁵ Zu einer generalpräventiven Begründung der Bestrafung von Gefährdungshandlungen vgl. BVerfG 90, 145, 184.

⁴⁶ Vgl. Sieber, NStZ 209, 353, 357 f.

⁴⁷ Zur sozialetischen Missbilligung als Voraussetzung der Strafe vgl. BVerfG 90, 145, 184.

⁴⁸ Vgl. Frisch, Tatbestandsmäßiges Verhalten und Zurechnung des Erfolgs, 1988, S. 230–506; ders., in: Hefendehl u.a. (Hrsg.), Die Rechtsgutstheorie, 2003, S. 227–238; Hefendehl,

Die oben genannte Analyse von *Sieber* zu Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt hat gezeigt, dass unterschiedliche Typen von Gefährdungsdelikten mit unterschiedlichen Begründungen für die Legitimation der Strafbarkeit bestehen. Sie differenziert – im Hinblick auf die Funktionalität der gebildeten Fallgruppen für die Unrechtsbegründung – *drei Haupttypen* von Gefährdungsdelikten:⁴⁹

- In der ersten Fallgruppe der „objektiven Gefahrschaffungsdelikte“ beruht die missbilligte und dem Täter vorgeworfene Gefährdung primär auf der vom Täter – vorsätzlich oder fahrlässig – geschaffenen, aber von ihm nicht mehr beherrschten objektiven Gefahrensituation.
- In der Fallgruppe der „Planungsdelikte“ resultiert die missbilligte und dem Täter vorgeworfene Gefährdung dagegen aus dem (direkten) Vorsatz zur Förderung einer Deliktsbegehung, den der Täter durch eine äußere Manifestation dokumentiert.
- In der Fallgruppe der „Kooperationsdelikte“ liegt der Bestrafungsgrund vor allem in einer missbilligten und dem Täter vorgeworfenen subjektiven und objektiven Tatvorbereitung und in einem – gefahrsteigernden – Zusammenwirken mehrerer Täter.

Soweit die allgemeinen strafrechtlichen Voraussetzungen an die Zurechnung und Vorwerfbarkeit von Straftaten sowie die spezifischen Voraussetzungen für die Vorwerfbarkeit dieser Gefährdungen erfüllt sind, ist die Legitimation der Delikte gegeben. Der hier interessierende § 89c StGB-E gehört in die zweitgenannte Gruppe der Planungsdelikte. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Zusammenfassung der Legitimationsgesichtspunkte für diese Deliktgruppe.⁵⁰

b) *Strafbegründung und Kritik der sogenannten Planungsdelikte*

Die „Planungsdelikte“, die in der deutschen Strafrechtsliteratur lange Zeit vernachlässigt wurden, werden im angloamerikanischen Strafrecht anschaulich als *inchoate offences* (d.h. als „unfertige Delikte“) bezeichnet. Sie haben durch das GVVG in Deutschland eine zunehmende Bedeutung erlangt. Bei diesen – auch als „Versuchs- und Vorbereitungsdelikte“ oder „Gefährdungsdelikte mit überschießender Innen-tendenz“ zu charakterisierenden – „Planungsdelikten“ beruht die Gefährdung des

Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht, 2002, S. 147–207); *Wohlers*, Deliktstypen des Präventionsstrafrechts (2000), S. 281–337; *Zieschang*, Die Gefährdungsdelikte, 1998, S. 52–101.

⁴⁹ *Sieber*, NStZ 209, 353, 358 ff.

⁵⁰ Sie basieren auf der Analyse von *Sieber* zum GVVG 2009 für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages (veröffentlicht in NStZ 209, 353, 358 ff.), wobei einzelne Passagen wörtlich übernommen wurden.

Rechtsguts weniger auf einer vom Täter in seiner Außenwelt geschaffenen objektiven Gefahr. Vielmehr dominiert die Gefährdung durch subjektive Absichten, Planungen oder sonstige Vorstellungen des Täters. Wie oben dargestellt müssen diese Planungen allerdings objektiv durch eine (in ihrem Unrechtsbezug noch näher zu bestimmende) Tathandlung manifestiert sein, um eine Strafbarkeit bloß „böser Gedanken“ im *forum internum* des Täters auszuschließen. Die Tathandlung muss weiter geeignet sein, das von der Norm (akzessorisch) geschützte Rechtsgut bzw. das entsprechende Tatobjekt zu gefährden.

In diese Deliktgruppe lässt sich nach zutreffender Ansicht vor allem der *Versuch* einordnen.⁵¹ Ein strafbarer Versuch erfordert in subjektiver Hinsicht den Entschluss, eine – bereits konkret bestimmte – Straftat zu begehen. Objektiv setzt die Strafbarkeit weiter voraus, dass der Täter auf der Grundlage seiner Tatplanung unmittelbar zur Tatverwirklichung ansetzt, wodurch er seine Entschlossenheit zur Tatdurchführung und seine Gefährlichkeit manifestiert (was beim tauglichen Versuch in der Regel eine konkrete Gefahr für das geschützte Tatobjekt oder Rechtsgut verursacht). Das in § 22 StGB normierte objektive Strafbarkeitserfordernis des unmittelbaren Ansetzens schließt damit nicht nur die Strafbarkeit der rein subjektiven Tatplanung und der bösen Gedanken aus, sondern zeigt auch die Straflosigkeit der bloßen Tatvorbereitung. Das Ausspähen des Tatorts, das Sich-Verschaffen der Tatwaffe, die Anfahrt zum Tatort oder das Dem-Opfer-Auflauern werden daher als Vorbereitungshandlungen regelmäßig noch nicht von der Versuchsstrafbarkeit erfasst. Die grundsätzliche Straflosigkeit einer solchen Tatplanung beruht unter anderem darauf, dass der Täter in diesen Fällen noch mögliche letzte Tathemmungen überwinden muss und erst beim unmittelbaren Ansetzen zur Tatbestandsverwirklichung eine relevante Gefährdung des Tatobjekts oder Rechtsguts erfolgt. Bei einzelnen Delikten finden sich allerdings auch Vorverlagerungen des Strafrechtsschutzes in Vorbereitungs- und Planungsdelikten, bei denen die Strafbarkeit – anders als beim Versuch – bereits im Planungsstadium lange vor dem unmittelbaren Ansetzen des Täters zur Tatbestandsverwirklichung beginnt.

Für das GVVG-ÄndG ist diese zeitliche Vorverlagerung der Strafbarkeit mithilfe von *Vorbereitungs- oder Planungsdelikten* von zentraler Bedeutung. Diese Delikte erfordern zwar ebenso wie der Versuch einen Vorsatz zur Tatbestandsverwirklichung, lassen jedoch – anders als der Versuch – auch eine Ausführungshandlung im frühen Planungsstadium (sowie teilweise eine wenig konkretisierte Tätervorstellung von der Tat) genügen. Wegen dieser weiten Vorverlagerung der Tat und der Ersetzung von objektiven Tatbestandsmerkmalen durch subjektive Vorstellungen ist ihre Legitimation vor allem den – oben angesprochenen – *Einwänden des man-*

⁵¹ Nach anderer Ansicht wird der Versuch nicht wegen seiner Gefährlichkeit, sondern (auch) wegen des vom Täter verursachten Eindrucks bestraft. Zur Strafbegründung der Gefährdung zutr. *Hirsch*, *Roxin-Festschrift* (2001), S. 711–728 (716–719); ferner *Roxin*, *Strafrecht AT*, Bd. 2 (2003), § 29 Rn. 10–24.

gelnden objektiven Unrechts, des Gesinnungsstrafrechts und des fehlenden Zusammenhangs ausgesetzt: Erstens wird eingewandt, die Begründung einer Rechtsgutsgefährdung durch subjektive Planungsmerkmale sei unzulässig, da es sich hier um bloße Planungen handle. Die Strafbarkeit laufe auf eine Kriminalisierung der bloßen Gedanken und damit auf ein grundsätzlich unzulässiges Täter- und Gesinnungsstrafrecht hinaus. Zweitens wird darauf hingewiesen, dass eine Gefährdung durch objektiv definierte, weit in das Vorbereitungsstadium vorverlegte Tathandlungen allenfalls in minimalem Umfang gegeben sei. Drittens wird kritisiert, dass aufgrund der zeitlichen Verlagerung der Strafbarkeit in das Vorfeld der Täter noch nicht seine letzten Tathemmungen überwunden habe, ihm deswegen eine Umkehr noch möglich sei; da der Täter zur Ausführung der Haupttat noch weitere Willensentscheidungen treffen müsse oder die Vollendung des Anschlags noch von Aktivitäten eines Dritten abhängе, dürfe die geplante Gewalttat dem Handelnden nicht als strafbares Unrecht zugerechnet werden.⁵²

Diese Kritik an der Strafbarkeit von bloßen Gedanken sowie dem damit zusammenhängenden Täter- und Gesinnungsstrafrecht ist im Ansatz richtig, da eine rein subjektive Strafbarkeitsbegründung unzulässig und bei einer Kriminalisierung des menschlichen *forum internum* auch als unzulässiges Gedankenstrafrecht verfassungswidrig wäre. Diese Kritik trifft jedoch – wie oben dargestellt – dann nicht zu, wenn die einschlägigen Straftatbestände – wie oben gefordert – zusätzlich zu ihren subjektiven Voraussetzungen eine objektive und deliktsbezogene Ausführungshandlung aufweisen, mit welcher der Täter aus seinem *forum internum* oder seinem privaten Raum in die Außenwelt hinaustritt und dort seinen Deliktwillen manifestiert und eine Gefahr verursacht.⁵³

Der Hinweis auf den geringen Unrechtsgehalt ist ebenfalls ernst zu nehmen. Es kann und muss durch die o.g. die Forderungen berücksichtigt werden, dass völlig sozialadäquate Alltagshandlungen nicht als alleiniger objektiver Anknüpfungspunkt der Kriminalisierung dienen dürfen, dass das objektive Verhalten des Täters seine deliktischen Planungen für einen – die entsprechenden Planungen kennenden Beobachter – objektiv manifestieren muss und dass diese objektiven Tathandlungen zu einer objektiven Gefährdung geeignet sein müssen. Wenn diese objektiven Mindestvoraussetzungen gegeben sind, kann eine noch immer vergleichsweise geringe Schwere des Unrechts jedoch durch eine überschießende subjektive Innenintendenz des Täters gesteigert werden. Im Bereich der Planungsdelikte ist dazu – vor allem wenn es dem Täter um die Planung einer eigenen Tat geht – ein direkter Vorsatz erforderlich. Weiter muss ein – aufgrund der Vorverlagerung der Strafbar-

⁵² Vgl. Gierhake, ZIS 2008, 397–405 (402); Pawlik, Der Terrorist und sein Recht, 2008, S. 35 f.; Walter, KJ 2008, 443–450 (446).

⁵³ Vgl. dagegen Jakobs, ZStW 97 (1985), 751–785 (753 ff.) und Pawlik, Der Terrorist und sein Recht, 2008, S. 27 ff.

keit geringeres – Gesamtunrecht der Tat im Strafraumen und bei der Strafzumessung angemessen berücksichtigt werden.

Die als weiterer Kritikpunkt angesprochene mögliche Aufgabe des Tatentschlusses ist ebenfalls ein wichtiger Gesichtspunkt, führt aber gleichfalls nicht zum generellen Wegfall der Legitimität einer Vorverlagerung des Strafrechts bei den sogenannten Planungsdelikten: Soweit der Täter die Tat nicht selbst durchführen will (wie bei der Fremdbegehungsvariante von § 89c Abs. 1 StGB-E), sondern einen Dritten unterstützt, hat er seinen Tat- und Gefährdungsbeitrag bereits geleistet und kann ihn oft gar nicht mehr rückgängig machen, selbst wenn er dies wollte. Will der Täter (wie bei der Selbstbegehungsvariante des § 89c Abs. 2 StGB-E) die Tat dagegen selbst vornehmen, so kann der Gesetzgeber dieses Verhalten auch als „Rücktritt“ vom Anschlagplan oder mit einer Vorschrift über tätige Reue erfassen. Dies wird der Problematik auch ausreichend gerecht, da die mögliche Aufgabe des deliktischen Tatplans das zunächst geschaffene Risiko nicht völlig aus der Welt schaffen kann. Die fehlende „Anschlagsnähe“ im Planungsstadium, die noch nötigen Zwischenschritte sowie die Möglichkeit einer Aufgabe des Tatplans können somit durch qualifizierte Vorsatz- und Risikoerfordernisse sowie eine Vorschrift über den Rücktritt oder die tätige Reue in bestimmten Grenzen kompensiert werden.⁵⁴ Soweit der Täter eine eigene Tatplanung endgültig aufgibt und die von ihm geschaffene Gefährdung vollständig beseitigt, sollte dies ebenso wie beim Versuch zur Straflosigkeit führen. Wenn dies bei einer Aufgabe der Tatplanung nicht der Fall ist, sollte die Möglichkeit einer Milderung oder eines Absehens von Strafe geschaffen werden. Diese „goldene Brücke“ sollte aus kriminalpolitischen Gründen von einer entsprechenden „Aufklärungshilfe“ des Täters abhängig gemacht werden.⁵⁵

Die Vorverlagerung der Strafbarkeit mit sogenannten Planungsdelikten ist damit unter bestimmten Bedingungen und Grenzen, die im Folgenden abschließend zusammengefasst werden, zulässig.

c) *Rechtsstaatliche Voraussetzungen für die „Planungsdelikte“*

Die oben dargestellten allgemeinen Kriterien zur Begrenzung des Strafrechts und insbesondere seiner Vorverlagerung führen für die Gruppe der „Planungsdelikte“ zu folgenden Grundsätzen:

- (1) Die Vorverlagerung der „Planungsdelikte“ vor den Zeitpunkt der Versuchsstrafbarkeit ist nur zulässig, wenn für wichtige verfassungsrechtlich geschützte Güter – auf der Beurteilungsgrundlage der Tatplanung – ein erhebliches

⁵⁴ Zum Zusammenwirken von objektiven und subjektiven Handlungsunrechtselementen für die Missbilligung eines Verhaltens vgl. *Kudlich*, Benakis-Festschrift, 2008, S. 265 ff.; *Rackow*, Neutrale Handlungen als Problem des Strafrechts, S. 121 ff.

⁵⁵ Vgl. dazu näher unten B.7.

Schadensrisiko besteht, das eine staatliche Intervention zu diesem frühen Zeitpunkt erfordert. Die mit der Vorverlagerung verbundene Freiheitsbeschränkung ist nur dann angemessen, wenn dieser Gefahr zu einem späteren Zeitpunkt erfahrungsgemäß nicht mehr erfolgreich begegnet werden kann.⁵⁶

- (2) Die entsprechenden Vorverlagerungstatbestände erfordern einen objektiven Mindestunrechtstatbestand. Eine deliktische Planung allein oder nur eine „terroristische“ Gesinnung können noch kein strafwürdiges Unecht rechtfertigen und wären als alleinige Strafbegründung ein unzulässiges Gedankenstrafrecht. Das *forum internum* der Gedanken muss ein straffreier Raum bleiben. Der objektive Tatbestand erfordert deswegen neben einer Handlung des Täters in der Außenwelt eine objektive Manifestation des Vorbereitungsent schlusses, die diesen in objektiv erkennbarer Weise bestätigt. Sozialadäquate Alltagshandlungen – wie das Ansparen von Geld – reichen dazu nicht aus. Ein solcher deliktischer Sinnbezug kann z.B. darin liegen, dass der Täter an eine spezielle Person Geld überweist oder dass er bestimmte Grundstoffe für den Bombenbau in einer Menge bezieht, die ohne Berücksichtigung der Anschlagsplanung für seine private oder berufliche Lebensgestaltung keinen Sinn ergeben. Die objektive Handlung muss dabei zu einer Schädigung des Rechtsguts bzw. des Tatobjekts geeignet sein; eine hierüber hinausgehende Gefährdungseignung ist nicht erforderlich.
- (3) Wenn der objektive Tatbestand nur ein geringes Unrecht umschreibt und wenig über die subjektive Deliktsverwirklichung aussagt, so muss dieser geringe Unrechtsgehalt durch erhöhte Vorsatzqualifikationen gesteigert werden. Weit im Vorfeld liegende Vorbereitungshandlungen mit einem geringen objektiven Unrechtsgehalt und Unrechtsbezug erfordern deswegen einen unbedingten und direkten Vorsatz (d.h. Wissen oder Wollen) im Hinblick auf die Verwirklichung eines schweren Delikts. Dies gilt insbesondere für die Deliktskategorie einer eigenen Tatplanung des Täters, aber auch bei der Unterstützung einer fremden Tat, wenn der objektive Unterstützungstatbestand nur einen geringen objektiven Bezug zu der geplanten Haupttat ausdrückt.
- (4) Das – bei der Vorverlagerung der Strafbarkeit geringere – Unrecht der Tat muss im Strafraum und bei der Strafzumessung angemessen berücksichtigt werden.
- (5) Da die Vorverlagerung der Strafbarkeit dem Täter die Möglichkeit einer freiwilligen Aufgabe seines Tatentschlusses und insbesondere des freiwilligen Rücktritts vom Versuch nimmt, die Aufgabe des Tatentschlusses aber den Unrechtsgehalt entfallen lassen kann, müssen entsprechende Planungsdelikte eine Vorschrift über den „Rücktritt“ oder die „tätige Reue“ enthalten,

⁵⁶ Frisch, Roxin-Festschrift, 2001, S. 213–237 (223).

die unter bestimmten Bedingungen (einschließlich einer Aufklärungshilfe) eine „goldene Brücke“ zur Straffreiheit baut.

Diese zusammengefassten Konsequenzen stellen Grundsätze dar, die in Bezug auf konkrete Tatbestände angepasst werden müssen. Dies soll nachfolgend im Hinblick auf die Vorschläge des GVVG-ÄndG zur Terrorismusfinanzierung erfolgen.

B. Reformvorschläge des GVVG-ÄndG zur Terrorismusfinanzierung: § 89c StGB-E

Die nachfolgende Analyse des am 4. Februar 2015 von der Bundesregierung vorgeschlagenen § 89c StGB-E beruht auf den vorangegangenen Ausführungen über die aktuellen Phänomene der Terrorismusfinanzierung, den internationalen Vorgaben der UN, EU und FATF sowie den verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Grundsätzen für die Vorverlagerung des Strafrechts. Auf dieser Basis werden die folgenden Punkte analysiert:

1. die Ziele der Reform,
2. die allgemeine Rechtfertigung des Tatbestands,
3. die Umschreibung der Tathandlungen,
4. die von der Norm gestellten Anforderungen an die Vorsatzform des Unterstützers für die von ihm geplante terroristische Haupttat,
5. das Bezugsobjekt dieses Unterstützervorsatzes, d.h. insbesondere die Definition der vom Unterstützer gewollten terroristischen Tat sowie die weiteren von der FATF geforderten Bezugspunkte,
6. der Wegfall der Erheblichkeitsschwelle und die Strafzumessung der neuen Strafvorschrift sowie
7. die fehlende Regelung von Rücktritt und tätiger Reue des Täters.

1. Ziele und Fragestellungen der Gesetzesreform

Der am 4. Februar 2015 von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-ÄndG)“ verfolgt mehrere Ziele: a) die Anpassung des Strafrechts an neue Entwicklungen im Bereich des Terrorismus, b) die Erfüllung internationaler Vorgaben sowie c) den Ausgleich von Sicherheits- und Freiheitsinteressen.

a) Anpassung des Strafrechts an neue terroristische Entwicklungen

Die Gesetzesbegründung nennt bei den Zielen des Entwurfs an erster Stelle die Anpassung des „Gesetz(es) zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer staatsge-

fährdender Straftaten“ an neue Risiken des Terrorismus. Das GVVG hatte 2009 zur Vorverlagerung der Terrorismusstrafbarkeit Vorbereitungshandlungen für schwere staatsgefährdende Gewalttaten für den Fall unter Strafe gestellt, dass der Täter bestimmte Handlungen (wie die Beschaffung von Anschlagsmitteln) mit dem Vorsatz der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Straftat vornahm.⁵⁷ Sechs Jahre nach Schaffung dieses Gesetzes will die Bundesregierung mit dem GVVG-ÄndG 2015 nun diese Gefährdungshandlungen im Vorfeld der Anschlagsvorbereitung auf die Ausreise potenzieller Terroristen vor allem in die von ISIS beherrschten Gebiete erweitern (§ 89a Abs. 2 Nr. 2a StGB-E). Darüber hinaus will sie die Finanzierung solcher Ausreisen unter Strafe stellen sowie die Regelungen über die strafbare Terrorismusfinanzierung zusammenfassen (§ 89c StGB-E).⁵⁸

Diese materiellrechtlichen Erweiterungen verbindet der Gesetzentwurf mit eingriffsintensiven *strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen*. Dies trifft insbesondere für die eingriffsintensiven Maßnahmen der Wohnraumüberwachung sowie den Haftgrund der Wiederholungsgefahr (§ 112a, Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO) zu, der bei einem bestimmten Straftatverdacht auch für die neu geschaffenen Strafvorschriften gilt, d.h. bei *allen* (teilweise auch weniger schwerwiegende) Tatbeständen der §§ 89a, 89c Abs. 1–4 StGB. Die Gesamtheit der Regelungen verstärkt damit die präventive Ausrichtung des Strafrechts bei der Verhinderung des Terrorismus im materiellen und im prozessualen Strafrecht.

b) *Erfüllung internationaler Vorgaben*

An zweiter Stelle ihrer Zielsetzungen nennt die Bundesregierung in dem Gesetzentwurf die Erfüllung internationaler Verpflichtungen und sonstiger Vorgaben zur Verhinderung und Verfolgung des Terrorismus. Dabei geht es insbesondere um Vorgaben des Internationalen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999, um Sicherheitsrats-Resolution 2178 vom September 2014 und schließlich die zuletzt 2012 aktualisierten Empfehlungen der *Financial Action Task Force* (FATF) gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Die Bundesregierung differenziert dabei im Hinblick auf die unterschiedliche Verbindlichkeit der Rechtsquellen sowie ihre unterschiedlich weitgehende Implementation der Regelungen von UN und FATF⁵⁹ mit einer feinen Nuancierung: Zum einen bezieht sie sich auf die völkerrechtlichen „*Verpflichtungen*“ aus dem Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9.12.1999 zur Bekämpfung des Terrorismus (BGBl. 2003 II S. 1923) und der neuen Sicherheitsrats-Resolution

⁵⁷ Vgl. oben IV.B. sowie zusammenfassend *Sieber*, NStZ 2009, 353 ff.

⁵⁸ Vgl. zu diesen Zielen Ziff. A.I.2. der Begründung des Gesetzentwurfs.

⁵⁹ Vgl. dazu oben III.A.D.

der Vereinten Nationen vom 24.9.2014 zu den „Foreign Terrorist Fighters“.⁶⁰ Zum anderen ist sie nach der Entwurfsbegründung aber auch „bestrebt, den als internationale Standards geltenden Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) nachzukommen.“⁶¹

Die dazu in der Begründung erwähnte „Aufforderung“ der FATF geht auf die Prüfung der deutschen Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsgesetzgebung in dem Peer-Review-Verfahren aus dem Jahr 2009 zurück. Der entsprechende Evaluationsbericht der FATF vom 19.2.2010 bewertete Deutschland bei der Prüfung von 20 Empfehlungen als nur „partially compliant“ oder als „non compliant“. Das Plenum der FATF unterstellte Deutschland daraufhin dem Follow-up-Prüfverfahren, das mit regelmäßigen Berichtspflichten des betroffenen Landes verbunden ist. Der Follow-up-Bericht aus dem Jahr 2014 enthielt weiterhin zahlreiche Beanstandungen und Kritikpunkte.⁶² Dieser – von der FATF bewusst eingesetzte – Prozess des öffentlichen „naming and shaming“⁶³ führte zu einem erheblichen politischen Druck. Der deutsche Finanzminister und der deutsche Justizminister erreichten erst nach längeren Diskussionen im Juni 2014 die Entlassung Deutschlands aus dem Prüfverfahren, nachdem beide in einem Schreiben an die FATF eine Umsetzung bestimmter Gesetzesänderungen zugesagt hatten.⁶⁴ Die Bundesregierung steht nunmehr aufgrund der Prüfungsergebnisse der FATF und ihrer eigenen Zusagen unter einem erheblichen Umsetzungsdruck. Dieser Druck wird noch dadurch verstärkt, dass für das Jahr 2015 eine umfassende Sonderprüfung der FATF für alle Staaten im Hinblick auf die Terrorismusfinanzierungsdelikte angekündigt ist.⁶⁵

c) *Rechtsstaatlicher Ausgleich von Sicherheits- und Freiheitsinteressen*

Für die Beurteilung des GVVG-Änderungsgesetzes darf allerdings auch nicht übersehen werden, dass der Gesetzentwurf – ohne dies ausdrücklich als Ziel zu nennen – die verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Grenzen berücksichtigen will, deren Beachtung bei der Verabschiedung des GVVG 2009 in der Strafrechtswissenschaft vergeblich angemahnt und inzwischen teilweise auch vom Bundes-

⁶⁰ Vgl. dazu oben III.A.B.

⁶¹ Vgl. dazu oben III.D.

⁶² Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 3.

⁶³ Vgl. zu diesen Methoden der Rechtsdurchsetzung *Sieber*, in: Delmas-Marty/Pieth/Sieber (Hrsg.), *Les chemins de l'harmonisation pénale*, 2008, S. 412.

⁶⁴ Vgl. dazu Justizminister Maas in der Parlamentsdebatte 27.2.2015, Plenarprotokoll 18/89. Siehe auch *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 5: „Overall, the level of progress achieved by Germany was considered sufficient to be removed from the regular follow up process.“

⁶⁵ Vgl. *Financial Action Task Force*, Action on Terrorist Finance vom 27.2.2015, zugänglich unter www.fatf-gafi.org.

gerichtshof (2014) eingefordert wurden. Dies zeigt sich vor allem in den qualifizierten Vorsatzanforderungen für die neu geschaffenen Straftatbestände. Auch andere – im GVVG-ÄndG geregelte oder auch bewusst nicht umgesetzte – Punkte (z.B. wurde die von der FTC geforderte Versuchsstrafbarkeit sowie das vage „Gefährderkonzept“⁶⁶ der FATF nicht umgesetzt) belegen, dass Justizministerium und Bundesregierung im Jahr 2015 trotz der weitgehenden Vorverlagerung der Strafbarkeit um eine wesentlich stärkere Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Begrenzungen des neuen „Präventivstrafrechts“ bemüht waren als der Gesetzgeber des GVVG von 2009.⁶⁷

d) *Offene Fragen*

Die vorgenannten Zielsetzungen des Entwurfs sind grundsätzlich zu begrüßen. Aufgrund der hohen Komplexität des Regelungsgegenstandes, der heterogenen und unbestimmten Vorgaben verschiedener internationaler Akteure sowie der schwierigen verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Fragen zur Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes wird § 89c StGB-E nachfolgend im Hinblick auf die drei angestrebten Zielsetzungen geprüft: die effektive Erfassung der neuen Risiken, die Aufrechterhaltung der freiheits- und rechtsstaatsschützenden Grenzen des Strafrechts sowie die angemessene Umsetzung der internationalen Vorgaben.

2. **Allgemeine Rechtfertigung der Neuregelung**

Aufgrund der aktuellen Entwicklungen des Terrorismus hat § 89c StGB-E mit der Verhinderung des Terrorismus und insbesondere der Terrorismusfinanzierung ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel. Die Bedeutung dieser Zielsetzung beruht auf dem großen Schädigungspotenzial der einschlägigen Handlungen, dem hohen Gewalteintritt und dessen potenzieller Steigerungsfähigkeit, der auf Zerstörung gerichteten totalitären Ideologie des salafistischen Jihad, der durch erfolgreiche Rekrutierungsstrategien belegten Attraktivität dieser Ideologie für zahlreiche Menschen sowie dem inzwischen erfolgten territorialen Machtgewinn des ISIS und anderer terroristischer Organisationen. Das von § 89c StGB-E angestrebte Vorgehen gegen die finanziellen und personellen Ressourcen terroristischer Gruppen ist ein wichtiges Element der Verhinderung terroristischer Straftaten.

⁶⁶ Vgl. dazu III.D.2.d).

⁶⁷ Der Gesetzentwurf zeigt darüber hinaus das Bestreben nach einer systematischen und konsistenten Regelung der komplexen Fragestellungen der Terrorismusfinanzierung, z.B. bei den – durch unterschiedliche Regelungstechniken und unterschiedliche subjektive Merkmale gekennzeichneten – heterogenen Terrorismusdefinitionen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der FATF und der bisherigen deutschen Gesetzgebung in § 89c Abs. 1 Nr. 1–8.

Gegen ISIS wird dieser Ansatz in Deutschland zwar nur eine begrenzte Wirkung entfalten, da dessen Finanzierung primär auf Wirtschaftsaktivitäten und der Kontrolle über das beherrschte Territorium beruht, die mit § 89c StGB-E nur teilweise erreicht werden. Dies ändert allerdings nichts an der legitimen verfassungsrechtlichen Zielsetzung von § 89a StGB-E. Wie oben dargestellt, hat das BVerfG die Verhinderung des Terrorismus auch als wichtiges Ziel anerkannt.⁶⁸

Eine verfassungsrechtlich legitimierte Zielsetzung besitzt auch die – vom Finanzierungsverbot des § 89c StGB-E einbezogene – Strafbestimmung der Ausreisepreparierung zur Begehung terroristischer Taten in § 89a Abs. 2 Nr. 2a StGB-E. Die Verhinderung einer Ausreise von „foreign fighters“ wird vom UN-Sicherheitsrat gefordert und ist angesichts der Beteiligung auch deutscher Gewalttäter an Straftaten im Irak und Syrien⁶⁹ nicht nur ein Gebot internationaler Solidarität mit den Opfern in den Zielländern der Ausreisenden. Da die Ermittlungsbehörden nicht in der Lage sind, die aus dem Kampfgebiet zurückkehrenden und ausgebildeten „foreign fighters“ verlässlich an der Wiedereinreise nach Deutschland zu hindern, dient die Regelung auch dem Schutz der Menschen in Deutschland. Das dem Gesetzgeber eingeräumte Ermessen umfasst dabei auch die Entscheidung der Frage, ob die Reduzierung dieser Risiken dadurch neutralisiert oder konterkariert wird, dass das Ausreiseverbot die Aktivitäten der Ausreisewilligen vom Ausland in das Inland verlagert (weswegen etwa in England die Möglichkeit geschaffen wurde, selbst eigene Staatsbürger vorübergehend an der Wiedereinreise zu hindern⁷⁰). Eine Verfassungswidrigkeit der – vom Finanzierungsverbot in Bezug genommenen – Ausreisebestimmung von § 89a Abs. 2 Nr. 2a StGB-E folgt auch nicht daraus, dass das gleiche Ziel durch mildere Mittel erreicht werden könnte. Der Entzug von Reisedokumenten und strafbewehrte Ausreiseverbote können zwar als mildere Maßnahmen ähnliche Ergebnisse erreichen, greifen allerdings bei neu radikalisierten Personen oft nicht und können auch den ermittlungstaktischen Nachteil der Warnung der Betroffenen haben. Der Gesetzgeber bewegt sich daher im Rahmen des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Ermessens, wenn er mit der Vorschrift des § 89a Abs. 2 Nr. 2a StGB-E potenzielle terroristische Gewalttäter an der Ausreise hindern will. Die bisher bestehenden Strafnormen erfüllen diese Aufgabe nicht, da es zum Zeitpunkt der Ausreise für eine Beihilfe an der erforderlichen Haupttat fehlt und § 129a Abs. 5 StGB (der keine Versuchstrafbarkeit vorsieht) an der vollendeten Unterstützung der terroristischen Vereinigung scheitert.

Auch das zur Zielerreichung eingesetzte Mittel eines präventiv ausgerichteten Strafrechts ist verfassungsrechtlich legitim, da freiheitsentziehende Maßnahmen gegen terroristische Straftäter in bestimmten Fällen erforderlich sind und das Straf-

⁶⁸ BVerfG NJW 2013, 1499 (1506).

⁶⁹ Dazu *Financial Action Task Force*, Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant, Februar 2015, S. 20 ff.

⁷⁰ Counter-Terrorism and Security Act 2015, section 2.

recht hierfür von allen bestehenden Rechtsregimen die höchsten Schutzstandards für die Freiheitsrechte vorsieht.⁷¹ Der bestehende § 129a Abs. 5 StGB reicht für die Erfüllung dieser Aufgabe nicht aus, vor allem weil er nur die Unterstützung einer terroristischen Organisation und nicht die eines terroristischen Einzeltäters betrifft. Der bisherige § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB ist unter anderem wegen seiner zu weit gefassten Vorsatzanforderungen und seines zu eng gefassten Straftatenkatalogs reformbedürftig.

Problematisch ist daher nicht das „Ob“ der Regelung, sondern ihre Ausgestaltung. Fraglich ist neben der – von Praktikern in der Presse bereits gerügten – Effektivität der Norm vor allem die Berücksichtigung der o.g. verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Vorgaben. Im Mittelpunkt steht dabei die Unrechtskonzeption der Norm, die durch die Verlagerung der Tathandlungen ins Vorfeld einer Gewalttat sowie durch solche die Unrechtsschwere maßgeblich determinierende Vorsatzerfordernisse geprägt ist.⁷²

3. Vorverlagerung der Tathandlungen (einschließlich Versuchsstrafbarkeit)

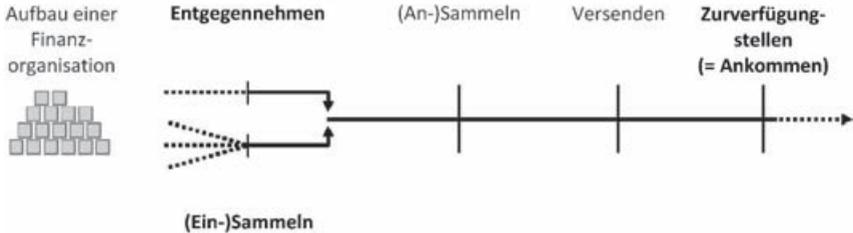
Als objektive Tatbestandsbeschreibungen nennt der Gesetzentwurf in § 89c StGB – dem bisherigen § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB entsprechend – sowohl für die Unterstützung der terroristischen Tat durch einen *anderen* („Fremdbegehungsalternative“ i.S.v. Abs. 1) als auch für die Begehung der terroristischen Tat durch den *Finanzier selbst* („Selbstbegehungsalternative“ i.S.v. Abs. 2) drei Tathandlungen: (a) das Sammeln, (b) das Entgegennehmen und (c) das Zurverfügungstellen von Vermögenswerten. Der Gesetzestext und die Gesetzesbegründung stellen dabei unter Vernachlässigung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots allerdings nicht klar, ob die Handlung des „Sammelns“ im Sinne von „Einsammeln“ (z.B. durch Spendenaufrufe) oder aber auch im Sinne von „Ansammeln“ (d.h. durch Ansparen) zu verstehen ist.

Die Tathandlung des „Zurverfügungstellens“ steht der Tatbestands- und damit auch der Risikoverwirklichung der terroristischen Haupttat zeitlich am nächsten; dies wird besonders deutlich, wenn verlangt wird, dass die übermittelten Vermögenswerte beim Empfänger ankommen müssen. Das Versenden geht dem Zurverfügungstellen in der Regel zeitlich unmittelbar voraus. Zeitlich erheblich weiter vorverlagert sind demgegenüber die Tathandlungen des „Ansammelns“ von Vermögenswerten sowie die – weiter ins Vorfeld der Tat verschobene – Handlung des „Einsammelns“ und des Entgegennehmens. Noch mehr im Vorfeld terroristischer Anschläge liegt der Aufbau von illegalen Finanzierungssystemen für den

⁷¹ Vgl. dazu *Sieber*, NSTz 2009, 353, 355 ff.; *Zöller*, ZIS 2014, 402, 405.

⁷² Vgl. dazu oben VI.A.3.b)bb).

Transfer der Finanzmittel. Die folgende Skizze verdeutlicht diese unterschiedlich weitreichenden Vorverlagerungen der verschiedenen potenziellen Tathandlungen (wobei die in § 89c StGB-E erfassten Tathandlungen schwarz gedruckt sind):



Im Hinblick auf diese Handlungen stellt sich nicht nur die Frage, inwieweit sie den o.g. Vorgaben an die Umschreibung von objektivem Unrecht genügen.⁷³ Sie sind auch daraufhin zu prüfen, ob sie den heute relevanten Formen der Terrorismusfinanzierung gerecht werden.⁷⁴

a) *Zurverfügungstellen von Vermögenswerten*

aa) Deliktsbegehung durch einen anderen (§ 89c Abs. 1 StGB)

Stellt der Finanzier in der Fremdbegehungsalternative von § 89c Abs. 1 StGB einer anderen, zur Begehung einer terroristischen Straftat entschlossenen Person Vermögenswerte zur Verfügung, so begründet dies regelmäßig eine erhebliche Risikosteigerung für die Begehung dieser Tat. Diese Risikobegründung wird besonders deutlich, wenn man mit den Verfassern des Regierungsentwurfs aus dem in § 89c Abs. 1 StGB-E geforderten „Wissen“ über die Deliktsbegehung einer anderen Person ableitet, dass diese zur Tat entschlossene Person nicht nur nach der Vorstellung des Unterstützers, sondern auch objektiv (d.h. nach ihrer tatsächlich bestehenden Vorstellung) eine terroristische Tat begehen will.⁷⁵ Die Überlassung von Vermö-

⁷³ Vgl. dazu oben VI.A.3.b)aa).

⁷⁴ Vgl. dazu oben II.C.D.

⁷⁵ Fraglich ist, ob ein entsprechendes Risiko bei der „wissentlichen“ Unterstützung einer fremden Tat auch dann gegeben wäre, wenn der Tatbestand es genügen lassen würde, dass der Empfänger der Finanzmittel keinen terroristischen Vorsatz hat, der Finanzier jedoch den Entschluss des Empfängers zu einer solchen Straftatbegehung irrtümlicherweise als sicher annehmen würde. Unter praktisch-rechtspolitischen (für die Legitimation allerdings nicht ausreichenden) Gesichtspunkten spräche für eine Einbeziehung, dass die erfolgreiche Ankunft der Finanzmittel bei einer terroristisch entschlossenen Person in ausländischen Konfliktgebieten oft nur schwer zu beweisen wäre. In dieser Konstellation wäre das vom Finanzier angenommene objektive Risiko der Straftatbegehung objektiv nicht existent. Für ein gleichwohl bestehendes – strafrechtlich relevantes – Risiko könnte aber angeführt werden, dass der glückliche Umstand des fehlenden Anschlagsvorsatzes beim Empfänger dem

genswerten an eine solche Person manifestiert die entsprechende Deliktsbegehungsabsicht auch in ausreichender Weise. Wenn die Finanzmittel – wie die Formulierung des „Zurverfügungstellens“ wohl verlangt⁷⁶ – zur Vollendung der Tat ihren Empfänger tatsächlich erreichen, so ist diese Manifestation⁷⁷ der Deliktsplanung umso deutlicher.

Die objektiv manifestierte Risikoschaffung besteht aber auch schon dann, wenn die Vermögenswerte an den Empfänger *abgeschickt* werden, z.B. wenn der Unterstützer eine Geldüberweisung ins Ausland vornimmt oder einem Kurier Bargeld übergibt.⁷⁸ Eine entsprechende Ausdehnung der Strafbarkeit auf das „Absenden“ der Vermögenswerte wird von den internationalen Vorgaben der UN und der FTC in der Sache durch die Forderung nach einer Versuchsstrafbarkeit verlangt. Zumindest bei der isolierten Betrachtung der Tatbegehung des Zurverfügungstellens ist eine solche Ausdehnung der Strafbarkeit auch berechtigt, da das Auf-den-Weg-Bringen der Mittel in der Regel ein ähnliches Risiko wie das damit verbundene erwartbare Ankommen der Mittel schafft. Da beim Absenden der Mittel der Empfänger bereits bestimmt ist, stellt dies auch eine ähnlich objektive Manifestation der Deliktshilfsbereitschaft dar wie das erfolgreiche Zurverfügungstellen der Vermögenswerte. Eine solche – von dem deutschen Entwurf allerdings entgegen den internationalen Vorgaben der UN und der FATF nicht umgesetzte – Versuchsstrafbarkeit ist für die Tatbestandsalternative des Zurverfügungstellens jedoch geboten, damit die deutschen Sicherheitsbehörden – besonders bei Auslandsverfügungen – den Abfluss der terroristischen Zielen dienenden Vermögenswerte aus Deutschland noch mit strafrechtlichen Mitteln verhindern können.

Gesetzestechisch kann eine solche Vorverlagerung durch die Schaffung eines Unternehmensdelikts mit der Formulierung erfolgen: „Wer es unternimmt, Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen, ... wird bestraft.“ Als bessere Lösung der Versendeproblematik kommt statt der von der FTC und der FATF geforderten Versuchsstrafbarkeit aber auch die – mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot vor-

hierüber irrenden Finanzier für seine strafrechtliche Beurteilung und für die Missbilligung seines Verhaltens nicht zugute kommen muss (so wie dies bei der Schaffung einer unkontrollierten, aber sich zufällig nicht realisierenden Risikosituation bei anderen Gefährdungsdelikten der Fall ist). Sein – vor allem subjektives – Unrecht ließe sich daher möglicherweise mit ähnlichen Gesichtspunkten begründen wie die Schaffung einer unkontrollierten (aber nicht realisierten) Gefahr. Dagegen lässt sich aber zutreffend einwenden, dass die Vorbereitung terroristischer Gewalttaten – anders als beim Regelfall der Gefährdungsdelikte – gerade nicht ein unkontrollierbares Risiko darstellt, sondern die Gefährlichkeit der Vorbereitungstat in der vorliegenden Konstellation im Wesentlichen aus dem Willen eines Dritten zur Begehung einer terroristischen Gewalttat folgt. Fehlt es daran beim Dritten, so handelt es sich nicht um ein unkontrollierbares Risiko. Die geschilderten Beweisprobleme können im Übrigen durch die unten dargestellte „Wollensalternative“ gelöst werden, für die der tatsächliche Vorsatz des vorgestellten Haupttäters nicht relevant ist.

⁷⁶ Vgl. oben IV.B.1.a)cc).

⁷⁷ Vgl. oben VI.A.3.b)aa).

⁷⁸ Vgl. zu den Phänomenen oben II.C.4.

zugswürdige – Ergänzung oder eine andere Formulierung der Tathandlung des Zurverfügungstellens in Betracht, z.B. durch eine zusätzliche Tathandlung des Aufden-Weg-Bringens, des „Versendens“, des „Absendens“ o.Ä.

bb) Deliktsbegehung durch den Täter (§ 89c Abs. 2 StGB-E)

Dienen die Vermögenswerte in der Selbstbegehungsalternative des § 89c Abs. 2 der Begehung einer *eigenen* terroristischen Straftat, so bildet das Zurverfügungstellen von Vermögensvorteilen (an einen anderen!) dagegen keine typische Vorbereitungshandlung. Wer selbst – vor allem als Einzeltäter – eine terroristische Gewalttat begehen will, behält die dazu erforderlichen Mittel in der Regel zunächst für sich. Ein Zurverfügungstellen von Finanzmitteln ist gleichwohl vorstellbar, z.B. wenn Gelder einem Mittäter, einem Ausbilder im Waffengebrauch oder einem Lieferanten von Tatwerkzeugen übermittelt werden. Die Risikobegründung liegt dann allerdings – anders als bei der Fremdbegehungsvariante des Abs. 1 – in der damit erfolgenden eigenen Tatvorbereitung, durch die der Täter seinem Anschlagziel näherkommt.

Da die Übermittlung von Vermögenswerten diese Risikosteigerung deutlich manifestiert, ist die Strafbarkeit eines solchen Zurverfügungstellens von Finanzmitteln auch in der Selbstbegehungsvariante des Abs. 2 begründbar. In den seltenen Fällen, in denen es in der Selbstbegehungsalternative nur zu einer – etwa aufgrund von staatlichen Überwachungsmaßnahmen – nicht erfolgreichen Versendung von Geldern an Mittäter oder Lieferanten kommt – ist die Strafwürdigkeit des versuchten Zurverfügungstellens wegen der damit verbundenen geringen Risikoschaffung problematisch, jedoch ebenfalls noch begründbar.

cc) Erfüllung der internationalen Vorgaben

Die Tathandlung des Zurverfügungstellens von Finanzmitteln würde in der hier vorgeschlagenen Strafbarkeit der Versendung von Finanzmitteln – anders als in der Fassung des (keine Versuchsstrafbarkeit vorsehenden) Regierungsentwurfs – die Vorgaben von UN und FATF erfüllen. Dies gilt sowohl für die Fremdbegehung der Tat i.S.v. Abs. 1 als auch für die Selbstbegehung nach Abs. 2.

b) *Sammeln von Vermögenswerten*

Das Risikopotenzial des Sammelns von Vermögenswerten hängt erheblich von der – im GVVG-ÄndG unter Missachtung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebots offengelassenen – Frage ab, ob es als *Ansameln* (i.S.v. Ansparen) oder als „*Einsammeln*“ (i.S. einer Spendenaktion) zu verstehen ist.

aa) Sammeln i.S.d. An sammelns

In der *Fremdfinanzierungsalternative* von § 89c Abs. 1 StGB-E ist der Risiko gehalt der Tathandlung von § 89c Abs. 1 StGB-E wesentlich geringer, wenn finanzielle Mittel nicht einem anderen zur Verfügung gestellt, sondern nur – vorbereitend – vom Finanzier zu diesem Zweck *angesammelt* werden. Denn in dieser Konstellation ist als weiterer Schritt des Finanziers zwischen der Tathandlung des An sammelns und der von ihm vorgenommenen Risikoverwirklichung noch ein Übermitteln oder Zurverfügungstellen der Vermögenswerte erforderlich, den der Finanzier durchführen oder auch (z.B. aufgrund einer freiwilligen Meinungsänderung) unterlassen kann. Die Kriminalisierung des An sammelns von Vermögenswerten ohne jeden objektiven Bezug zu einem terroristischen Geschehen ist daher schon unter dem Gesichtspunkt der Risikoschaffung fraglich.⁷⁹ Noch stärker gegen eine Kriminalisierung des An sammelns von Finanzmitteln spricht jedoch ein weiterer Gesichtspunkt: Das An sammeln von Vermögenswerten ist eine sozialübliche, alltägliche und für die meisten Menschen selbstverständliche Angelegenheit. Eine Kriminalisierung dieser Tätigkeit bei einem Entschluss zur terroristischen Mittelverwendung würde daher dem oben abgelehnten Gedankenstrafrecht sehr nahe kommen.⁸⁰ Vor allem ist die objektive Manifestation eines Deliktsverwirklichungswillens nicht erkennbar, wenn das An sammeln von Geld nur durch einen geistigen Umwidmungsakt erfolgt. Der Tatbestand sollte daher ein „Sammeln“ im Sinne von „An sammeln“ oder „An sparen“ nicht erfassen. Wie oben dargestellt, besteht auch nach den internationalen Vorgaben der Vereinten Nationen und der hieran anknüpfenden Empfehlung der FATF keine Verpflichtung zur Kriminalisierung eines solchen An sammelns. Vielmehr verlangen diese Vorgaben lediglich die Unterstrafstellung eines aktiven Tuns zum Zwecke der Generierung von Mitteln. Diese Einschränkung der internationalen Vorgaben geht nicht zuletzt darauf zurück, dass die Verfasser des maßgeblichen UN-Übereinkommens die bloße deliktische Gesinnung als Begründung der Strafbarkeit nicht genügen lassen wollten, da sonst gutgläubige Empfänger finanzieller Mittel unzureichend gegen Strafverfolgung geschützt wären. Eine rein geistige Widmung von Vermögenswerten sollte daher auch nach diesen Vorgaben keine Strafbarkeit begründen.⁸¹

Dieses Ergebnis gilt nicht nur für das Sammeln zugunsten der Tat eines anderen i.S.v. § 89c Abs. 1 StGB-E, sondern auch im Fall der *Selbstbegehung* der terroristischen Haupttat nach Abs. 2. Auch in dieser Konstellation sollte auf die Kriminalisierung einer Handlung verzichtet werden, die für fast alle Menschen alltäglich ist, keine aussagekräftige objektive Manifestation eines terroristischen Deliktsver-

⁷⁹ Vgl. VI.A.4.a).

⁸⁰ Vgl. oben VI.A.3.b)aa).

⁸¹ Vgl. oben III.A.1.a).

wirklichungswillens darstellt und letztlich nur in einem geistigen Umwidmungsakt hinsichtlich der eigenen Finanzmittel besteht.⁸²

bb) Sammeln i.S.d. Einsammelns

Das von den Vorgaben der UN und der FATF unter dem Begriff des „Sammelns“ von Vermögenswerten erfasste „Einsammeln“ von Vermögenswerten stellt zwar ebenfalls eine weit im Vorfeld des Zurverfügungstellens liegende Handlung dar. Das damit verbundene Ansprechen und Motivieren einer Vielzahl von Personen zum Spenden sowie die dadurch erfolgte Akkumulation finanzieller Mittel hat allerdings einen höheren Unrechtsgehalt als das vorgenannte Ansparen von eigenem Geld. Beim „Einsammeln“ von Vermögenswerten handelt es sich vor allem nicht – wie beim „Ansammeln“ – um eine alltägliche Handlung ohne jeden Unrechtsbezug. Das Sammeln von Spenden ist zusätzlich mit der Offenlegung eines Verwendungszwecks verbunden und kann dadurch in entsprechenden Fällen auch als objektive Manifestation einer terroristischen Planung gewertet werden. Ein derartiges Einsammeln liegt nicht nur vor, wenn in einer Straßensammlung mit der Sammelbüchse Spenden erbeten oder im Internet eine Vielzahl von kleineren Beträgen eingesammelt werden, sondern auch bei anderen Formen des Fundraisings. Wenn eine Absicht des Fundraisers zu einem wiederholten Werben um Mittel besteht, so kann bereits die erste erfolgreiche Mitteleinwerbung ein „Einsammeln“ begründen.

cc) Erfüllung der internationalen Vorgaben

Mit der Beschränkung der „Sammelalternative“ auf das „Einsammeln“ von Geldern werden die entsprechenden Vorgaben von UN und FATF im Hinblick auf die Tathandlung „collects“ erfüllt. Die – von der FTC und der FATF darüber hinaus geforderte – Ausdehnung der Versuchsstrafbarkeit auf die noch weiter vorverlagerte Tathandlung des versuchten Einsammelns ist dagegen in der Sache nicht geboten. Für eine solche Vorverlagerung besteht wegen der damit verbundenen geringen Risikoschaffung kein Bedarf: Solange das Werben um Mittel noch keinen Erfolg hat und die Gefährlichkeit der geäußerten Bitte nicht durch die finanzielle Zuwendung eines Spenders objektiv dokumentiert ist, führt auch die Feststellung eines Sammlungsvorsatzes häufig zu tatsächlicher Unsicherheit. Auf eine Versuchsstrafbarkeit sollte daher bei dieser Tathandlung auch aus Gründen der Rechtsicherheit und der Wahrung des Schuldgrundsatzes⁸³ verzichtet werden. Dies gilt sowohl für die Fremdbegehung der Tat i.S.v. Abs. 1 als auch für die Selbstbegehung nach Abs. 2. Im Hinblick auf die Tathandlung des (Ein-)Sammelns ist der Verzicht des Regierungsentwurfs auf die Versuchsstrafbarkeit daher berechtigt.

⁸² Vgl. oben VI.A.3.b)aa).

⁸³ Vgl. oben V.A.2.d).

c) *Entgegennehmen von Vermögenswerten*

Die dritte – in den internationalen Instrumenten nicht vorgesehene, im GVVG-ÄndG jedoch zusätzlich enthaltene – Tathandlungsalternative des „Entgegennehmens“ von Finanzmitteln enthält in der Fremdbegehungsalternative von § 89c Abs. 1 StGB-E ebenfalls ein sehr viel geringeres Risikopotenzial als das „Zurverfügungstellen“ von Finanzmitteln, da hier bis zur Realisierung eines substanziellen Risikos ebenfalls noch weitere Schritte des Täters erforderlich sind. Im Regelfall reicht es deswegen auch aus, dass das Strafrecht bei der Weiterleitung der Finanzmittel interveniert. Das Entgegennehmen von Geldern ist darüber hinaus – ähnlich wie das Ansparen von Finanzmitteln – eine sozialübliche Alltagshandlung. Seine Relevanz für die Manifestation einer terroristischen Deliktsbegehung ist daher häufig ebenfalls gering, da der mit der Entgegennahme verbundene Bezug zu einem konkreten Geber häufig nicht viel über die Person und die Zielsetzung eines eventuellen späteren Empfängers aussagt. Würde man jedes Entgegennehmen von Finanzmitteln (z.B. bei Gehaltszahlungen, Geschenken oder Verkäufen) in der Absicht ihrer Nutzung zu terroristischen Zwecken kriminalisieren, so läge der entscheidende Bestrafungsgrund wiederum nur in der geistigen Umwidmung des Verwendungszwecks von Geldern.⁸⁴

Allerdings gibt es Fälle, in denen ein strafrechtliches Interventionsbedürfnis und eine entsprechende Berechtigung bereits bei der Entgegennahme der Gelder bestehen. Dies gilt etwa bei der Entgegennahme von Vermögensgegenständen durch einen Kurier, der die Finanzmittel ins Ausland verbringen soll. Die Entgegennahme der Gelder in Verbindung mit der Transportvereinbarung kann hier auch als objektive Manifestation der deliktischen Zielsetzung gesehen werden. Diese Kuriertätigkeit sollte – im Hinblick auf das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot im Gesetzestext – z.B. durch die Einbeziehung einer „Entgegennahme zum Zwecke der Weiterleitung“ erfasst werden.

Dasselbe gilt auch, wenn Finanzmittel aus Straftaten herrühren, insbesondere aus der o.g. Finanzierungskriminalität des Schmuggels, des Verkaufs von erbeuteten Antiquitäten oder von Öl unter Verletzung von Embargobestimmungen. Erfasst werden sollten weiter Gelder, die vom Geber mit der Zweckvereinbarung ihrer deliktischen Verwendung übergeben werden. Eine dabei erfolgende Unrechtsvereinbarung zwischen Geber und Nehmer kann eine objektive Manifestation der beabsichtigten Deliktsverwirklichung darstellen.

Diese Begrenzung der strafbaren Entgegennahme von Vermögenswerten auf Fälle einer deliktischen Zwecksetzung des Gebers oder Nehmers deckt sich in der Sache weitgehend mit den – im Gesetzestext allerdings nicht zum Ausdruck kommenden – Vorstellungen des Gesetzgebungsentwurfs, der „alltägliche Vermögenszuflüsse, die einer Rechtspflicht entsprechen, wie etwa laufende Gehaltszahlungen“ aus dem

⁸⁴ Vgl. dazu oben VI.A.3.b)aa).

Anwendungsbereich der Norm herausnehmen will, ohne dies allerdings klar zu begründen oder im Gesetzestext zu verankern. Da eine Kriminalisierung der „Entgegennahme“ von Vermögenswerten zu terroristischen Zwecken durch die internationalen Vorgaben von UN, EU und FATF überhaupt nicht gefordert wird, ist die hier vorgeschlagene Konkretisierung und Begrenzung der Strafbarkeit bei der Entgegennahme von Finanzmitteln im Hinblick auf die internationalen Vorgaben unproblematisch. Es besteht kein Anlass, dass Deutschland über die weiten Vorgaben der UN und der FATF durch eine noch weiter gehende Kriminalisierung jeder Entgegennahme von Vermögenswerten hinausgeht.

Eine weitere klar definierte und strafwürdiges Unrecht konstituierende Tathandlung sollte mit Blick auf die oben definierten Phänomene der Terrorismusfinanzierung auch der Aufbau von illegalen Finanztransfersystemen sein. Bei der *Entgegennahme* von Finanzmitteln sollte daher bestraft werden, „wer Vermögensgegenstände entgegennimmt, die aus einer rechtswidrigen Tat stammen oder die ihm zur Begehung einer rechtswidrigen Tat oder zur Übermittlung an einen anderen überlassen wurden, oder wer illegale Finanztransfersysteme organisiert“.

d) Zwischenergebnis zu den Tathandlungen

Die Tathandlungen von § 89c Abs. 1 und 2 StGB-E erfordern damit sowohl im Interesse einer effektiven Strafverfolgung als auch aus Gründen des Tatstrafrechts eine Korrektur: Das vom Entwurf geforderte wenig bestimmte, in weitgehendem Maß an Alltagshandlungen orientierte und nicht auf entsprechende Risikohandlungen ausgerichtete „Sammeln, Entgegennehmen oder Zurverfügungstellen“ von Vermögenswerten muss modifiziert und spezifiziert werden. Durch die objektive Tathandlung erfasst werden sollten die – sehr viel bestimmter als im Regierungsentwurf beschriebenen – risikorelevanten Aktivitäten: „Wer Vermögenswerte einem anderen zur Verfügung stellt, versendet oder einsammelt, wer Vermögenswerte entgegennimmt, die aus einer rechtswidrigen Tat stammen oder die ihm zur Begehung einer rechtswidrigen Tat oder zur Übermittlung an einen anderen überlassen wurden, oder wer illegale Finanztransfersysteme organisiert, ... wird bestraft.“

Diese Handlungen sind aufgrund der mit ihnen verbundenen Kommunikationsbeziehungen nicht nur sehr viel bestimmter gefasst als die Tathandlungen im Regierungsentwurf. Sie sind vor allem auch gezielt auf die risikoreichen Finanzierungsvorgänge im Terrorismusbereich ausgerichtet.

4. Qualifikation des Unterstützervorsatzes im Hinblick auf die Mittelverwendung

a) Ausgangspunkt: Ausschluss des Eventualvorsatzes

Die mit der Vorverlagerung der Tathandlungen verbundene Risikoverminderung und das damit verbundene geringere objektive Unrecht muss – wie dargestellt⁸⁵ – durch ein erhöhtes subjektives Unrecht hinsichtlich der Deliktsverwirklichung der terroristischen Haupttat gesteigert werden. Aus diesem Grunde ist es richtig, dass der Regierungsentwurf einen Eventualvorsatz bezüglich der terroristischen Tatbegehung nicht ausreichen lässt, sondern einen direkten Vorsatz verlangt.⁸⁶ Für die „Selbstbegehungsalternative“ des § 89c Abs. 2 StGB-E ist dies klar, da sich das Risiko der terroristischen Tat vor allem aus dem Planungsziel des Täters ergibt, der nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs deswegen auch „fest“ entschlossen sein muss.⁸⁷

Für einzelne Tathandlungen der „Fremdbegehungsalternative“ des § 89c Abs. 1 StGB-E könnte zwar erwogen werden, die Vorsatzanforderungen im Hinblick darauf zu reduzieren, dass der Täter seinen Beitrag bereits aus der Hand gegeben und damit ein für ihn unkontrollierbares Risiko geschaffen hat. Mit den verschiedenen Tathandlungen von § 89c StGB-E ist die Strafbarkeit jedoch derartig weit ins Vorfeld verlagert (und im Regierungsentwurf auch noch an eine weitgehend sozialadäquate alltägliche Handlung geknüpft), dass ein Eventualvorsatz des Gebers (d.h. ein bloß billigendes Inkaufnehmen der Mittelverwendung für eine terroristische Tat) noch kein strafwürdiges Tatunrecht begründen kann. Die weitreichende Strafbarkeitsvorverlagerung ist daher nur beim Vorliegen eines qualifizierten direkten Vorsatzes zu rechtfertigen.⁸⁸

b) Direkter Vorsatz bei der Fremdbegehungsalternative von Absatz 1

§ 89c Abs. 1 StGB der Entwurfsfassung will denjenigen bestrafen, der vorsätzlich Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt „mit dem Wissen, dass diese Werte von einer anderen Person zur Begehung“ einer näher definierten schweren terroristischen Tat „verwendet werden sollen“. Unbeschadet des zutreffenden Ausschlusses des Eventualvorsatzes stellt sich hier die Frage, warum ein Finanzier, der terroristische Straftaten unterstützen will, jedoch Zweifel am Erfolg des Unternehmens hat (ihn also nicht sicher kennt), nicht ebenfalls von der Vorfeldnorm erfasst wird. Weitere Zweifel und damit ein Ausschluss der Strafbar-

⁸⁵ Vgl. oben VI.A.3.b) und 4.b).

⁸⁶ Vgl. oben VI.A.3.b)bb).

⁸⁷ Vgl. oben IV.B.3.b)dd).

⁸⁸ Vgl. dazu bereits – im Rahmen der Diskussion des GVVG 2009 – die Forderung von Sieber, NStZ 2009, 353, 359 ff. (361).

keit können im Hinblick auf den terroristischen Charakter des geplanten Anschlags bestehen, da der Finanzier zur Tatbestandserfüllung auch diesen – zumindest in groben Umrissen – in seinen Vorsatz aufgenommen haben muss. Die vom Entwurf verlangte Wissentlichkeit dürfte deswegen dazu führen, dass diese Fälle straflos bleiben, auch wenn der Finanzier eine terroristische Tat fördern *will*.

Die Absicht der Begehung einer terroristischen Tat (d.h. *dolus directus* 1. Grades) qualifiziert die Vorfeldhandlung mindestens so stark und legitimiert damit die Vorfeldstrafbarkeit ebenso wie das Wissen um einen entsprechenden Willen des Empfängers (d.h. *dolus directus* 2. Grades): Handelt der Täter mit dem *Willen*, Finanzmittel einer terroristischen Verwendung zuzuführen, so besteht ein erhebliches Risiko, dass die Mittel diese Verwendung auch tatsächlich erreichen. Die Begründung von Gefährlichkeit und Strafbarkeit mit dem Willen zur Schädigung ist deswegen für das Strafrecht kennzeichnend. Das durch den Willen des Täters geschaffene Risiko kann die Gefährlichkeit der Tat deswegen auch unabhängig von der Frage begründen, ob die Mittel tatsächlich in die (aus Sicht des Täters) „richtigen Hände“ gelangen. § 89c StGB Abs. 1 Satz 1 sollte daher das „Wissen oder Wollen“ einbeziehen, d.h. ein Handeln „mit dem Wissen oder in der Absicht“ der Begehung einer terroristischen Straftat erfassen. Nur so wird der Tatbestand auch den internationalen Vorgaben der UN und der FATF gerecht.

Auch bei dieser Erweiterung des Vorsatzes von § 89c Abs. 1 auf den *dolus directus* 1. Grades werden jedoch bei der Verfolgung der Terrorismusfinanzierung beweistechnische Probleme bestehen bleiben. Gerade bei der Finanzierung im Umfeld terroristischer Organisationen wird sich regelmäßig die Behauptung des Finanziers nicht widerlegen lassen, er habe lediglich die Förderung nicht-terroristischer – insbesondere karitativer – Aktivitäten der Organisation bezweckt. Infolge intransparenter organisatorischer Strukturen kann der Unterstützer vielfach auch tatsächlich keine Kenntnis über den Verwendungszweck der zur Verfügung gestellten Mittel haben; jedenfalls wird ihm eine entsprechende Kenntnis häufig schwer nachweisbar sein. In solchen Fällen wird aber meist § 129a Abs. 5 StGB anwendbar sein, für den im Hinblick auf die unterstützte terroristische Vereinigung ein Eventualvorsatz ausreicht. Für § 129a StGB ist ein solcher Eventualvorsatz auch legitim, da sein objektiver Unrechtsstatbestand mit dem Erfordernis der tatsächlichen Unterstützung einer terroristischen Vereinigung sehr viel restriktiver eingegrenzt ist als mit dem nur subjektiven Tatbezug von § 89c StGB. Die Gesetzesbegründung sollte daher klarstellen, dass § 129a StGB neben den §§ 89a ff. StGB weiter anwendbar ist, statt wie in der Entwurfsbegründung des GVVG-ÄndG festzustellen, dass der Entwurf die Finanzierung terroristischer Straftaten in einer Norm zusammenführt. Eine Reduzierung der Vorsatzanforderungen bei § 89c StGB-E nur auf die wissentliche Tatbegehung ist dagegen aufgrund dieser Fallbeispiele nicht angebracht.

c) *Direkter Vorsatz bei der Selbstbegehungsalternative von Absatz 2*

Die – bei der Fremdbegehung nach Abs. 1 bestehende – Problematik des Vorsatzes eines *anderen Täters* entfällt demgegenüber bei der Selbstbegehung vollständig. Im Hinblick auf das von Abs. 2 geforderte *eigene Verhalten* stellt sich daher aus ontologischen Gründen nur die Frage des Wollens und damit auch der Festigkeit des Tatentschlusses, die der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 8.5.2014 zur Wahrung eines Tatstrafrechts und des Schuldprinzips eingefordert hat.

Das Risiko der gewollten eigenen Tatdurchführung und damit auch die entsprechende Strafbarkeitsbegründung in der Selbstbegehungsvariante werden dabei maßgeblich von der entsprechenden Vorsatzform bestimmt, die der Entwurf mit dem Erfordernis eines direkten Vorsatzes zutreffend begrenzt. Das Risiko kann zwar im Einzelfall dadurch reduziert sein, dass der entschlossene Täter vor der Tatdurchführung wieder von seinem Tatentschluss zurücktritt, diese Möglichkeit des „Rücktritts“ vom Tatentschluss sollte jedoch nicht zur Ablehnung der vorliegenden Vorfeldstrafbarkeit führen, sondern – auch aus kriminalpolitischen Gründen – durch eine Rücktrittsklausel in der Form der „tätigen Reue“ berücksichtigt werden, auf die unten eingegangen wird.⁸⁹

d) *Zwischenergebnis zum Vorsatz und zur Tatbestandsstruktur*

In der Fremdbegehungsalternative von § 89c Abs. 1 StGB-E muss zur Vermeidung gravierender Strafbarkeitslücken der Vorsatz über die vom Regierungsentwurf vorgesehene „wissentliche“ Tatbegehung hinaus auch auf die „gewollte“ oder „beabsichtigte“ Tatbegehung ausgedehnt werden. In der Selbstbegehungsalternative von Abs. 2 ist demgegenüber eine Ausdehnung der vorgeschlagenen „gewollten“ Tatbegehung auf die wissentliche Tatbegehungsalternative wenig relevant, allerdings unschädlich.

Da damit sowohl die Tathandlungen als auch die Vorsatzerfordernisse von Abs. 1 und Abs. 2 identisch definiert werden können, macht die Differenzierung der beiden Tatbestandsalternativen keinen Sinn mehr. Beide Alternativen können in einfacher Weise in Abs. 1 zusammengefasst werden, so wie dies auch in den internationalen Vorgaben der UN und der FATF erfolgt. Abs. 1 könnte daher – unter Wegfall des bisherigen Abs. 2 – beispielsweise lauten (der Klammerzusatz dient der Verdeutlichung und sollte im Gesetz entfallen):

Wer Vermögenswerte einem anderen zur Verfügung stellt, versendet oder einsammelt, wer Vermögenswerte entgegennimmt, die aus einer rechtswidrigen Tat stammen oder die ihm zur Begehung einer rechtswidrigen Tat oder zur Übermittlung an einen anderen überlassen wurden, oder wer illegale Finanztransfersysteme organisiert, mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese Vermögenswerte [von einer anderen Person

⁸⁹ Vgl. oben VI.A.4.b).

oder von ihm selbst] zur Begehung 1. eines Mordes ... verwendet werden sollen, wird mit ... bestraft.

5. Bezugsobjekt des Unterstützervorsatzes: Finanzierung einer terroristischen Tat, einer terroristischen Organisation oder eines Terroristen

Nach den Vorgaben der UN und der FATF muss sich die Vorstellung des Finanziers auf die Förderung einer präzise definierten terroristischen Straftat beziehen. Die FATF verlangt in ihrer Empfehlung Nr. 5 zusätzlich die Kriminalisierung der Förderung einer „terroristischen Organisation“ und eines „individuellen Terroristen“. Sie kombiniert daher in dem subjektiven Terrorismusfinanzierungsmodell drei Submodelle: (a) ein Straftatmodell, (b) ein Organisationsmodell und (c) ein (individuumbezogenes) Gefährdermodell.

a) *UN-Vorgaben und FATF-Empfehlung Nr. 5(a):
Vorsatz der Unterstützung einer „terroristischen Straftat“*

aa) Bisherige Rechtslage und Reformbedarf

Das *GVVG 2009* hatte die Vorverlagerung des Strafrechts auf die Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen durch einen engen Terrorismusbegriff stark auf die geplante Förderung eines engen Kreises von Straftaten begrenzt. Die Vorverlagerung setzte dabei voraus, dass der Täter eine „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ vorbereitet, d.h. „eine Straftat gegen das Leben in den Fällen des § 211 oder des § 212 oder gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b, die nach den Umständen bestimmt und geeignet ist, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben“. Dem *GVVG 2009* und damit auch seinem § 89a StGB liegt daher kein umfassendes Terrorismuskonzept zugrunde, sondern – wie der Tatbestand auch formuliert – das Konzept der schweren staatsgefährdenden Straftat.

Zur Erfüllung der internationalen Vorgaben will das *GVVG-ÄndG 2015* nunmehr den Tatbestand der Terrorismusfinanzierung in § 89c StGB mithilfe der Terrorismusdefinitionen von UN und FATF ausdehnen. Dazu müssen sowohl die genannten Katalogtaten als auch deren Terrorismusbezug über das Konzept von § 89a StGB hinaus erweitert werden.

bb) Erweiterung der Katalogtaten

Zur Erfüllung der Vorgaben von UN und FATF bezieht das GVVG-ÄndG in § 89c Abs. 1 StGB-E bei den Vorsatzanforderungen für den Unterstützer zunächst die einschlägigen Straftatbestände aus den UN-Terrorismuskonventionen ein. Dies geschieht durch geringfügige Ergänzungen des bereits in § 129a StGB enthaltenen Straftatenkatalogs im Hinblick auf die gefährliche Körperverletzung, den unerlaubten Umgang mit radioaktiven Stoffen sowie die Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens. Der Straftatenkatalog ist damit eng an den weiten Katalog der europäischen Terrorismusdefinition des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI angelehnt, erfasst aber auch die meisten von UN und FATF geforderten Katalogtaten. Durch die Übernahme und Ergänzung des Straftatenkatalogs von § 129a StGB in den § 89c-StGB-E wird daher dem Katalog von UN und FATF weitgehend entsprochen. Wenn der Entwurf einige weniger schwerwiegende Delikte der verschiedenen UN-Terrorismus-Konventionen nicht aufgreift (insb. Nötigungen und Drohungen), so ist dies nicht nur aus Gründen der Verhältnismäßigkeit berechtigt, sondern lässt auch in praktischer Hinsicht kein wesentliches Umsetzungsdefizit erwarten.⁹⁰

§ 89c StGB-E geht teilweise sogar deutlich über die internationalen Vorgaben hinaus. Da der EU-Rahmenbeschluss die Strafbarkeit der Finanzierung einzelner terroristischer Taten nicht fordert (sondern nur die Strafbarkeit der Finanzierung einer terroristischen Vereinigung),⁹¹ wäre es im Hinblick auf die internationalen Vorgaben nicht notwendig gewesen, in § 89c StGB-E über den Straftatenkatalog von UN und FATF hinaus auch alle Katalogtaten der Terrorismusdefinition des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI aufzunehmen. Über die Vorgaben von UN und FATF hinaus strafbar ist nun beispielsweise auch die Finanzierung verschiedener gegen Infrastrukturen gerichteter, das Leben von Menschen aber nicht gefährdender Straftaten (etwa nach den §§ 303b, 305, 305a) sowie die Finanzierung der unerlaubten Beförderung oder Herstellung von Waffen (insb. gemäß § 51 des Waffengesetzes und § 20 des Kriegswaffenkontrollgesetzes). Die Ausdehnung ist jedoch – auch im Hinblick auf die Terrorismuskonzeption der EU sowie die subjektiven Einschränkungen des Terrorismusbegriffs – gut zu begründen.

cc) Einbeziehung einer terroristischen Zwecksetzung

Die in dem Straftatenkatalog erfassten Delikte werden sodann im GVVG-ÄndG auf Delikte mit einem „Terrorismusbezug“ begrenzt. Der Entwurf beschränkt die von dem Unterstützer geplante Unterstützung damit auf Fälle, in denen die Taten dazu bestimmt sind, „die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Be-

⁹⁰ Vgl. oben V.A.3.

⁹¹ Vgl. oben III.C.2.

hörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, *und* durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können“.

Diese Begrenzung des Terrorismusbezugs der Katalogtaten beruht auf den Formulierungen im EU-Rahmenbeschluss. Sie weicht damit von den Vorgaben der UN und der FATF ab, die für die verschiedenen im Anhang des UN-Übereinkommens in Bezug genommenen Straftaten insbesondere keine qualifizierte terroristische Zwecksetzung verlangen. Die FATF bemängelt diesen Verzicht auf eine terroristische Zwecksetzung zwar ausdrücklich im Hinblick auf die Katalogtaten der FTC in ihrem Bericht zu Deutschland aus dem Jahr 2014.⁹² Sie stellte auch in ihren Berichten zu Großbritannien aus dem Jahr 2007 und Frankreich aus dem Jahr 2011 fest, dass deren nationale Rechte bei der Terrorismusfinanzierung stets eine besondere terroristische Zwecksetzung fördern. Jedoch hinderte dies die FATF nicht daran, diesen beiden Mitgliedstaaten ein „compliant“ zu attestieren.⁹³ Eine besonders große Bedeutung scheint diese Frage demnach nicht zu haben.

Die Einschränkung der Katalogtaten durch eine qualifizierte terroristische Zwecksetzung ist im Ergebnis auch notwendig und sinnvoll. Sie ist nicht nur für die Etablierung eines einheitlichen europäischen Terrorismusbegriffs im Sinne der Definition des EU-Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zu begründen. Der von der FATF geforderte Verzicht auf eine terroristische Zwecksetzung würde bei vielen der im Anhang der FTC in Bezug genommenen Katalogtaten auch zu erheblichen Wertungswidersprüchen führen, da dann bestimmte schwere Straftaten – beispielsweise jede Geiselnahme⁹⁴ – unabhängig vom Vorliegen eines politischen, religiösen oder weltanschaulichen Motivs des Täters als terroristisch einzustufen wären.

dd) Einbeziehung der Schädigungseignung

Richtig ist auch die von § 89c StGB-E in Anknüpfung an den EU-Rahmenbeschluss geforderte Eignung der Katalogtat, „einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen“ zu können. Eine solche Schädigungseignung wird zwar in den Vorgaben der UN und FATF ebenfalls nicht genannt. Für dieses

⁹² Vgl. *Financial Action Task Force*, Mutual Evaluation of Germany, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 14.

⁹³ *Financial Action Task Force*, Third Mutual Evaluation Report on the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Juni 2007, S. 42, 46; *dies.*, Rapport d'évaluation mutuelle France, Februar 2011, S. 122, 125.

⁹⁴ Vgl. Artikel 1 der International Convention against the Taking of Hostages vom 17.12.1979.

Merkmal sprechen jedoch die Etablierung eines einheitlichen europäischen Terrorismusbegriffs, die klare Abgrenzung des Bereichs terroristischer Kriminalität sowie das Interesse des schuldangemessenen Strafsens.⁹⁵ Insbesondere ist der Gesetzgeber nach seinem nationalen Recht sowie nach dem europäischen Recht auch bei der Umsetzung internationaler Vorgaben an die Grundrechte und demnach an das Gebot der Verhältnismäßigkeit von Strafe⁹⁶ gebunden.⁹⁷ Die durch das Merkmal der Schädigungseignung erfolgende Qualifizierung des Tätervorsatzes bildet als Element der Terrorismusdefinition die Gewähr dafür, dass der Vorwurf der Begehung und der Unterstützung einer terroristischen Tat die Gefährlichkeit der Tat in den Mittelpunkt der Bewertung stellt.⁹⁸ Würde § 89c Abs. 1 StGB-E wie der Regierungsentwurf auf die wissentliche Tatbegehung begrenzt und deswegen ein tatsächlich bestehender Deliktsbegehungsvorsatz des Haupttäters verlangt,⁹⁹ so würde der entsprechende Schädigungseignungsvorsatz des Haupttäters für den Unterstützer sogar zu einem objektiven Unrechtselement.¹⁰⁰

Im Hinblick auf die „erhebliche“ Schädigungseignung sollte die Gesetzesbegründung sich allerdings damit auseinandersetzen, ob die überaus strenge Auslegung dieses Merkmals durch die Rechtsprechung zu § 129a StGB-E so beibehalten werden soll.¹⁰¹ Danach genügen dem Eignungserfordernis nur schwerwiegende Arten der Schädigung,¹⁰² die für § 89c StGB-E dann auch noch im subjektiven Bereich nachgewiesen werden müssen. Dies führt zu einer wesentlichen Beschränkung des Tatbestands, die bei § 89c StGB-E allerdings nicht wie bei der terroristischen Vereinigung i.S.d. § 129a StGB durch § 129 StGB (kriminelle Vereinigung) kompensiert werden kann.¹⁰³ Mit der bisherigen Auslegung der „erheblichen Schädigung“ durch den Bundesgerichtshof besteht die Gefahr, dass dieses Merkmal den Straftatbestand weitgehend unanwendbar macht. Allerdings lässt sich die Argumentation des Bundesgerichtshofs zur Auslegung des Schädigungsmerkmals des § 129a Abs. 2 StGB ohnehin nicht ohne Weiteres auf § 89c StGB-E übertragen. Denn nach der Rechtsprechung ist eine „einschränkende Auslegung“ der qualifizierenden Anforderungen des § 129a Abs. 2 StGB „auch mit Blick darauf geboten, dass für die Straftaten nach § 129a Abs. 1 und Abs. 2 StGB derselbe Strafraum gilt. Dies lässt sich nur rechtfertigen, wenn die in den Vorschriften jeweils beschriebenen Straftaten in ihrem Unrechtsgehalt jedenfalls im Wesentlichen miteinander ver-

⁹⁵ Vgl. oben V.A.3.b)aa).

⁹⁶ Artikel 49 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12.12.2007.

⁹⁷ EuGH NJOZ 2008, 4499 (4540).

⁹⁸ Vgl. zu dieser Forderung oben VI.A.3.b)bb).

⁹⁹ Vgl. oben VI.B.4.b).

¹⁰⁰ Vgl. oben VI.A.3.b)aa).

¹⁰¹ Vgl. oben IV.A.2.b)bb)(3).

¹⁰² Vgl. BGHSt 52, 89, 102 ff.; Anw-StGB-*Gazeas*, § 129a, Rn. 23.

¹⁰³ Vgl. oben IV.A.2.b)bb)(3).

gleichbar sind. Für die in § 129a Abs. 1 StGB erfassten terroristischen Vereinigungen erklärt sich die hohe Strafdrohung ohne weiteres daraus, dass diese auf die Begehung von Mord und Totschlag sowie die dort genannten weiteren äußerst schweren Taten gerichtet sind¹⁰⁴. In Anbetracht des geringeren Unrechtsgehalts der in § 129a Abs. 2 StGB genannten Straftaten „hat der Gesetzgeber die erforderliche Konkordanz nur dadurch herstellen können und erkennbar herstellen wollen, dass er in Abs. 2 die [...] tatbestandsbeschränkenden Merkmale eingeführt hat“¹⁰⁵. Demgegenüber dehnt nunmehr § 89c StGB-E die in § 129a Abs. 2 StGB genannten tatbestandsbeschränkenden Merkmale – insbesondere die Eignung der Tat zur erheblichen Schädigung eines Staates oder einer internationalen Organisation – auch auf äußerst schwere Taten wie Mord und Totschlag aus. Anders als bei § 129a Abs. 2 StGB kann daher die Auslegung des Schädigungsmerkmals des § 89c StGB-E nicht mehr vom Gedanken der innertatbestandlichen Konkordanz geleitet werden. Vielmehr liegt es in Anlehnung an § 129a Abs. 1 StGB zumindest bei den in § 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 StGB-E genannten Straftaten nahe, im Falle der Verfolgung einer qualifizierten Zwecksetzung im Sinne von § 89c Abs. 1 Satz 2 StGB-E eine extensivere Auslegung des Merkmals der Schädigungseignung vorzunehmen.

- ee) Einbeziehung der Finanzierung einer terroristisch motivierten Ausreise:
Kollision der Terrorismusbezüge der UN-Vorgaben und des deutschen
Konzepts der schweren staatsgefährdenden Gewalttaten

Das „Finanzierungsdelikt“ des § 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StGB-E bezieht auch das „Ausreisedelikt“ von § 89a Abs. 2a StGB-E ein. Dessen objektiver Tatbestand erfasst denjenigen, der es „unternimmt“ (§ 11 Nr. 6), „aus der Bundesrepublik auszureisen“. Dieser weit gefasste objektive Tatbestand ist im Vorsatzbereich durch zwei Absichtserfordernisse erheblich begrenzt: (1) die Absicht zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat und (2) die Absicht, sich in einen Staat zu begeben, in dem Unterweisungen von Personen i.S.v. Abs. 2 Nr. 1 erfolgen. Der geringe objektive Unrechtsgehalt des Tatbestands wird deswegen durch hohe Hürden im Bereich der subjektiven Unrechtsmerkmale in gewissem Umfang kompensiert. Der Tatbestand ist jedoch im Hinblick auf die Gewährleistung eines angemessenen Freiheitsschutzes und seiner Effektivität problematisch. Will man mit § 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StGB-E auch die Bevölkerung in den Zielländern der Ausreisenden schützen oder geht man – im Hinblick auf den Schutz der Menschen in Deutschland – davon aus, dass terroristisch motivierte und ausgebildete Straftäter bei der Rückreise nicht verlässlich identifiziert werden können, dann stellt die Ausreise zwar den letztmöglichen Interventionspunkt der deutschen Ermittlungs-

¹⁰⁴ BGHSt 52, 89, 104.

¹⁰⁵ BGHSt 52, 89, 105.

behörden dar, sodass der Tatbestand damit ein relevantes Risiko erfasst. Da die – versuchte und vollendete – Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland eine sozialübliche Verhaltensweise darstellt, ist eine solche Tathandlung jedoch gleichwohl problematisch. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass die vorgeschlagene Regelung – anders als die ihr zugrunde liegende UN-Resolution – auch die Reise in den Heimatstaat und den Aufenthaltsstaat einer Person zu erfassen scheint. Allerdings kann ein spezieller Ausreisevorgang gleichwohl eine – durch andere Beweismittel nachgewiesene – terroristische Planung manifestieren. Den im Hinblick auf die Sozialadäquanz eines Ausreisevorgangs vorgetragenen Bedenken sollte deswegen zumindest noch dadurch Rechnung getragen werden, dass die Ausreise in den Heimatstaat und den Aufenthaltsstaat nicht erfasst wird und dass die Gesetzesbegründung zusätzlich noch das Erfordernis objektiver Anhaltspunkte für die deliktische Absicht verlangt.¹⁰⁶

Im Kontext der Terrorismusfinanzierung sind die beiden Tatbestände der §§ 89a Abs. 2a und 89c Abs. 1 Nr. 8 StGB-E jedoch vor allem im Hinblick auf die Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 2178 (2014) problematisch. Dies beruht darauf, dass das Ausreisedelikt des § 89a Abs. 2a StGB-E eine Absicht des Täters zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat verlangt und damit sowohl den Anwendungsbereich des Reiseverbots von § 89a Abs. 2a StGB-E als auch des darauf bezugnehmenden Finanzierungsverbots von § 89c Abs. 1 Nr. 8 StGB-E entgegen den Vorgaben von UN und FATF begrenzt. Den Verfassern des Regierungsentwurfs dürfte dies bewusst gewesen sein, da dieser – anders als der kurz zuvor bekannt gewordene Referentenentwurf – die terroristische Zwecksetzung von § 89c Abs. 1 Satz 2 StGB-E nicht mehr auf den (durch die Staatsschutzklausel bereits verengten) § 89a Abs. 2a StGB-E bezieht. Die damit verbundene Ersetzung des weiten Straftatenkatalogs von § 89c Abs. 1 StGB-E durch den engen Straftatenkatalog des § 89a Abs. 1 StGB führt dazu, dass für dieses Delikt bezüglich der Ausreisevariante die Vorgaben der UN-Resolution von 2014 nicht erfüllt werden.

Die Ursache für diese Problematik liegt damit primär nicht in der Ausgestaltung des § 89c StGB-E, sondern in der des § 89a Abs. 2a StGB-E mit seinem – durch den Verweis auf den Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat des § 89a Abs. 1 StGB im Vergleich zu den UN-Vorgaben enger gefassten – Straftatenkatalog.¹⁰⁷ Wenn der Gesetzgeber die Vorgaben der UN umfassend erfüllen wollte, dann müsste er das hier festgestellte Umsetzungsproblem daher nicht im Rahmen des § 89c StGB-E, sondern durch eine Erweiterung von § 89a Abs. 2a StGB-E lösen. Dies würde allerdings schlecht zu dessen – in all seinen Tathandlungen an der schweren staatsgefährdenden Gewalttat orientierten – Struktur und Grundkonzeption passen, sondern diesen ohnehin umstrittenen Tatbestand noch zusätzlich erweitern. Es würde im Hinblick auf die Stimmigkeit von § 89a StGB weiter die

¹⁰⁶ Vgl. dazu oben VI.A.3.b)aa).

¹⁰⁷ Vgl. dazu ausführlich oben V.A.3.b).

Frage aufwerfen, ob der Wechsel von dem deutschen Katalogtatkonzept der schweren staatsgefährdenden Gewalttaten auf das weite Katalogtatkonzept von UN und/oder EU nicht auch für die anderen Tathandlungen von § 89a StGB erfolgen müsste.

Die vorliegende Problematik reicht daher tief in die Grundlagen des Konzepts zur Strafverfolgung des Terrorismus und schließt die international noch ungelöste Frage einer allgemeinen Terrorismusdefinition ein.¹⁰⁸ Sie wird besonders dadurch erschwert, dass der deutsche Gesetzgeber sein gesamtes Konzept der subjektiven Planungsdelikte in § 89a StGB nicht auf der Grundlage der Terrorismusbegriffe von UN, FATF oder EU entwickelte, sondern mit dem Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat einen deutschen Sonderweg einschlug. Es ist daher fast zwangsläufig, dass dies zu Friktionen führen musste, nachdem die UN in ihrer Sicherheits-Resolution 2178 (2014) für den Bereich der Ausreisevorbereitung ein strafbewehrtes Ausreise- und Finanzierungsverbot auf der Grundlage ihres Terrorismusbegriffs verlangte.

Der Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat enthält allerdings für den besonders relevanten Fall einer gegen das Leben gerichteten Straftat teilweise auch geringere Anforderungen als die Vorgaben der UN und der FATF. Anders als in den internationalen Instrumenten muss die Tat nach § 89a Abs. 2a und § 89c StGB-E nämlich weder auf die Einschüchterung der Bevölkerung noch auf die Nötigung einer Regierung oder einer internationalen Organisation gerichtet sein. Vielmehr genügt für das Vorliegen einer staatsgefährdenden Zwecksetzung i.S.v. § 89a Abs. 1 StGB, dass der Täter in staatsgefährdender Absicht handelt. Dies ist nach der Rechtsprechung bereits dann anzunehmen, wenn der einen Mord oder Totschlag vorbereitende Täter sein Opfer nur deshalb angreifen will, weil er das Opfer als Mitglied einer nationalen, rassischen, religiösen oder durch sonstige kulturelle Besonderheiten bestimmten Gruppe der Bevölkerung, mithin als deren Repräsentant treffen will.¹⁰⁹ Damit enthält der Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bei Straftaten gegen das Leben in subjektiver Hinsicht deutlich geringere Anforderungen als die Vorgaben von UN und FATF. Insbesondere im Hinblick auf die von Resolution 2178 (2014) anvisierten „foreign terrorist fighters“ könnte daher die bisherige Ausgestaltung des § 89a Abs. 2a StGB-E die Strafverfolgung im Gegensatz zum Terrorismusbegriff von UN und FATF eher erleichtern. Eine Ersetzung des Begriffs der schweren staatsgefährdenden Gewalttat in § 89a Abs. 2a StGB-E durch den Terrorismusbegriff von UN und FATF könnte daher eine effektive Umsetzung des mit Resolution 2178 (2014) verfolgten Zwecks der Verhinderung terroristisch motivierter Auslandsreisen auch erschweren. Bei einer Gesamtbetrachtung lässt sich daher trotz des eingeschränkten Straftatenkatalogs von § 89a

¹⁰⁸ Vgl. oben II.A.

¹⁰⁹ Vgl. oben IV.B.3.b)bb).

Abs. 1 StGB bezweifeln, dass die deutsche Reformgesetzgebung im Ergebnis weniger streng ist als die Resolution 2178 (2014).

In der Sache geht es vorliegend um die rechtspolitische Frage, ob das Reiseverbot von § 89a Abs. 2a StGB-E (und damit auch das entsprechende Finanzierungsverbot von § 89c StGB-E) auf Ausreisende beschränkt sein soll, die eine schwere staatsgefährdende Gewalttat planen, oder z.B. auch für Personen gelten soll, die nach § 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StGB-E die (z.B. informationstechnische oder anderweitig wichtige) Infrastrukturen eines Landes zerstören oder weitere Terrorismuskatalogtaten des UN-Konzepts (wie etwa den unerlaubten Umgang mit radioaktiven Stoffen gemäß § 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 StGB-E) begehen wollen. Da die sehr viel engeren Zielsetzungen nach §§ 89a Abs. 2a, 89c StGB-E mit einem direkten Vorsatz nachgewiesen werden müssen, erscheint dies zunächst als ein sehr erheblicher Unterschied. Hinzu kommt die Tatsache, dass § 89c StGB-E auch noch die oben genannte Eignung verlangt, „einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen“ zu können.

Im Hinblick auf die Effizienz der Tatbestände würde allerdings auch bei einer Erweiterung der Katalogtaten der §§ 89a Abs. 2a und 89c Abs. 1 StGB-E um die Katalogtaten von UN und FATF fraglich bleiben, inwieweit die beiden neuen Strafvorschriften in der Praxis anwendbar sind, z.B. wenn (vom Ausreisenden oder vom Finanzier) vorgebracht wird, der oder die Ausreisende habe im Ausland nur humanitäre Hilfe leisten oder die Frau eines „Gotteskriegers“ werden wollen.¹¹⁰ Angesichts des wenig aussagekräftigen objektiven Tatbestands führen entsprechende Zweifel dann zu Recht zu einem Freispruch. Diese Nachweisprobleme sind der weitreichenden Vorverlagerung der Tathandlung geschuldet und bei einer rechtsstaatlichen Ausgestaltung des Tatbestands nicht zu vermeiden. Die Erwartungen an diesen Tatbestand sollten daher nicht zu hoch sein.

Auf eine Erweiterung der Katalogtaten und Absichtsmerkmale des Reiseverbots von § 89a Abs. 2a StGB-E sowie die damit verbundene Veränderung von Grundstrukturen des deutschen Terrorismusstrafrechts sollte daher ohne praktische Erfahrungen mit dem Tatbestand aus der Perspektive des deutschen Strafrechts zum gegenwärtigen Zeitpunkt verzichtet werden. Der Gesetzgeber muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass er mit der Begrenzung der Katalogtaten auf die Delikte des § 89a Abs. 1 StGB nicht nur den *best practices* der FATF die Gefolgschaft verweigert, sondern auch – in einem nicht unwichtigen und politisch brisanten Punkt – der Sicherheitsrats-Resolution 2178 (2014) der UN.

¹¹⁰ Vgl. dazu den Fall der 30-jährigen Mutter Andrea B. aus Immenstadt, die mit ihren beiden minderjährigen Töchtern nach Syrien ausreiste und dort die Zweitfrau des Mitglieds einer syrischen Bürgerkriegsmiliz wurde, jedoch nach ihrer Rückkehr aufgrund einer entsprechenden Einlassung vom Vorwurf einer schweren staatsgefährdenden Straftat durch das LG München im Februar 2015 freigesprochen wurde. Siehe dazu FAZ Nr. 48 vom 26.2.2015, S. 2.

b) *FATF-Empfehlung Nr. 5(b): Vorsatz der Unterstützung einer „terroristischen Organisation“*

aa) Problemstellung

Die FATF-Empfehlung Nr. 5 fordert die Kriminalisierung nicht nur der vom Finanzier vorgestellten Förderung einer terroristischen *Straftat* (Nr. 5(a)), sondern auch der vorgestellten Förderung einer terroristischen *Organisation* (Nr. 5(b)). Die Strafvorschrift des § 129a StGB setzt diese Forderung teilweise um, erfüllt sie jedoch nicht vollständig. Letzteres hat zwei Gründe: Zum einen sieht § 129a keine Versuchsstrafbarkeit vor. Zum anderen lassen die UN- und die FATF-Vorgaben einen *Vorsatz* des Finanziers im Hinblick auf die Unterstützung einer terroristischen Straftat genügen, während § 129a StGB ein *tatsächliches* Unterstützen einer terroristischen Organisation fordert.

Da die §§ 129a StGB, 89c StGB-E gleichwohl zahlreiche von der FATF-Empfehlung Nr. 5(b) geregelte Fälle abdecken, müssen zunächst die Sachverhalte identifiziert werden, die durch die Empfehlung Nr. 5(b) über die Sanktionierung der Straftatunterstützung von Nr. 5(a) hinaus erfasst werden sollen. In der Sache kommt hier vor allem das geplante Zurverfügungstellen von Finanzmitteln in Betracht, die der Unterstützer nicht für die Begehung der Straftaten einer terroristischen Organisation oder eines ihrer Mitglieder zur Verfügung stellen will, sondern „nur“ für die innere Organisation, den Zusammenhalt, die Erhöhung der Aktionsmöglichkeiten und die Stärkung der kriminellen Zielsetzung der Organisation.¹¹¹ Da manche terroristische Organisationen – wie ISIS – vergleichsweise groß geworden sind und sich damit der Bezug zwischen einer konkreten Zuwendung von Vermögenswerten und der Begehung einer konkreten terroristischen Straftat verflüchtigt, erscheint der Wunsch nach Einbeziehung von derartigen beabsichtigten Zuwendungen an eine terroristische Organisation zunächst nachvollziehbar.

Allerdings würde eine solche Ausweitung je nach Tatbestandsfassung auch das Einsammeln oder Zurverfügungstellen von Finanzmitteln oder Medikamenten für ein Krankenhaus der terroristischen Organisation erfassen. Dies wäre problematischer als die o.g. Fälle, vor allem bei Organisationen, die – wie dies für die Hamas berichtet wird¹¹² – mit Blick auf ihre Unterstützer die Zuwendungen an ihre humanitären Teilorganisationen trennen und separat verbuchen. Soll gemäß der Empfehlung der FATF nicht mehr auf eine Stärkung der Gefährlichkeit der Organisation abgestellt werden, sondern bereits jedweder Verwendungszweck der zur Verfügung gestellten Mittel genügen, so setzt dies karitative Institutionen und Hilfsorganisationen einem erheblichen Strafbarkeitsrisiko aus.

¹¹¹ Instruktiv dazu BGH NJW 2007, 2782 (2783).

¹¹² Vgl. dazu *Gunning*, in: Biersteker/Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, 2008, S. 100.

Zudem macht der Verzicht auf das Kriterium der Steigerung der objektiven Gefährlichkeit der Organisation deutlich, wie weit die von der FATF geforderte *Kombination* der beiden Vorverlagerungstechniken – nämlich von § 129a StGB einerseits und von § 89c StGB-E andererseits – die Kriminalisierung ins Vorfeld und damit weit weg von der eigentlichen terroristischen Tat verschieben würde: Die durch § 129a Abs. 5 StGB bestrafte Förderung einer terroristischen *Organisation* lässt statt der Förderung von Straftaten bereits die Förderung einer abstrakten Organisationsgefährlichkeit genügen. Die § 89c StGB-E zugrunde liegende Versubjektivierung des Unrechts würde darüber hinaus zusätzlich statt der objektiven (und d.h. in der Realität erkennbaren) Förderung der Organisationsgefährlichkeit dann auch noch die nur beabsichtigte Förderung dieser Gefährlichkeit ausreichen lassen, wobei diese Förderungsabsicht nach den Vorstellungen der FATF zeitlich auch noch weit vor eine tatsächlichen Förderung und mithin weit vor einen diesbezüglichen Versuchsbeginns verlagert würde. Nach dem subjektiven Organisationsförderungsmodell der FATF würde Strafbarkeit also bereits zu einem Zeitpunkt anzunehmen sein, zu dem die vorgestellte tatsächliche Stärkung der Gefährlichkeit der Organisation unter Umständen noch in weiter Ferne liegt. Wegen der damit verbundenen Probleme ist es auch kein Zufall, dass der Gesetzgeber bei § 129a StGB auf die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit verzichtet hat.

Eine Ausdehnung der Strafbarkeit auf die geplante Finanzierung terroristischer Organisationen ist daher problematisch. Dies wird noch deutlicher, wenn man die verschiedenen gesetzestechnischen Möglichkeiten zur Erweiterung des Straftatbestands von § 89c StGB-E betrachtet, mit denen die FATF-Forderung erfüllt werden könnte.

bb) Mögliche Erweiterung von § 89c StGB-E

Wollte der Gesetzgeber der FATF-Empfehlung Nr. 5(b) möglichst präzise nachkommen, so käme wegen der strukturellen Verschiedenheit von § 129a StGB und von § 89c StGB-E zunächst in Betracht, die vorgestellte Unterstützung der terroristischen Organisation in die – auf dem subjektiven Modell der UN und der FATF beruhende – Vorschrift des § 89c StGB aufzunehmen. Dem Ziel der FATF-Empfehlung Nr. 5(b) würde dabei wohl nur die folgende Formulierung gerecht:¹¹³ „Wer Vermögenswerte zur Verfügung stellt oder versendet, ... mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese zur Begehung 1. eines Mordes ... verwendet werden

¹¹³ Eine nur „buchstäbliche“ Umsetzung der Empfehlung Nr. 5(b) könnte z.B. mit der Formulierung erfolgen: „Wer Vermögenswerte zur Verfügung stellt oder versendet, ... mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese von einer anderen Person, von ihm selbst *oder von einer terroristischen Organisation* zur Begehung 1. eines Mordes ... verwendet werden sollen, wird ... bestraft.“ Bei dieser Formulierung wäre der Nachweis der Mittelverwendung zur Begehung einer Straftat weiterhin erforderlich und damit das „any purpose“-Konzept der Empfehlung Nr. 5(b) nicht erfüllt.

sollen, oder dass sie einer Organisation zukommen sollen, die sich zur Begehung der vorgenannten Straftaten zusammengeschlossen hat, wird ... bestraft.“ Damit wäre die von der FATF verlangte Kriminalisierung der Förderung einer terroristischen Organisation „for any purpose“ erfüllt, würde jedoch auch die weit im Vorfeld erfolgende Unterstützung karitativer Teilorganisationen der terroristischen Vereinigungen erfassen, soweit kein Rechtfertigungsgrund angenommen werden kann.

cc) Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 129a StGB

Die Empfehlung Nr. 5(b) der FATF könnte zu einem erheblichen Teil auch durch die Einführung der versuchten Unterstützung oder der versuchten Finanzierung einer terroristischen Organisation in § 129a StGB realisiert werden. Mit einer solchen Tatbestandstechnik würden ebenfalls zwei (allerdings weniger weitreichende) Vorverlagerungsmodelle kombiniert. Die hieraus resultierende Lösung wäre jedoch gegenüber der vorgenannten Lösung in § 89c StGB restriktiver, weil sie wegen ihrer begrenzten Vorverlagerung (d.h. nur in das Versuchsstadium) ein unmittelbares Ansetzen zur Unterstützung oder zur Finanzierung verlangen würde. Sie wäre allerdings im Hinblick auf die Möglichkeit eines Eventualvorsatzes deutlich weitergehend als die o.g. Änderungen von § 89c StGB-E.

dd) Bewertung und Empfehlung

Eine mit direktem Vorsatz geplante Finanzierung einer terroristischen *Organisation*, die keine mit direktem Vorsatz geplante Finanzierung einer terroristischen *Straftat* darstellt, dürfte eher selten sein. Denn zahlreiche Fälle der Finanzierung einer terroristischen *Organisation* können entweder als (mittelbare) Förderung von *Straftaten* nach § 89c StGB-E oder (im Fall der vollendeten Finanzierung) auch als Unterstützung einer terroristischen Vereinigung durch 129a StGB erfasst werden. Weitere Fälle können über die Strafvorschrift des § 18 AWG einbezogen werden, wenn die betreffende terroristische Person von der UN oder der EU gelistet ist. Die Notwendigkeit einer entsprechenden Strafausdehnung erscheint bereits daher fraglich.

Eine über die Empfehlung Nr. 5(a) der FATF hinausgehende gesetzliche Ausdehnung der Strafbarkeit auf die geplante Organisationsunterstützung birgt darüber hinaus die Gefahr, dass die Strafbarkeit auf die Schaffung diffuser Risiken erweitert wird und nicht mehr präzise festgestellt werden kann. Eine solche Ausdehnung der Strafbarkeit ist als Kombination zweier Vorverlagerungstechniken auch aus strafrechtsdogmatischen Gründen problematisch.

Es dürfte deswegen zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorzugswürdig sein, auf eine gesetzliche Ausweitung zu verzichten und abzuwarten, inwieweit die

Rechtsprechung die strafwürdigen Fälle mit § 89c StGB-E als geplante mittelbare Finanzierung von terroristischen *Straftaten* oder – bei erfolgreicher Zuwendung an die terroristische *Organisation* – als vollendete Straftaten nach § 129a StGB oder über § 18 AWG erfassen kann. Es bestehen daher gute Gründe dafür, dass der Regierungsentwurf die von der FATF-Empfehlung Nr. 5(b) geforderte geplante Finanzierung einer terroristischen Organisation nicht aufgenommen hat.

Die damit verweigerte Umsetzung der FATF-Empfehlung Nr. 5(b) betrifft allerdings ausweislich der neueren Länderprüfberichte ein zentrales Anliegen der FATF. Die Bundesregierung sollte deswegen die in der Zukunft voraussichtlich zentrale Problematik nicht – wie der Gesetzentwurf – nicht ansprechen, sondern in der Gesetzesbegründung darauf hinweisen, dass entsprechende strafwürdige Fälle durch die o.g. §§ 129a StGB, 89c StGB-E, 18 Abs. 1 AWG bereits weitgehend erfasst werden. Ob und inwieweit dies die FATF überzeugen wird, bleibt allerdings abzuwarten.¹¹⁴

c) *FATF-Empfehlung Nr. 5(c): Vorsatz der Unterstützung eines „Terroristen“*

aa) Problematik der Definition eines „Terroristen“

Die FATF verlangt in ihrer dritten Alternative, der Empfehlung Nr. 5(c), noch weiter gehend die Kriminalisierung der geplanten Förderung eines „Terroristen“. Diese Forderung ist noch problematischer als die der Alternative 5(b). Die entsprechende Definition des „Terroristen“ ist schon im Hinblick auf ihre formale Geltung fragwürdig, da sie sich – soweit ersichtlich – lediglich in einer Auslegungsempfehlung zu den „FATF IX Special Recommendations“ aus dem Jahr 2001 findet,¹¹⁵ die in die 2012 aktualisierten Auslegungsempfehlungen nicht übernommen wurde.

Darüber hinaus ist die sachliche Reichweite dieser Definition mit ihren strafrechtsähnlichen Zurechnungskriterien sehr groß.¹¹⁶ Sie schließt als „Terroristen“ denjeni-

¹¹⁴ Wollte der deutsche Gesetzgeber dagegen der Empfehlung Nr. 5(b) der FATF nachkommen, so sollte das Konzept der Organisationsunterstützung nicht nur mit einem klaren Organisationsbegriff verbunden werden. Es müsste weiterhin sichergestellt werden, dass die (geplante!) Mittelverwendung (nach der Vorstellung des Unterstützers) mit einer Steigerung der Gefährlichkeit der terroristischen Organisation verbunden ist.

¹¹⁵ Vgl. *Financial Action Task Force*, IX Special Recommendations vom Oktober 2001 in der Fassung vom Oktober 2008, S.

¹¹⁶ “The term terrorist refers to any natural person who: (i) commits, or attempts to commit, terrorist acts by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully; (ii) participates as an accomplice in terrorist acts; (iii) organises or directs others to commit terrorist acts; or (iv) contributes to the commission of terrorist acts by a group of persons acting with a common purpose where the contribution is made intentionally and with the aim of furthering the terrorist act or with the knowledge of the intention of the group to commit a terrorist act.”

gen ein, der eine terroristische Tat („durch irgendwelche Mittel, direkt oder indirekt“) rechtswidrig und vorsätzlich („wilfully“) begeht oder versucht zu begehen, der sich an terroristischen Handlungen beteiligt, oder der organisiert oder anleitet, dass andere Personen terroristische Handlungen begehen.

Außerdem ist die zeitliche (zukunftsgerichtete) Verbindung dieser Verhaltensweisen mit der handelnden Person unklar. Aus der Zielsetzung der Norm ist wohl abzuleiten, dass eine Person so lange eine „terroristische Person“ bleiben soll, wie sie entsprechende terroristische Beteiligungen oder Pläne verfolgt. Kriminalisiert wird daher nicht mehr die Beteiligung an einer fremden Tat, sondern die wirtschaftliche Interaktion mit „gefährlichen Personen“, die mit einem weitreichenden Interaktionsverbot belegt werden. Ein solches „Gefährderkonzept“ ist sehr kritisch zu beurteilen. Da die Bereitstellung von finanziellen Mittel zu „jedwedem Zweck“ („for any purpose“) strafbar sein soll, enthält die Empfehlung auch auf der Ebene des subjektiven Tatbestands kaum Begrenzungsansätze. Der Gesetzgeber hatte daher auch hier gute Gründe, von den Empfehlungen der FATF abzuweichen.

bb) Grenzen einer Parlamentsbindung durch eine Selbstverpflichtung der Exekutive

Für die zukünftige internationale Diskussion ist zu beachten, dass es auch bei der Empfehlung Nr. 5(c) nicht nur um einen Randaspekt des Implementierungskonzepts der FATF geht, sondern um einen zentralen Programmpunkt, der im Mittelpunkt ihrer zukünftigen Umsetzungsstrategien stehen wird. In ihrer jüngsten Verlautbarung zur Terrorismusfinanzierung vom 27.2.2015 unterstreicht die FATF die Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten zur Unterstrafstellung der Finanzierung eines einzelnen Terroristen. In diesem Zusammenhang kündigt die FATF zudem für die nahe Zukunft ein weiteres Evaluierungsverfahren an, um die umfassende Umsetzung der Empfehlungen zur Terrorismusfinanzierung durch die einzelnen Staaten zu kontrollieren.¹¹⁷ Es wird daher nicht ausreichen, dass Deutschland die Forderung 5(c) ebenso wie die Forderung 5(b) einfach ignoriert, wie dies im GVVG-ÄndG und seiner Begründung der Fall ist. Die rechtspolitische Diskussion muss deswegen sowohl auf der nationalen Ebene in Deutschland als auch auf der internationalen Ebene der FATF geführt werden.

Dabei sollte auch diskutiert werden, wie es zur Aufnahme dieser beiden Forderungen in das Regelwerk der FATF kam und welchen Standpunkt die Bundesrepublik hier vertrat. In die Diskussion einbezogen werden muss zudem, wie zukünftig die Entscheidungsautonomie des deutschen Parlaments dagegen gesichert werden kann, dass es durch Vereinbarungen der Exekutive rechtlich verpflichtet oder durch politischen Druck (wie Prozesse des „naming and shaming“ der FATF) zu be-

¹¹⁷ *Financial Action Task Force*, Action on Terrorist Finance vom 27.2.2015, zugänglich unter www.fatf-gafi.org.

stimmten Entscheidungen veranlasst wird.¹¹⁸ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt fehlt es auch an Transparenz hinsichtlich der zwischen der FATF und der Bundesregierung getroffenen Vereinbarungen und Absprachen.¹¹⁹ Mit Blick auf eine Selbstverpflichtung der Bundesrepublik zur Schaffung von – teilweise sehr weitreichenden – Straftatbeständen ist dieser Zustand für einen demokratischen Staat unbefriedigend. Angesichts dieses Befunds ist es zu begrüßen, dass der aus dem Justizministerium stammende Entwurf des GVVG-ÄndG bei der Umsetzung und der Nichtumsetzung der FATF-Vorgaben im Grundsatz einen guten Mittelweg gefunden hat.

cc) Umsetzung der Empfehlung durch § 18 Abs. 1 AWG?

In der zukünftigen Diskussion um die Umsetzung der FATF-Vorgaben muss auch diskutiert werden, inwieweit die Bundesrepublik der Empfehlung zur Kriminalisierung der zweckungebundenen Finanzierung eines „Terroristen“ bereits durch § 18 Abs. 1 AWG nachkommt. Nach dieser Vorschrift ist bereits jetzt die Bereitstellung von Geldern und anderen wirtschaftlichen Werten an die auf einer Terrorismusliste des UN-Sicherheitsrates befindlichen natürlichen Personen strafbar.¹²⁰ § 18 Abs. 1 AWG wurde von der FATF im Zuge ihrer Evaluierung der deutschen Rechtslage nicht berücksichtigt.¹²¹

Die Empfehlung Nr. 5(c) der FATF macht die Strafbarkeit allerdings nicht von einer Listung des „Terroristen“ abhängig. Auch ist die *tatsächliche* Beteiligung an der Vorbereitung oder Begehung einer terroristischen Handlung nicht Voraussetzung einer Listung durch den UN-Sicherheitsrat, sondern genügen für eine Listung bereits „vernünftige Gründe“, die auf eine terroristische Verstrickung der Person schließen lassen.¹²²

Trotz dieser Unterschiede bestehen jedoch zwischen dem FATF-Modell der Finanzierung eines einzelnen „Terroristen“ einerseits und § 18 Abs. 1 AWG andererseits erhebliche praktische Überschneidungen. Auch wird – gerade hinsichtlich der Organisation ISIS – dem Listungsmodell vom UN-Sicherheitsrat nunmehr große Bedeutung zugemessen und werden die Staaten durch den Sicherheitsrat eindringlich

¹¹⁸ Vgl. dazu *Sieber*, in: Delmas-Marty/Pieth/Sieber (Hrsg.), *Les chemins de l'harmonisation pénale*, 2008, S. 412. Allgemein zu der Problematik *Meyer*, *Strafrechtsgenese in internationalen Organisationen*, 2012.

¹¹⁹ Vgl. nur: „OECD: Deutschland versagt im Kampf gegen Geldwäsche“, *WirtschaftsWoche* vom 26.4.2014; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Tempel, Richard Pitterle, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 17. 6. 2014 – BT-Drucks. 18/1763 –, S. 1 f.

¹²⁰ Vgl. dazu oben IV.C.1.

¹²¹ Vgl. *Financial Action Task Force*, *Mutual Evaluation of Germany*, 3. Follow-Up Report Germany, Juni 2014, S. 13 ff.

¹²² Sicherheitsrats-Resolution 2161 (2014) vom 17.6.2014, Ziffer 11.

zur vermehrten Vorlage von Leistungsvorschlägen aufgefordert.¹²³ Die Bedeutung des Leistungsmodells und die Notwendigkeit zur Etablierung effizienter Mechanismen zur Vorbereitung von Leistungsvorschlägen auf nationaler Ebene wurden jüngst auch von der FATF unterstrichen.¹²⁴ Bei einer entsprechenden Aufwertung und stärkeren Nutzung des Leistungsverfahrens erscheint es daher fraglich, inwieweit neben § 18 Abs. 1 AWG noch ein kriminalpolitischer Bedarf zur gesonderten Umsetzung der Empfehlung Nr. 5(c) besteht.

Allerdings bedarf das Leistungsmodell einer Überprüfung im Hinblick auf rechtsstaatliche Grundsätze, die vor allem der EuGH in seiner *Kadi*-Rechtsprechung aufgestellt hat.¹²⁵ Den Vorgaben der FATF aus Empfehlung Nr. 5(c) wird durch § 18 Abs. 1 AWG zwar nicht vollumfänglich genügt; gleichwohl erscheint eine Kriminalisierung der vom Verwendungszweck der Mittel losgelösten Unterstützung eines einzelnen Terroristen kriminalpolitisch nicht vordringlich.

6. Wegfall der Erheblichkeitsschwelle und Strafzumessung

Die Vorschrift des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB i.d.F. des GVVG 1999 hatte die Strafbarkeit für das Sammeln, Entgegennehmen und Zurverfügungstellen auf „nicht unerhebliche Vermögenswerte beschränkt“. § 89c StGB-E verzichtet aufgrund einer entsprechenden Beanstandung der FATF auf diese Einschränkung, sieht jedoch nunmehr eine verminderte Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren vor, wenn die Vermögenswerte bei einer Tat nach Abs. 1 oder 2 geringwertig sind. Darüber hinaus bestimmt Abs. 6, dass das Gericht die Strafe mildert oder von Strafe absehen kann, wenn die Schuld des Täters gering ist.

Die letztgenannte Regelung ist zwar in der Sache zu begrüßen. Dennoch begegnet der Grundstrafrahmen von sechs Monaten bis zu zehn Jahren grundlegenden Bedenken. Die Finanzierung von terroristischen Gewalttaten stellt regelmäßig eine Vorbereitungstat zu § 89a Abs. 2 Nr. 1–3 StGB dar, da die Vermögenswerte benötigt werden, um Waffen und andere der Begehung der Gewalttat dienende Gegenständen zu verschaffen. Mit Blick auf den Unrechtsgehalt der finanziellen Unterstützung kann es dann nicht überzeugen, dass der Gesetzgeber diese Unrechtsdifferenz bei der Bemessung des Strafrahmens unberücksichtigt lässt. Zwar sind Fälle denkbar, in denen sich – insbesondere bei einer auf Dauer angelegten und mit dem Transfer bedeutender Vermögenswerte befassten Tätigkeit als Finanzier – die Gefährlichkeit der Unterstützung weniger aus der Vorbereitung einer bestimmten Gewalttat ergibt, sondern aus der systemischen Bedeutung des Finanziers für eine

¹²³ Resolution 2161 (2014) vom 17.6.2014, Ziffer. 11 ff.; Resolution 2170 (2014) vom 15.8.2014, Ziffer 18 ff.; Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Ziffer 13.

¹²⁴ *Financial Action Task Force*, Action on Terrorist Finance vom 27.2.2015, zugänglich unter www.fatf-gafi.org.

¹²⁵ Vgl. EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – C-584/10 P –, BeckRS 2013, 81524.

terroristische Vereinigung. Solche Fälle sollten jedoch angesichts des im Vergleich zum Einzelspender deutlich gesteigerten Gefährdungspotenzials mit einem gesonderten Strafraumen berücksichtigt werden.

Als Regelstrafe sollte deswegen die genannte Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren vorgesehen werden. Dies sollte dann, neben der Milderungsmöglichkeit von Abs. 6, noch mit der Normierung eines – unbenannten oder benannten – schweren Falles verbunden werden, der eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren vorsieht. Die Schwere des Falles könnte mit der Höhe der Finanzierungsmittel sowie der Zahl und dem Schadensausmaß der geplanten Straftaten oder der wiederholten Tatbegehung begründet werden.

Hinsichtlich des Grundstrafrahmens des § 89c StGB-E sollte der Gesetzgeber im Übrigen auch berücksichtigen, dass eine übermäßige Kriminalisierung insbesondere im Bereich des gewaltbereiten Islamismus zu einer Verfestigung terroristischer Strukturen führen kann. Der Vollzug von Freiheitsstrafe führt hier häufig zu einer verstärkten Indoktrinierung und Radikalisierung der betroffenen Personen. Gerade bei nicht selbst aktiv in terroristische Strukturen eingebundenen bloßen Geldspendern bietet daher bei einer Erstverurteilung die Aussetzung einer Freiheitsstrafe zur Bewährung in Verbindung mit spezialpräventiven Maßnahmen Vorzüge. Demgegenüber lässt der bisher in § 89c StGB-E vorgesehene hohe Regelstrafrahmen in Verbindung mit der vorgeschlagenen Änderung des § 112a StPO eine übermäßig am Ziel der negativen Spezialprävention orientierte Strafzumessungspraxis befürchten.

7. Rücktritt und tätige Reue

Wie oben dargestellt, wird die Vorverlagerung der Strafbarkeit bei den sogenannten Planungsdelikten in der Literatur unter anderem auch deswegen kritisiert, weil sie dem – von der Begehung der terroristischen Tat noch zeitlich weit entfernten – Täter die Möglichkeit nimmt, seinen Tatentschluss aufzugeben. Diese Argumentation spricht zwar nicht gegen die strafbare Vorverlagerung als solche, sie ist jedoch insoweit berechtigt, als der Täter bei einem strafbaren Versuch noch kurz vor der Tatverwirklichung grundsätzlich mit der Folge von Straffreiheit zurücktreten kann. Knüpft die Strafbarkeit mit einer speziellen Norm an einen noch früheren Vorbereitungszeitpunkt an, so nimmt dies dem Täter wegen der fehlenden Anwendbarkeit der Versuchsvorschriften die Rücktrittsmöglichkeit. Zur Vermeidung dieses Wertungswiderspruchs und damit auch zu einer besseren Rechtfertigung der Vorverlagerung sollte deswegen – nicht nur die bereits durch das GVVG geschaffenen Vorbereitungsdelikte, sondern auch für § 89c StGB-E – eine Vorschrift zum Rücktritt und zur tätigen Reue geschaffen werden.

Ein solche Regelung ist nicht nur aus strafrechtsdogmatischen Gründen gerechtfertigt, sondern auch ein Gebot der kriminalpolitischen Klugheit. Da ein Teil der „for-

eign fighters“ – teilweise auch enttäuscht – wieder nach Deutschland zurückkehrt, sollte versucht werden, diese Personen aus ihrem terroristischen Milieu zu lösen sowie ihr Wissen und ihre Erfahrung aus dem terroristischen Umfeld für die zukünftige Aufklärung und Verhinderung von Straftaten zu gewinnen. Dies gilt nicht nur für die neuen Delikte des GVVG-ÄndG, sondern auch für die anderen mit dem GVVG 2009 geschaffenen Tatbestände.

Neben der allgemeinen Vorschrift über den Rücktritt vom Versuch (§ 24 StGB) finden sich entsprechende Vorschriften über den Rücktritt oder die tätige Reue bei zahlreichen Vorfelddelikten, nicht zuletzt auch bei § 89a StGB und § 129a StGB. Diese Vorschriften sind in ihrer kriminalpolitischen Zielsetzung durch die Idee einer „goldenen Brücke“ bei freiwilliger Aufgabe des Tatplans und der Verhinderung des angestrebten Taterfolgs geprägt, teilweise aber auch noch an die Besonderheiten des jeweiligen Delikts angepasst. Der im Kontext der Terrorismusfinanzierung interessierende Gesichtspunkt der Aufklärungshilfe findet sich z.B. bei § 31 (Strafmilderung oder Absehen von Strafe beim Versuch der Beteiligung), § 87 Abs. 3 (Agententätigkeit zu Sabotagezwecken), § 98 Abs. 2 (landesverräterische Agententätigkeit) und § 129a Abs. 7 i.V.m. § 129 Abs. 6 (Bildung einer terroristischen Vereinigung).¹²⁶

Eine entsprechende Vorschrift zu § 89c StGB-E sollte differenzieren: Soweit der Täter eine eigene Tatplanung endgültig aufgibt und die von ihm geschaffene Gefährdung vollständig beseitigt, sollte dies wie beim Versuch ohne weiteres richterliches Ermessen zur Strafflosigkeit führen. Wegen der schwierigen Feststellung einer Aufgabe der frühen Tatplanung kann dies mit der Forderung nach einer Manifestation des Planungsaufgabewillens und/oder auch – wie bei der steuerstrafrechtlichen Selbstanzeige – mit dem Erfordernis einer Selbstanzeige an die Behörde verbunden werden. Soweit die Beseitigung der Gefährdung bei einer Aufgabe der Tatplanung dem Täter dagegen nicht möglich ist, so sollte – zusätzlich – die Möglichkeit einer Milderung oder eines Absehens von Strafe durch das Gericht geschaffen werden. Diese „goldene Brücke“ sollte aus kriminalpolitischen Gründen

¹²⁶ Weitere Beispiele aus dem Kernstrafrecht sind: § 83a (Tätige Reue beim Hochverrat), § 129 Abs. 6 (Bildung einer kriminellen Vereinigung), § 149 Abs. 2 (Vorbereitung der Fälschung von Geld und Wertzeichen), § 158 (Berichtigung einer falschen Angabe beim Meineid und anderen Aussagedelikten), § 239a Abs. 4 (Erpresserischer Menschenraub), § 261 Abs. 9 (Geldwäsche), § 264 Abs. 5 (Subventionsbetrug), § 265b Abs. 2 (Kreditbetrug), § 298 Abs. 3 (Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen), § 306e (Tätige Reue bei Brandstiftungsdelikten), § 314a (Tätige Reue beim Herbeiführen einer Explosion durch Kernenergie, beim Missbrauch ionisierender Strahlen, bei einer Sprengstoffexplosion, bei der fehlerhaften Herstellung einer kerntechnischen Anlage, beim Herbeiführen einer Überschwemmung), § 320 (Tätige Reue beim Angriff auf den Luft- und Seeverkehr), § 330b (Tätige Reue beim Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen, beim unerlaubten Umgang mit Abfällen, beim unerlaubten Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern und bei der schweren Gefährdung durch Freisetzen von Giften).

von einer – über die bloße Selbstanzeige hinausgehenden – „Aufklärungshilfe“ des Täters abhängig gemacht werden.

Die Bestimmung könnte wie folgt formuliert werden:

(7) Gem. § 89c StGB wird nicht bestraft, wer die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1–8 genannten Straftaten endgültig aufgibt und die von ihm verursachte Gefahr beseitigt [und die Tat einer zuständigen Behörde anzeigt].

Das Gericht kann die Strafe mildern oder von Strafe absehen, wenn der Täter die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 – 8 genannten Straftaten endgültig aufgibt, sein Wissen über die Vorbereitung und Begehung von Straftaten nach Absatz 1 Satz 1 vollständig einer Dienststelle offenbart und durch sein Verhalten dazu beiträgt, dass derartige Straftaten verhindert oder aufgeklärt werden können.

8. Zusammenfassender Lösungsvorschlag

Nach der vorangegangenen Analyse der Einzelmerkmale von § 89c StGB-E lässt sich nunmehr beurteilen, inwieweit der vorgeschlagene Tatbestand die Zielsetzung des Reformgesetzes realisiert, eine möglichst effektive, rechtsstaatliche und den internationalen Vorgaben folgende Regelung zu schaffen. Die vorangegangenen Ausführungen haben dazu gezeigt, dass der Entwurf sich erfolgreich um die Verwirklichung dieser Ziele bemüht und erhebliche Fortschritte gegenüber der geltenden Regelung erreicht.

Gleichwohl besteht noch erheblicher Optimierungsbedarf im Hinblick auf jede der drei genannten Zielsetzungen. Beispielhaft sei genannt:

- Die *Effektivität der* Regelung muss insbesondere durch die Ergänzung des absichtlichen Handelns in § 89c Abs. 1 und durch die Anpassung der Tathandlungen an die in der Praxis festgestellten neuen Finanzierungstechniken verbessert werden.
- Dem – auch verfassungsrechtlich geforderten – *Schuldgrundsatz und anderen Legitimitätskriterien* muss durch die Ersetzung der unbestimmten und unrechtsleeren Tathandlungen Rechnung getragen werden, die Alltagshandlungen erfassen und den Tatbestand in die Nähe eines Gedankenstrafrechts bringen.
- Den *Vorgaben der FATF* sollte in einzelnen Bereichen teils mehr entsprochen werden (z.B. durch die Einbeziehung des o.g. absichtlichen Handelns in § 89c Abs. 1 sowie – in der Sache – hinsichtlich der vom Entwurf auch für Fälle des Zurverfügungstellens abgelehnten Versuchsstrafbarkeit), teils weniger (z.B. hinsichtlich des hohen Strafrahmens); einzelne Ausdehnungen der Strafbarkeit über die internationalen Vorgaben hinaus sollten unterbleiben (z.B. die pau-

schale Erweiterung der Tathandlungen auf das „Entgegennehmen“ von Vermögenswerten).

Ohne entsprechende Änderungen des Gesetzentwurfs würde eine Regelung geschaffen, die in der Praxis unnötige Probleme bereitet, aber auch ihre freiheits-sichernde Funktion nicht optimal erreicht, vermeidbare Defizite in der Erfüllung der internationalen Vorgaben verursacht und verfassungsrechtlich angreifbar ist. Es wird deswegen vorgeschlagen, den Tatbestand wie folgt zu ändern (Veränderungen sind gegenüber der Fassung des Regierungsentwurfs unterstrichen):

§ 89c StGB

(1) Wer Vermögenswerte zur Verfügung stellt, versendet oder einsammelt, wer Vermögenswerte entgegennimmt, die aus einer rechtswidrigen Tat stammen oder die ihm zur Begehung einer rechtswidrigen Tat oder zur Übermittlung an einen anderen überlassen wurden, oder wer illegale Finanztransfersysteme organisiert,

mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese Vermögenswerte [von einer anderen Person oder von ihm selbst] zur Begehung

1. eines Mordes (§ 211), ... [wie bisher]

...

8. einer Straftat nach § 89a Abs. 2a,

verwendet werden sollen, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Satz 1 ist in den Fällen der Nummern 1 bis 7 nur anzuwenden, wenn die dort bezeichnete Tat dazu bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

(2) [wie bisher Abs. 3]

(3) [wie bisher Abs. 4, jedoch mit Verweis auf Abs. 3]

(4) In schweren Fällen ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren zu erkennen. [ggf.: Ein schwerer Fall liegt vor, wenn]

(5) Gem. § 89c StGB wird nicht bestraft, wer die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1–8 genannten Straftaten endgültig aufgibt und die von ihm verursachte Gefahr beseitigt [und die Tat einer zuständigen Behörde anzeigt].

Das Gericht kann die Strafe mildern oder von Strafe absehen, wenn der Täter die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1

Satz 1 Nr. 1–8 genannten Straftaten endgültig aufgibt, sein Wissen über die Vorbereitung und Begehung von Straftaten nach Absatz 1 Satz 1 vollständig einer Dienststelle offenbart und durch sein Verhalten dazu beiträgt, dass derartige Straftaten verhindert oder aufgeklärt werden können.

(6) [entfällt]

C. Weitere Strafbestimmungen und alternative Ansätze gegen Terrorismusfinanzierung

1. Die Rolle von § 89c Abs. 1 StGB-E im Gesamtkonzept gegen die Terrorismusfinanzierung

Eine isolierte Analyse von § 89c StGB ist zur Beurteilung der Regelungen über die Terrorismusfinanzierung nicht zielführend. Zur Bewertung von § 89c StGB-E muss die Vorschrift vielmehr im Gesamtkonzept der rechtlichen Tatbestände zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung gesehen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Tatbestand mit unerfüllbaren Erwartungen verbunden wird und effektivere alternative Regelungskonzepte ungenutzt bleiben. Die Bewertung der gegenwärtigen deutschen Rechtslage muss deshalb auch Straftatbestände gegen die Terrorismusfinanzierung mit anderen Vorverlagerungstechniken sowie rechtliche Lösungskonzepte außerhalb der klassischen Straftatbestände zur Erfassung von finanziellen Unterstützungshandlungen einbeziehen.

In diesem Gesamtkonzept von Maßnahmen mit unterschiedlichen Vorverlagerungs- und Regelungstechniken ist § 89c StGB-E dadurch charakterisiert, dass er die Strafbarkeit zeitlich weit in das Vorfeld der terroristischen Schädigung verlegt, indem er eine frühe Handlung des Täters bei Vorliegen einer terroristischen Deliktplanung unter hohe Strafdrohung stellt. Diese Gesetzgebungstechnik ermöglicht – vor allem zusammen mit den nur verdachtsbasierten und keinen vollen Tatnachweis erfordernenden strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen – eine frühzeitige Intervention der Strafverfolgungsbehörden. Dieser subjektive Lösungsansatz hat vor allem im angloamerikanischen Recht (mit seinen Conspiracy-Delikten und anderen „inchoate offences“) eine sehr viel stärkere Tradition als im deutschen Strafrecht (in dem der allgemeine Tatbestand des § 30 StGB nur eine begrenzte Rolle spielt).

Der rechtsstaatliche „Preis“ für die Kriminalisierung dieser objektiv wenig risikoreichen Handlungen liegt in dem Erfordernis eines – oft schwer nachweisbaren – direkten Vorsatzes des Unterstützers in Bezug auf die finanzierte terroristische Straftat, da nur eine solche „Planungsgefährlichkeit“ das notwendige strafwürdige Risiko und Unrecht begründen kann. In einem schuld-basierten und rechtsstaatlichen Strafrecht sind in der gleichen Strafvorschrift weitgehende zeitliche Vorverlagerungen der Strafbarkeit in Kombination mit den geringen subjektiven Anfor-

rungen eines Eventualvorsatzes nicht zu erreichen. Legitime Vorfelddelikte können zwar frühe Ermittlungsmaßnahmen erleichtern, reine „Ermittlungsparagrafen“ ohne ausreichendes materielles Unrecht sind in einem tatschuldbsierten Strafrecht jedoch unzulässig.

Die Klagen der Praxis gegen die Unanwendbarkeit des Tatbestands aufgrund des geforderten direkten Vorsatzes sind daher unberechtigt. Wie bereits ausgeführt: Wenn eine deutsche Schülerin nach Syrien reist, um die Frau eines „Gotteskriegers“ zu werden (oder ihr eine andere Absicht nicht zu beweisen ist), so kann und darf sie nicht aufgrund eines Straftatbestands verurteilt werden, der die Planung einer terroristischen Gewalttat verlangt. Ähnliches gilt, wenn eine karitative Organisation ausschließlich Spenden für ein Krankenhaus in einem Kriegsgebiet sammelt. Will der Gesetzgeber derartige Fälle teilweise noch erfassen, so muss er andere Vorverlagerungstechniken und Tatbestände wählen. Insoweit kommt vor allem § 129a StGB sowie ferner § 18 AWG Bedeutung zu.

2. Ergänzung des Strafrechtsschutzes durch § 129a StGB

§ 129a Abs. 5 StGB (Unterstützung einer terroristischen Vereinigung) verlangt im objektiven Tatbestand mit der vollendeten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung wesentlich „mehr“ an objektivem Unrecht als § 89c StGB-E. Das von § 129a StGB vorausgesetzte objektive Unrecht erlaubt es deswegen, beim subjektiven terroristischen Planungszusammenhang zwischen der Tathandlung des Unterstützens und der Gefahrsteigerung der terroristischen Vereinigung einen Eventualvorsatz genügen zu lassen. Für die Fälle der vollendeten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist § 129a StGB daher eine wesentlich effektivere Regelung als § 89c StGB.

Der Blick des Gesetzgebers sollte sich deshalb auch auf mögliche Änderungen dieses Straftatbestands richten. Die fehlende Versuchsstrafbarkeit stellt insoweit kein Defizit dar, da sie – insbesondere wegen der geringen Vorsatzanforderungen – die Strafbarkeit in unabsehbarer Weise erweitern würde. Jedoch sollte analysiert werden, ob der komplexe deutsche Vereinigungsbegriff den europäischen Vorgaben entspricht. Zudem sollte angesichts der Bedeutung von Werbung im Internet und an spezifischen Versammlungsorten geprüft werden, ob die Beschränkung des Werbeverbots in § 129a StGB auf die Werbung von Mitgliedern oder Unterstützern angemessen ist oder ob das Werbeverbot – z.B. auf die Mitteleinwerbung – ausgedehnt werden sollte. Hierfür erforderlich sind jedoch zunächst eine empirische Analyse der tatsächlichen Werbeformen, eine verfassungsrechtliche Untersuchung der entsprechenden Garantien der Meinungs- und Glaubensfreiheit sowie eine Klärung des Anwendungsbereichs der bereits bestehenden Strafvorschriften. Nur aufgrund einer solchen rechtstatsächlichen und verfassungsrechtlichen Analyse kann über dieses Thema sinnvoll diskutiert werden.

3. Listungsansatz nach § 18 AWG

Mit Blick auf die Forderung der FATF nach einem strafbewehrten Verbot der Finanzierung von kriminellen Organisationen und von einzelnen „Terroristen“ sollte der Listungsansatz der UN und der EU einer Prüfung unterzogen werden. Wie oben dargestellt, bereitet der rein strafrechtliche Ansatz der FATF – noch dazu im subjektiven Regelungsmodell des § 89c StGB-E mit seinen höheren Vorsatzanforderungen – sowohl verfassungsrechtliche und strafrechtsdogmatische Probleme als auch Nachweisschwierigkeiten. Der verwaltungsrechtliche Ansatz mit der Blankettstrafnorm des § 18 AWG ist demgegenüber in bestimmten Bereichen für die Unterbindung von terrorismusunterstützenden Aktivitäten besser geeignet, da der Verwaltungsungehorsam solcher Verstöße leichter nachzuweisen ist. In einem Listungsverfahren ist das verwaltungsakzessorische Vorgehen nicht mehr darauf angewiesen, dem Täter einen direkten Vorsatz hinsichtlich terroristischer Straftaten nachzuweisen. Für die Identifizierung und Listung terroristischer Akteure kann im Verwaltungsverfahren bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Regelungen ein sehr viel umfangreicheres Wissen, auch aus dem Bereich der Nachrichtendienste, genutzt werden, soweit es in einem transparenten und rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren verwertet werden kann.

Es sollte daher geprüft werden, inwieweit der Empfehlung der FATF nach einer stärkeren Nutzung dieses Modells zu folgen ist. Voraussetzung hierfür ist zunächst eine Prüfung der rechtsstaatlichen Sicherungen dieses Verfahrens, die auch vom Europäischen Gerichtshof in seiner *Kadi*-Rechtsprechung angemahnt wurde.¹²⁷ Hier könnten noch immer wesentliche Verbesserungen erforderlich sein. Ohne ausreichende rechtsstaatliche Verfahrensgarantien im Listungs- und Delistungsprozess wäre dieser Ansatz aber nicht tragfähig.

Darüber hinaus müssen in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft die praktischen Probleme des Listungsverfahrens geprüft werden. Dabei geht es nicht nur um Namensverwechslungen, die etwa aus der Umsetzung der arabischen Schrift in die lateinische entstehen. Weiter ist zu überlegen, wie die Motivation von Unternehmen zur Umsetzung der „gesichtslosen“ Sanktionslisten erhöht werden kann. Im Zentrum der Probleme des Listungsmodells steht jedoch neben den genannten Verfahrensgarantien vor allem die Frage, wie das erforderliche aktuelle Wissen über die zu listenden Personen und Unternehmen erlangt und genutzt werden kann. Zu diesen beiden letztgenannten Punkten kann das oben identifizierte „Ermittlungsmodell“ zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung mit Ermittlungs- und Due-Diligence-Verpflichtungen beitragen.

¹²⁷ EuGH NJOZ 2008, 4499 (4541 f.); EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – C-584/10 P –, BeckRS 2013, 81524, Rn. 117 ff.

4. Due-Diligence-Ansätze mit Ermittlungspflichten und Compliance-Programmen

Die Analyse der aktuellen Veränderungen im Bereich der Terrorismusfinanzierung hat gezeigt, dass für größere terroristische Organisationen die Generierung von Finanzmitteln durch Wirtschaftskriminalität, sonstige Wirtschaftsaktivitäten und Kontrolle eines Territoriums zentrale Bedeutung hat. Vor allem im Zusammenhang mit dem ISIS dürften diese Finanzierungsmethoden inzwischen eine wesentlich größere Rolle spielen als die bei der Konzeption von § 89c StGB primär anvisierten Finanzierungshandlungen in Deutschland. Die klassischen strafrechtlichen Ansätze zielen – vor allem wegen der territorialen Begrenzung von staatlichen Ermittlungsmaßnahmen – zwangsläufig zu sehr auf die in Deutschland erfolgenden Handlungen. Wirtschaftliche Interaktionen, die sich weitgehend im Ausland abspielen, werden dabei zu wenig ins Visier genommen. Der Regierungsentwurf will sogar „alltägliche Vermögenszuflüsse, die einer Rechtspflicht entsprechen, wie etwa laufende Gehaltszahlungen“ nicht mit § 89c StGB erfassen.¹²⁸

Die Due-Diligence-Ansätze mit privaten Verdachtsprüfungen, Mitteilungspflichten und Compliance-Programmen sind im Vergleich zu den klassischen Strafbestimmungen und Strafverfahren dadurch charakterisiert, dass Wirtschaftsteilnehmer in bestimmten für die Terrorismusfinanzierung anfälligen Risikobereichen ihre Geschäftspartner, Lieferanten- und Abnehmerketten, Verwender und andere Akteure oder Parameter aktiv auf bestimmte Risiken prüfen müssen. Die damit zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung genutzte Fachkunde von risikonahen Wirtschaftsteilnehmern kann Ermittlungen ermöglichen und auch die notwendigen Kenntnisse für die Listungsverfahren verbessern. Die Kombination dieser Ansätze und deren Verfolgung durch eine internationale Institution könnte im Rahmen einer Public Private Partnership eine neue Dimension bei der Verhinderung der Terrorismusfinanzierung eröffnen.

Um eine übermäßige Belastung der Wirtschaft zu vermeiden, müssen die entsprechenden Anforderungen allerdings streng auf bestimmte Risikobereiche und Regionen begrenzt und einem permanenten Monitoringprozess unterzogen werden. Der UN-Sicherheitsrat nennt insoweit vor allem den Handel mit Erdöl, Erdölprodukten, Raffinerieprodukten, Edelmetallen wie Gold, Silber, Kupfer, Diamanten und anderen Ressourcen sowie archäologischen und anderen Kulturgütern.¹²⁹ In Betracht kommen in diesen und anderen Bereichen insbesondere Pflichten zur Überprüfung der Geschäftspartner, der Liefer- und Absatzketten sowie zur Verdachtsmitteilung. Die Legitimation und Konzeption der entsprechenden Mitwirkungspflichten könnte dabei nicht nur in Anlehnung an die einschlägige EU-Geld-

¹²⁸ BT-Drucks. 18/4087, S. 12.

¹²⁹ Resolution 2199 (2015) vom 12.2.2015, Ziffern 9 und 16.

wäucherichtlinie und das GWG erfolgen, sondern auch Ansätze des Grundstoffüberwachungsgesetzes aufgreifen.¹³⁰

In Betracht kommt dabei insbesondere eine Erweiterung der bisherigen Regelungen zur Verhinderung der Geldwäsche. Die gegenwärtigen Ansätze zur Geldwäscheprävention haben das Problem, dass sie auf Finanzdienstleister fokussiert sind und präventive Prüfpflichten bei Warenlieferungen regelmäßig nur im Fall von Bargeschäften erfassen. Es sollte daher untersucht werden, inwieweit diese Verpflichtungen um eine Due-Diligence-Prüfung für bestimmte Handelsgeschäfte zu ergänzen sind. Wenn die FATF in ein entsprechendes System einbezogen würde, so sollte diese bei der Entwicklung ihrer normativen Regelungen transparenter und demokratisch besser legitimiert werden. Die Entwicklung von eingriffsintensiven – wenn auch völkerrechtlich nicht verbindlichen – Regelungen des nach dem Konsensprinzip entscheidenden FATF-Plenums¹³¹ (wie insbesondere die Empfehlungen der FATF Nr. 5(b) und (c)) darf nicht ohne Rückkoppelung an die nationalen Justizbehörden und Parlamente erfolgen.

Die Due-Diligence- und Ermittlungsansätze sollten dabei mit einem System effektiver Unternehmenssanktionen verbunden werden. Eine aktuelle Untersuchung des Freiburger Max-Planck-Instituts hat gezeigt, dass die Verbindung von Compliance-Ansätzen mit wirksamen Unternehmenssanktionen ein erhebliches Steuerungspotenzial haben kann, vor allem wenn die Verwendung effektiver Compliance-Systeme nach dem Vorbild des US-amerikanischen Wirtschaftsstrafrechts mit Privilegierungen bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen verbunden ist. Dies würde in dem vorliegenden Bereich bedeuten: Die Verletzung von Sorgfaltspflichten beim Handel mit terrorismusfinanzierenden Partnern wäre grundsätzlich mit einer Unternehmenssanktion (strafrechtlicher oder ordnungswidrigkeitenrechtlicher Natur) bedroht. Verfügt das Unternehmen jedoch über ein angemessenes Compliance-System zur Verhinderung solcher Verstöße, so würde auf die Verhängung der Unternehmenssanktion verzichtet.¹³² Für Wirtschaftsteilnehmer in missbrauchsgefährdeten Bereichen des europäischen Außenhandels sind derartige Compliance-Maßnahmen schon heute ratsam, um den Vorwurf einer eventualvorsätzlichen Verletzung von § 129a StGB, § 18 AWG und eines fahrlässigen Verstoßes gegen § 19 AWG zu vermeiden.

¹³⁰ Vgl. näher oben III.F und IV.D.

¹³¹ Da die von der FATF-Arbeitsgruppe entwickelten *Standards, Richtlinien und Berichte* vom Plenum beschlossen werden (vgl. FATF-Mandat III.20.d) und die Entscheidungen des Plenums *im Konsens getroffen werden* (vgl. FATF-Mandat III.19) ist davon auszugehen, dass der deutsche Regierungsvertreter den bisherigen FATF-Empfehlungen zugestimmt hat.

¹³² Vgl. dazu näher *Sieber/Engelhart*, Compliance Programs for the Prevention of Economic Crimes, 2014.

D. Gesamtbetrachtung der rechtlichen Maßnahmen

Die Gesamtbetrachtung der rechtlichen Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung zeigt damit erhebliche Defizite und weitere Optimierungsmöglichkeiten zur Verhinderung dieser Finanzierung. Diese Defizite der derzeitigen klassischen strafrechtszentrierten Kriminalpolitik würden noch wesentlich deutlicher, wenn der Blick nicht nur auf rechtliche Normen gerichtet würde, sondern auch auf Maßnahmen der primären Prävention. In dem zentralen Bereich der Aufklärung über den internationalen Terrorismus müssten vor allem eine aktive Informationspolitik und Hilfsangebote für gefährdete Personen ausgebaut werden.

Betrachtet man dieses breite Spektrum von rechtlichen Regelungen und anderen Maßnahmen, so relativiert sich auch die Bedeutung der einen oder anderen vielleicht noch möglichen Erweiterung des Strafrechts im Bereich der subjektiven Vorverlagerung der Strafbarkeit bei der Finanzierung von Einzelterroristen. Eventuell noch mögliche Randgewinne der strafrechtlichen Prävention über die vorliegend aufgezeigten Grenzen hinaus sind es nicht wert, mit grundlegenden rechtsstaatlichen Garantien zu brechen, die für eine freiheitliche Gesellschaft in der Tradition der Aufklärung von zentraler Bedeutung sind.

VII. Zusammenfassung

A. Grundlagen der Stellungnahme

Die vorliegende Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten 2015 (GVVG-ÄndG) beruht auf

- einer Zusammenfassung der aktuellen Formen der Terrorismusfinanzierung,
- einer detaillierten vergleichenden Analyse der einschlägigen Vorgaben von UN, FATF und EU mit den Methoden der funktionalen Rechtsvergleichung,
- einer grundlagenorientierten Untersuchung der verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Grenzen der Vorfeldkriminalisierung sowie
- einer systematischen rechtspolitischen Bewertung des GVVG-ÄndG.

Die Kombination dieser vier Forschungsansätze erbringt wesentliche neue Erkenntnisse über die einschlägigen strafrechtlichen Regelungen. Hieraus ergeben sich Vorschläge nicht nur für eine Optimierung des Regierungsentwurfs für einen neuen § 89c StGB, sondern auch für eine umfassendere Prävention der Terrorismusfinanzierung mit wirtschaftsorientierten Konzepten.

B. Optimierung von § 89c StGB-E

Der derzeit vorliegende Entwurf des GVVG-ÄndG bemüht sich um eine möglichst effektive, rechtsstaatliche und den internationalen Vorgaben folgende Regelung. Er erreicht gegenüber dem geltenden Recht auch erhebliche Fortschritte. Gleichwohl besteht noch Optimierungsbedarf im Hinblick auf jede der drei vorgenannten Zielsetzungen. Beispielhaft seien genannt:

- Dem – auch verfassungsrechtlich geforderten – *Schuldgrundsatz und anderen* Legitimitätskriterien muss durch die Ersetzung der unbestimmten und unrechtsleeren Tathandlungen von § 89c Abs. 1 besser Rechnung getragen werden.
- Die *Effektivität der Regelung* muss insbesondere durch die Ergänzung des absichtlichen Handelns in § 89c Abs. 1 und durch die Anpassung der Tathandlungen an die in der Praxis festgestellten neuen Finanzierungstechniken verbessert werden.
- Den – in dem Entwurf differenzierend und grundsätzlich mit Augenmaß berücksichtigten – *Vorgaben der FATF* sollte in einzelnen Bereichen teils mehr entsprochen werden (z.B. durch die Einbeziehung des o.g. absichtlichen Handelns in § 89c Abs. 1 sowie – in der Sache – hinsichtlich der vom Entwurf auch für Fälle des Zurverfügungstellens abgelehnten Versuchsstrafbarkeit), teils we-

niger (z.B. hinsichtlich des hohen Strafrahmens); einzelne Ausdehnungen der Strafbarkeit über die internationalen Vorgaben hinaus sollten unterbleiben (z.B. die pauschale Erweiterung der Tathandlungen auf das „Entgegennehmen“ von Vermögenswerten).

Die – aufgrund der aktuellen Deliktformen vorgeschlagenen – Konkretisierungen der Tathandlungen in § 89c StGB-E zeigen beispielhaft, dass die Interessen der Sicherheit und des Freiheitsschutzes der Bürger nicht stets widerstreiten, sondern teilweise auch gleichzeitig optimiert werden können. Ohne Berücksichtigung der hier vorgeschlagenen Änderungen würde dagegen eine Regelung geschaffen, die in der Praxis unnötige Probleme bereitet und die Anwendung des Gesetzes erheblich erschwert, ihre freiheitssichernde Funktion nicht optimal erreicht und vermeidbare Defizite bei der Erfüllung der internationalen Vorgaben verursacht.

Der Tatbestand sollte deswegen wie folgt geändert werden (Veränderungen gegenüber der Fassung des Regierungsentwurfs sind unterstrichen):

§ 89c StGB

(1) Wer Vermögenswerte zur Verfügung stellt, versendet oder einsammelt, wer Vermögenswerte entgegennimmt, die aus einer rechtswidrigen Tat stammen oder die ihm zur Begehung einer rechtswidrigen Tat oder zur Übermittlung an einen anderen überlassen wurden, oder wer illegale Finanztransfersysteme organisiert,

mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese Vermögenswerte [von einer anderen Person oder von ihm selbst] zur Begehung

1. eines Mordes (§ 211), ... [wie bisher]

...

8. einer Straftat nach § 89a Abs. 2a,

verwendet werden sollen, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Satz 1 ist in den Fällen der Nummern 1 bis 7 nur anzuwenden, wenn die dort bezeichnete Tat dazu bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

(2) [wie bisher Abs. 3]

(3) [wie bisher Abs. 4, jedoch mit Verweis auf Abs. 3]

(4) In schweren Fällen ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren zu erkennen. [ggf.: Ein schwerer Fall liegt vor, wenn]

(5) Gem. § 89c StGB wird nicht bestraft, wer die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1–8 genannten Straftaten endgültig aufgibt und die von ihm verursachte Gefahr beseitigt [und die Tat einer zuständigen Behörde anzeigt].

Das Gericht kann die Strafe mildern oder von Strafe absehen, wenn der Täter die Finanzierungsbemühungen und die Vorbereitung einer der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1–8 genannten Straftaten endgültig aufgibt, sein Wissen über die Vorbereitung und Begehung von Straftaten nach Absatz 1 Satz 1 vollständig einer Dienststelle offenbart und durch sein Verhalten dazu beiträgt, dass derartige Straftaten verhindert oder aufgeklärt werden können.

(6) [entfällt]

C. Weitere Maßnahmen

Entgegen der Entwurfsbegründung führt die Neuregelung des § 89c StGB nicht „die bislang durch eine Vielzahl von Straftatbeständen abgedeckten Finanzierungshandlungen in einem eigenen umfassenden Tatbestand der Terrorismusfinanzierung zusammen“.¹ § 89c StGB-E implementiert als „Planungsdelikt“ zur zeitlichen Vorverlagerung der Strafbarkeit vielmehr nur *eines* von vier verschiedenen Regelungsmodellen zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung. Insoweit erfasst der neue Straftatbestand – bei Berücksichtigung der vorliegenden Änderungsvorschläge – jedoch einen im Gesamtkontext der Verhinderung von Terrorismusfinanzierung sinnvollen Anwendungsbereich, der einen ausreichenden Unrechtstatbestand definiert. Die Reform von § 89c StGB-E muss jedoch um weitere Aspekte erweitert werden.

1. Größere Bedeutung für die Verurteilungspraxis dürfte in der Zukunft § 129a StGB (Unterstützung einer terroristischen Vereinigung) haben. § 129a Abs. 5 StGB stellt zwar mit der (vollendeten) Unterstützung einer terroristischen Vereinigung höhere Anforderungen an den objektiven Unrechtsgehalt der Tat, erfasst deswegen jedoch – anders als § 89c StGB-E – auch einen nur mit Eventualvorsatz handelnden Täter. Dieser Tatbestand trägt daher auch dazu bei, dass die – einem rechtsstaatlichen Strafrecht geschuldeten – höheren Vorsatzanforderungen von § 89c StGB-E nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand über die Phänomene der Terrorismusfinanzierung im Ergebnis nur zu begrenzten Problemen führen dürften. § 129a StGB sollte jedoch ebenfalls auf seinen Reformbedarf hin überprüft werden. Insbesondere sein Vereinigungsbegriff und sein Werbeverbot sollten kritisch analysiert werden.

2. Wenn die aktuellen Formen der Terrorismusfinanzierung wirksam verhindert werden sollen, müssen vor allem zwei weitere Regelungsmodelle zur Terrorismusfinanzierung geprüft und gegebenenfalls ausgebaut werden. Denn die Kontrolle

¹ So die Begründung des Regierungsentwurfs, S. 11.

eines größeren Territoriums durch ISIS hat bereits früher genutzte Formen der Terrorismusfinanzierung zusätzlich gefördert, die mit den klassisch konstruierten nationalen Straftatbeständen auch aus faktischen Gründen nur bedingt erfasst werden können. Dabei geht es um die Terrorismusfinanzierung durch organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität (z.B. Schmuggel und Handel, insb. mit Öl, Weizen, Raffinerieprodukten, Anlagentechnik, Elektronik, Drogen, Zigaretten, Antiquitäten), sonstige Wirtschaftsaktivitäten, das Ausplündern des besetzten Territoriums und die Erhebung von Zwangsabgaben.

Gegen viele dieser Beschaffungs- und Finanzierungsaktivitäten erscheint ein Vorgehen mit – rechtsstaatlich ausgestalteten – Listungsverfahren nach § 18 Außenwirtschaftsgesetz sowie mit Due-Diligence-Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer zur Prüfung ihrer Geschäftspartner, ihrer Lieferketten und ihrer Abnehmer aussichtsreicher als der Einsatz von klassischen Strafvorschriften mit ihren hohen Anforderungen an den Vorsatznachweis beim Täter. Dabei könnte im Rahmen einer internationalen oder europäischen Regelung der Kreis der Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz auf die risikobelasteten Geschäftsbereiche im EU-Außenhandel ausgedehnt oder aber ein eigenständiges Regelungssystem geschaffen werden. Die Erfüllung solcher – von den internationalen Organisationen zunehmend empfohlenen – Due-Diligence-Pflichten sollte durch die rechtliche Förderung von Compliance-Systemen in Verbindung mit einem effektiven System von Unternehmenssanktionen gefördert werden.

Die Vorzüge der Listungs- und Due-Diligence-Modelle gegenüber den „klassischen“ strafrechtlichen Vorverlagerungsmodellen werden bei einer Betrachtung der Wissens- und Nachweisbasis deutlich, die jeweils für eine staatliche Intervention erforderlich ist: Die klassischen strafrechtlichen Regelungsmodelle greifen nur beim Nachweis eines – teilweise in der Form einer Absicht oder eines Wissens qualifizierten – terroristischen Tätersvorsatzes (bzw. für Ermittlungsmaßnahmen: bei einem entsprechenden Tatverdacht). Die Listungs- und Verdachtsermittlungsmodelle können dagegen bereits Wirkung zeigen, wenn aufgrund des Wissens von Ermittlungsbehörden, Nachrichtendiensten und Wirtschaftsteilnehmern die terroristische Zielsetzung eines Unternehmens oder einer Person in einem – weniger formalen – verwaltungsrechtlichen Listungsverfahren objektiv nachgewiesen wird. Das Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure könnte bei einer klugen Kombination der vorliegend analysierten Verdachtsermittlungs- und Listungsmodelle (z.B. mit der Bildung einer Public Private Partnership) die Terrorismusfinanzierung wesentlich erschweren. Dieser Ansatz würde auch Aktivitäten im Ausland stärker in den Blick nehmen als das – vor allem in seinen strafprozessualen Ermittlungsmöglichkeiten – territorial begrenzte deutsche Strafrecht es tut. Allerdings müssen auch hier die jeweiligen rechtsstaatlichen Grundsätze eines Verwaltungsverfahrens sowie die Zumutbarkeitsgrenzen für die Wirtschaft gewahrt werden.

3. Die bei der internationalen Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung derzeit führende FATF kann bei der Entwicklung solcher Due-

Diligence-Pflichten ebenso wie bei der Anpassung der vorgenannten klassischen Ansätze eine wichtige Rolle spielen. Im Interesse des Demokratieprinzips müssen die wesentlichen Entscheidungen der deutschen Regierungsvertreter in der FATF jedoch vor allem bei der Entwicklung des nationalen Strafrechts zukünftig stärker und in transparenter Weise an den deutschen Bundestag rückgekoppelt werden. Strafrecht zählt zu den eingriffsintensivsten rechtlichen Regelungen, über die das Parlament ohne unangemessenen Druck von außen entscheiden können muss. Ebenso wie der Entwurf des GVVG-ÄndG empfiehlt die vorliegende Stellungnahme deswegen auch nicht, sämtliche Empfehlungen der FATF buchstabengetreu in das deutsche Strafrecht umzusetzen. Wie bereits oben festgestellt: Eventuell noch mögliche Randgewinne der strafrechtlichen Prävention über die vorliegend aufgezeigten Grenzen hinaus sind es nicht wert, mit grundlegenden rechtsstaatlichen Garantien zu brechen, die für eine freiheitliche Gesellschaft in der Tradition der Aufklärung von zentraler Bedeutung sind.

Anhang

1. Gesetzestext des GVVG-ÄndG 2015

Auszug aus dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG), BT-Drucks. 18/4087 v. 24.02.2015.

2. Stellungnahme zum GVVG 2009

Ulrich Sieber, Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt – Eine Analyse der Vorfeldtatbestände im Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten.

Überarbeitete Stellungnahme für die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zum „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ am 22. 4. 2009. Veröffentlicht in *NStZ* 2009, 353–364.

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Strafgesetzbuchs

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 89b folgende Angabe eingefügt:
„§ 89c Terrorismusfinanzierung“.
2. § 89a wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 2 wird das Komma am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 3 wird nach dem Wort „sind“ das Komma und das Wort „oder“ durch einen Punkt ersetzt.
 - cc) Nummer 4 wird aufgehoben.
 - b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:
„(2a) Absatz 1 ist auch anzuwenden, wenn der Täter eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet, indem er es unternimmt, zum Zweck der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat oder der in Absatz 2 Nummer 1 genannten Handlungen aus der Bundesrepublik Deutschland auszureisen, um sich in einen Staat zu begeben, in dem Unterweisungen von Personen im Sinne des Absatzes 2 Nummer 1 erfolgen.“
3. Nach § 89b wird folgender § 89c eingefügt:
„§ 89c Terrorismusfinanzierung
(1) Wer Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt mit dem Wissen, dass diese von einer anderen Person zur Begehung
 1. eines Mordes (§ 211), eines Totschlags (§ 212), eines Völkermordes (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches), eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches), eines Kriegsverbrechens (§§ 8, 9, 10, 11 oder 12 des Völkerstrafgesetzbuches), einer Körperverletzung nach § 224 oder einer Körperverletzung, die einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zufügt,
 2. eines erpresserischen Menschenraubes (§ 239a) oder einer Geiselnahme (§ 239b),

3. von Straftaten nach den §§ 303b, 305, 305a oder gemeingefährlicher Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Absatz 1 bis 3, des § 308 Absatz 1 bis 4, des § 309 Absatz 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Absatz 1, 3 oder 4, des § 316b Absatz 1 oder 3 oder des § 316c Absatz 1 bis 3 oder des § 317 Absatz 1, 4. von Straftaten gegen die Umwelt in den Fällen des § 330a Absatz 1 bis 3,
 5. von Straftaten nach § 19 Absatz 1 bis 3, § 20 Absatz 1 oder 2, § 20a Absatz 1 bis 3, § 19 Absatz 2 Nummer 2 oder Absatz 3 Nummer 2, § 20 Absatz 1 oder 2 oder § 20a Absatz 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder nach § 22a Absatz 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen,
 6. von Straftaten nach § 51 Absatz 1 bis 3 des Waffengesetzes,
 7. einer Straftat nach § 328 Absatz 1 oder 2 oder § 310 Absatz 1 oder 2,
 8. einer Straftat nach § 89a Absatz 2a
- verwendet werden sollen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Satz 1 ist in den Fällen der Nummern 1 bis 7 nur anzuwenden, wenn die dort bezeichnete Tat dazu bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.
- (2) Ebenso wird bestraft, wer unter der Voraussetzung des Absatzes 1 Satz 2 Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt, um selbst eine der in Absatz 1 Satz 1 genannten Straftaten zu begehen.
- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch, wenn die Tat im Ausland begangen wird. Wird sie außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union begangen, gilt dies nur, wenn sie durch einen Deutschen oder einen Ausländer mit Lebensgrundlage im Inland begangen wird oder die finanzierte Straftat im Inland oder durch oder gegen einen Deutschen begangen werden soll.
- (4) In den Fällen des Absatzes 3 Satz 2 bedarf die Verfolgung der Ermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Wird die Tat in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union begangen, bedarf die Verfolgung der Ermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, wenn die Tat weder durch einen Deutschen begangen wird, noch die finanzierte Straftat im Inland noch durch oder gegen einen Deutschen begangen werden soll.
- (5) Sind die Vermögenswerte bei einer Tat nach Absatz 1 oder 2 geringwertig, so ist auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.
- (6) Das Gericht mildert die Strafe (§ 49 Absatz 1) oder kann von Strafe absehen, wenn die Schuld des Täters gering ist.“
4. In § 261 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 wird die Angabe „§ 89a“ durch die Wörter „den §§ 89a und 89c“ ersetzt.

Artikel 2 **Folgeänderungen**

(1) Das Artikel 10-Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wird die Angabe „87 bis 89a“ durch die Wörter „87 bis 89b, 89c Absatz 1 bis 4“ ersetzt.
2. In § 7 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a wird die Angabe „§ 89a“ durch die Wörter „den §§ 89a, 89b, 89c Absatz 1 bis 4“ ersetzt.

(2) Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 100a Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a werden nach der Angabe „89a“ ein Komma und die Wörter „89c Absatz 1 bis 4, den §§“ eingefügt.
2. In § 100c Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a werden nach der Angabe „89a“ ein Komma und die Wörter „89c Absatz 1 bis 4“ eingefügt.
3. In § 103 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „§ 89a“ durch die Wörter „§ 89a oder § 89c Absatz 1 bis 4“ ersetzt.
4. In § 111 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 89a“ durch die Wörter „§ 89a oder § 89c Absatz 1 bis 4“ ersetzt.
5. In § 112a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wird die Angabe „§ 89a“ durch die Wörter „den §§ 89a, 89c Absatz 1 bis 4“ ersetzt.
6. In § 443 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 wird die Angabe „§ 89a“ durch die Wörter „§ 89a oder § 89c Absatz 1 bis 4“ ersetzt.

(3) In § 23d Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a des Zollfahndungsdienstgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3202), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird die Angabe „§ 89a, § 94 Abs. 2“ durch die Angabe „den §§ 89a, 89c, 94 Absatz 2“ ersetzt.

(4) Das Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125; 1993 I S. 2493), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 3a Satz 3 werden die Wörter „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4“ durch die Wörter „Terrorismusfinanzierung nach § 89c“ ersetzt.
2. In § 12a Absatz 4a Satz 1 werden die Wörter „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4“ durch die Wörter „Terrorismusfinanzierung nach § 89c“ ersetzt.

(5) Das Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 32 Nummer 2 werden die Wörter „§ 89a Abs. 1 in den Fällen des Abs. 2 Nr. 4“ durch die Angabe „§ 89c“ ersetzt.

2. In § 6a Absatz 1 werden die Wörter „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1, 2 Nr. 4“ durch die Wörter „Terrorismusfinanzierung nach § 89c“ ersetzt.
- (6) In § 1 Absatz 2 Nummer 2 des Geldwäschegesetzes vom 13. August 2008 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter „§ 89a Abs. 1 in den Fällen des Abs. 2 Nr. 4“ durch die Angabe „§ 89c“ ersetzt.
- (7) In § 80c Absatz 2 Nummer 2 des Versicherungsaufsichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992 (BGBl. 1993 I S. 2), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter „§ 89a Abs. 1 in den Fällen des Abs. 2 Nr. 4“ durch die Angabe „§ 89c“ ersetzt.

Artikel 3 **Einschränkung von Grundrechten**

Das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird durch Artikel 2 Absatz 2 Nummer 1 und das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird durch Artikel 2 Absatz 2 Nummer 2 und 3 dieses Gesetzes eingeschränkt.

Artikel 4 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.
Berlin, den 24. Februar 2015

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Sieber, Freiburg i.Br.

Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt

Eine Analyse der Vorfeldtatbestände im „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“*

Der „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ schlägt neue Gefährdungsdelikte vor, die eine Vorbereitung von terroristischen Gewalttaten bereits im Vorfeld geplanter Anschläge erfassen sollen. Sie führen das Strafrecht in den Grenzbereich des polizeilichen Gefahrenabwehrrechts und werfen grundlegende Fragen nach Legitimation und Grenzen des neuen „Präventionsstrafrechts“ auf. Der Beitrag beleuchtet die einschlägigen Grundlagenfragen und deren Konsequenzen für Entwurf.

I. Einführung

A. Die Herausforderungen des Terrorismus in der Risikogesellschaft

Terrorismus verursacht in der modernen Risikogesellschaft neue *komplexe Risiken*. Die Täter nutzen die legale Infrastruktur ihrer Gegner zur Durchführung von Anschlägen. Benzin, Düngemittel, chemische Grundstoffe, Flugzeuge, Computernetze und andere Alltagsgegenstände werden zu wirkungsvollen Waffen einer asymmetrischen Auseinandersetzung. Die Logistik des Terrorismus ist dadurch oft einfach und wenig sichtbar. Der Zeitraum zwischen erkennbarer Vorbereitung und der Durchführung von Anschlägen ist in vielen Fällen kurz. Sicherheitsbehörden bleibt daher nicht selten nur ein enger Zeitraum zur Verhinderung der Delikte. Mögliche Risikoszenarien reichen bis zum Einsatz von biologischen und nuklearen Massenvernichtungsmitteln. Potentielle Täter agieren dabei sowohl in organisierten Gruppen als auch in locker strukturierten Zellen, die über Internetangebote und ausländische Ausbildungsstätten nur noch in loser Form beeinflusst werden. Religiös motivierte Selbstmordattentäter lassen sich durch weltliche Strafen auch nicht mehr wirksam abschrecken. Diese neuen Entwicklungen und Bedrohungen begründen

* Der Beitrag beruht auf der Stellungnahme des Verf. für die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zum „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ am 22. 4. 2009. Er wurde in NStZ 2009, S. 353-364 abgedruckt.

das Interesse der Sicherheitsbehörden, bei drohenden Anschlägen bereits *im Vorfeld* der Tatvollendung einzugreifen und dabei im Einzelfall auch freiheitsentziehende Maßnahmen anzuwenden.¹

Die veränderte Wahrnehmung von Risiken sowie eine mit der objektiven Sicherheitslage nicht übereinstimmende Kriminalitätsfurcht führen in der modernen Risikogesellschaft gleichzeitig zu einem *gesteigerten Sicherheitsbedürfnis* der Bürger,² das die Schaffung neuer Strafvorschriften begünstigt und Freiheit gegenüber Sicherheit zurücktreten lässt. Individuen und Institutionen neigen dabei im Hinblick auf selten auftretende Großrisiken („dread risks“) auch zu irrationalen Reaktionen. Wissenschaftliche Analysen zeigen beispielsweise, dass nach den Anschlägen am 11. September 2001 zahlreiche amerikanische Bürger aus Sicherheitsgründen anstelle des Flugzeugs das Auto nutzten. Das angestiegene Verkehrsaufkommen und die hieraus resultierenden Autounfälle verursachten dann jedoch eine weit höhere Zahl an Todesfällen im Straßenverkehr als die Zahl der Todesopfer in den am 11. September entführten Flugzeugen.³ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass irrationale menschliche Reaktionen auf Großrisiken zu hohen indirekten (über die Reaktion der Opfer vermittelten) Schäden führen können. Zu diesen indirekten Schäden kann – wie die Sicherheitspolitik in den USA belegt – auch der Abbau von Freiheitsrechten und rechtsstaatlichen Garantien zählen.

Vor diesem Hintergrund der neuen Risiken, der gestiegenen Sicherheitsbedürfnisse und der Versuchungen einer wählerwirksamen Erfüllung von Sicherheitserwartungen muss der Gesetzgeber bei der Entwicklung des zukünftigen Sicherheitsrechts Fehler vermeiden, die – trotz bester Absichten – mehr Schäden für den Rechtsstaat als Gewinn für die Sicherheit produzieren. Eingriffsintensive Maßnahmen zur Verhinderung des Terrorismus bedürfen daher einer *Folgenabschätzung* mit einer sorgfältigen Abwägung von Sicherheits- und Freiheitsinteressen.

B. Der Gesetzentwurf zur „Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“

Der aktuelle „*Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten*“⁴ (im Folgenden GVVG) reagiert auf die terroristischen Bedrohungen und die gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnisse vor allem mit neuen Straftatbeständen. Diese erfassen bereits die Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten, die Kontaktaufnahme zwecks Unterweisung in

¹ Dazu Sieber ZStW Bd. 119 (2007), 22 ff., 37 ff., 45 ff. m.w.Nachw.

² Dazu Kury/Brandenstein/Yoshida ZStW Bd. 121 (2009), 192, 214 ff.; Schöch in Lösel/Bender/Jehle (Hrsg.) Kriminologie und wissenschaftliche Kriminalpolitik, 2007, S. 45 ff.

³ Gigerenzer Risk Analysis 26 (2006), 350.

⁴ RegE BT-Dr 16/12428 v. 25. 3. 2009, identisch m. Entwurf CDU/CSU und SPD, BT-Dr 16/11735 v. 27. 1. 2009. Siehe auch BundesR-E, BR-Dr 16/7958 v. 30. 1. 2008.

der Begehung von Gewalttaten sowie die Verbreitung von entsprechenden Anleitungen. Die drei zentralen Gefährdungstatbestände lauten auszugsweise:⁵

§ 89a

Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat

(1) Wer eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Eine schwere staatsgefährdende Gewalttat ist eine Straftat gegen das Leben in den Fällen des § 211 oder des § 212 oder gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b, die nach den Umständen bestimmt und geeignet ist, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen oder Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben.

(2) Absatz 1 ist nur anzuwenden, wenn der Täter eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet, indem er

1. eine andere Person unterweist oder sich unterweisen lässt in der Herstellung von oder im Umgang mit Schusswaffen, Sprengstoffen, Spreng- oder Brandvorrichtungen, Kernbrenn- oder sonstigen radioaktiven Stoffen, Stoffen, die Gift enthalten oder hervorbringen können, anderen gesundheitsschädlichen Stoffen, zur Ausführung der Tat erforderlichen besonderen Vorrichtungen oder in sonstigen Fertigkeiten, die der Begehung einer der in Absatz 1 genannten Straftaten dienen,
2. Waffen, Stoffe oder Vorrichtungen der in Nummer 1 bezeichneten Art herstellt, sich oder einem anderen verschafft, verwahrt oder einem anderen überlässt,
3. Gegenstände oder Stoffe sich verschafft oder verwahrt, die für die Herstellung von Waffen, Stoffen oder Vorrichtungen der in Nummer 1 bezeichneten Art wesentlich sind,
4. für deren Begehung nicht unerhebliche Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt. ...

(7) Das Gericht kann die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von einer Bestrafung nach dieser Vorschrift absehen, wenn der Täter freiwillig die weitere Vorbereitung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat aufgibt und eine von ihm verursachte und erkannte Gefahr, dass andere diese Tat weiter vorbereiten oder sie ausführen, abwendet oder wesentlich mindert oder wenn er freiwillig die Vollendung dieser Tat verhindert. Wird ohne Zutun des Täters die bezeichnete Gefahr abgewendet oder wesentlich gemindert oder die Vollendung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat verhindert, genügt sein freiwilliges und ernsthaftes Bemühen, dieses Ziel zu erreichen.

⁵ Nicht erörtert werden die Einbeziehung von § 89a StGB in § 138 Abs. 2 StGB und die sonstigen (insb. prozessualen) Änderungen des Entwurfs.

§ 89b

Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat

- (1) Wer in der Absicht, sich in der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 1 unterweisen zu lassen, zu einer Vereinigung im Sinne des § 129a, auch in Verbindung mit § 129b, Beziehungen aufnimmt oder unterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
- (2) Absatz 1 gilt nicht, wenn die Handlung ausschließlich der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder dienstlicher Pflichten dient. ...
- (5) Ist die Schuld gering, so kann das Gericht von einer Bestrafung nach dieser Vorschrift absehen.

§ 91

Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. eine Schrift (§ 11 Abs. 3), die nach ihrem Inhalt geeignet ist, als Anleitung zu einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a Abs. 1) zu dienen, anpreist oder einer anderen Person zugänglich macht, wenn die Umstände ihrer Verbreitung geeignet sind, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, eine schwere staatsgefährdende Gewalttat zu begehen,
 2. sich eine Schrift der in Nummer 1 bezeichneten Art verschafft, um eine schwere staatsgefährdende Gewalttat zu begehen.
- (2) Absatz 1 Nr. 1 ist nicht anzuwenden, wenn
1. die Handlung der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen, der Kunst und Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre, der Berichterstattung über Vorgänge des Zeitgeschehens oder der Geschichte oder ähnlichen Zwecken dient oder
 2. die Handlung ausschließlich der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder dienstlicher Pflichten dient.
- (3) Ist die Schuld gering, so kann das Gericht von einer Bestrafung nach dieser Vorschrift absehen. ...

Mit diesen Tatbeständen sollen die Ermittlungsbehörden bereits bei der Vorbereitung terroristischer Anschläge eingreifen können, auch wenn lediglich Einzeltäter identifizierbar sind und die Voraussetzungen der §§ 30, 129a StGB fehlen. Bei der angestrebten „Verfolgung“ geht es in der Sache deswegen nicht nur um das Ermitteln von terroristischen Straftaten, das mit dem Polizeirecht und dem Recht der Nachrichtendienste erfolgen könnte. Ein wesentliches Element des angestrebten Sicherheitsgewinns liegt vielmehr in der Festnahme der Straftäter und ihrer Verurteilung zu Freiheitsstrafen.

Die im Gesetzestitel genannte „Verfolgung“ zielt daher in der Sache weniger auf Sühne und Vergeltung als auf *Prävention*, die der Gesetzentwurf auch durch den erweiterten Haftgrund der Wiederholungsgefahr und durch Strafrahmen mit lang-

jährigen Freiheitsstrafen ermöglichen will.⁶ Diese Zielsetzung eines – wegen der strafbaren Tatvorbereitung verhängten, im Hinblick auf die Tatvollendung und weitere Anschläge jedoch präventiv wirkenden – Freiheitsentzugs für potentiell gefährliche terroristische Straftäter umschreibt die Entwurfsbegründung wie folgt: „Die erheblichen Gefährdungen insbesondere durch den islamistischen Terrorismus erfordern ein möglichst frühzeitiges Eingreifen auch des Strafrechts. So wäre es schwer vermittelbar, wenn Strafverfolgungsbehörden zunächst von der Festnahme einer Person, die bereits konkrete Anschlagsvorbereitungen getroffen hat (sich z.B. explosionsgefährliche Stoffe in erheblichem Umfang beschafft hat), absehen müssten, da das Stadium des strafbaren Versuchs möglicherweise noch nicht erreicht und somit eine Verurteilung im Falle eines Zugriffs fraglich wäre.“⁷ Die damit angestrebten freiheitsentziehenden Maßnahmen zur Verhinderung zukünftiger Anschläge sind – wie die „Kontrollverfügungen“ gegen mutmaßliche Terroristen in Großbritannien⁸ und das Internierungslager in Guantanamo zeigen – auch in anderen Rechtsordnungen zentrale Problemstellungen bei der Verhinderung von terroristischen Anschlägen sowie Ursache gravierender rechtlicher Friktionen.

Aus dieser Zielsetzung einer – auch Freiheitsentziehungen ermöglichenden – strafrechtlichen Prävention resultieren neben dem angestrebten Sicherheitsgewinn gleichzeitig auch die *kategorialen Herausforderungen* des Entwurfs für die klassische – vor allem auch freiheitssichernde – Konzeption des Strafrechts: An Stelle der Ahndung eines in der *Vergangenheit* liegenden Unrechts tritt zunehmend die – traditionell dem Polizeirecht obliegende – Verhütung von *zukünftigen* Schädigungen. Das Präventionsparadigma führt das Strafrecht damit weiter von seinen klassischen Zielen und Grenzen weg und macht es zum Teilgebiet eines allgemeinen Sicherheitsrechts, in dem Strafrecht und Polizeirecht zu verschwimmen drohen.⁹ Als objektive Anknüpfungspunkte der strafrechtlichen Intervention dienen dem Entwurf dabei auch neutrale Alltagshandlungen, welche beim Vorliegen von bestimmten Absichten zu Straftaten werden, die Freiheitsstrafen von bis zu zehn Jahren erlauben. Die Brisanz dieser Entwicklung zeigt sich daran, dass der Präventionsgedanke und ein ungebremster strafrechtlicher Vorfeldschutz über den vorliegenden Entwurf hinaus zu einer noch weitergehenden Bestrafung von Deliktsplanungen und bloßen Gedanken führen könnten. Der Entwurf des GVVG stellt daher zentrale Fragen nach den Grenzen des Strafrechts und hat mit seiner neuen Ausrichtung weit über die konkrete Gesetzgebung hinausreichende Konsequenzen.

⁶ § 112a Abs. 1 Nr. 2 StPO, § 89a StGB i.d.F. des GVVG-Entwurfs.

⁷ BT-Dr 16/12428 v. 25. 3. 2009, S. 9.

⁸ Prevention of Terrorism Act 2005 v. 11. 3. 2005; dazu *Walker StanLRev* (2007), 1395 ff.

⁹ *Hassemer StV* 2006, 326; *Sieber ZStW* Bd. 119 (2007), 34 ff.

C. Die zentralen Fragestellungen

Eine Bewertung des Gesetzentwurfs erfordert damit eine Analyse von wichtigen Grundlagenfragen. Gefordert ist eine Konzeption zu *Legitimation und Grenzen des neuen Präventionsstrafrechts* im Vorfeld der Schädigung. Der vorliegende Beitrag analysiert deswegen zunächst die drei zentralen Grundlagenfragen des Entwurfs, die vor seiner Bewertung beantwortet werden müssen.

- Die erste Frage untersucht – vor dem Hintergrund abweichender ausländischer Lösungsansätze – die alternativen rechtlichen Lösungsoptionen: Lässt sich die angestrebte Zielsetzung von präventiven – auch freiheitsentziehenden – Maßnahmen statt mit dem Strafrecht besser (oder auch) mit rechtlichen Maßnahmen außerhalb des Strafrechts erreichen?
- Die zweite Frage zielt auf das angestrebte präventive „Sicherungsstrafrecht“: Sind die genannten präventiven Maßnahmen auf der Grundlage eines strafrechtlichen Vorfeldschutzes mit Zielen und Konzeption des Strafrechts vereinbar?
- Die dritte Frage betrifft Legitimation und Grenzen des strafrechtlichen Vorfeldschutzes: Mit welchen Begründungen und wie weit kann der strafrechtliche Schutz in das Vorfeld einer Rechts(guts)verletzung oder einer Schädigung vorverlegt werden, ohne dass ein falsch etikettiertes polizeiliches Gefahrenabwehrrecht oder eine verdeckte vorbeugende Sicherungsverwahrung entsteht?

Die Beantwortung dieser drei Grundlagenfragen des „Strafrechts der Risikogesellschaft“ ermöglicht in dem abschließenden dritten Teil des Beitrags nicht nur eine Bewertung des Entwurfs. Aus dem Grundlagenwissen folgen auch konkrete Vorschläge, wie berechtigte Ziele des Gesetzesvorhabens besser mit strafrechtlichen Grundsätzen vereinbart und dadurch verfassungsrechtlich abgesichert werden können.

II. Grundlagen und Konsequenzen

A. Die alternativen Lösungen

Die eingangs skizzierten Herausforderungen des Terrorismus werfen zunächst die Frage auf, ob das mit dem Entwurf erstrebte Ziel von präventiven freiheitsentziehenden Maßnahmen statt mit einem strafrechtlichen Vorfeldschutz auch (und vielleicht besser) mit *Regelungen außerhalb des Strafrechts* zu verwirklichen ist. Die Antwort auf diese Frage fällt dabei eindeutig im Sinne des GVVG-Entwurfs aus: Die angestrebte Zielsetzung eines präventiven Freiheitsentzugs zur Verhinderung terroristischer Anschläge lässt sich in der gegenwärtigen deutschen Situation in rechtsstaatlicher Weise im Wesentlichen nur mit den Mitteln – und damit auch in den Grenzen – des Strafrechts verwirklichen.

Das in den USA zur Terrorismusbekämpfung genutzte *Kriegsrecht* ermöglicht zwar als Rechtsfolge in einem internationalen bewaffneten Konflikt die Gefangennahme feindlicher Kämpfer sowie in bestimmten Fällen darüber hinaus eine Internierung von Zivilpersonen aus Gründen der Sicherheit. Auch wird im Recht der nicht internationalen bewaffneten Konflikte die Behandlung von Personen geregelt, denen die Freiheit entzogen wurde. Ein solcher – zunächst internationaler und dann nationaler – bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts besteht auf dem Schlachtfeld in Afghanistan. Das Genfer Recht erlaubt jedoch keine Ausdehnung dieses Konflikts zu einem zeitlich und räumlich unbegrenzten „Krieg“ gegen den weltweiten Terrorismus und alle Terroristen. Abzulehnen ist auch die US-amerikanische Lesart des humanitären Völkerrechts, die den neu definierten „illegal combatants“ den Schutz des humanitären Völkerrechts entzieht.¹⁰

Das *Polizeirecht* kann – ebenso wie das *Recht der Nachrichtendienste* – zwar eine bedeutende Rolle bei der Beobachtung und Ermittlung von potentiellen Tätern spielen. Polizeiliches Gefahrenabwehrrecht eignet sich jedoch nicht für einen – auch längeren – Freiheitsentzug bei abstrakten oder konkreten Gefahren: Der polizeiliche Gewahrsam nach den deutschen Landespolizeigesetzen erfordert vielmehr eine konkrete, in zeitlicher Nähe unmittelbar bevorstehende Gefahr und ist in den verschiedenen Bundesländern auf eine Dauer von maximal zwei Wochen beschränkt.¹¹ Eine Ausdehnung dieses Polizeigewahrsams oder anderer Formen polizeilicher Freiheitsbeschränkungen nach dem Muster der englischen Gesetzgebung verstieße ohne Derogationserklärung auch gegen Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).¹²

Die Maßnahmen des *Ausländerrechts* sind für die oben genannte Zielsetzung ebenfalls nicht allgemein anwendbar: § 58a AufenthG ermöglicht zwar „gegen einen Ausländer auf Grund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung“ eine Abschiebungsanordnung.¹³ Kann diese Anordnung nicht unmittelbar vollzogen werden, so ist der Ausländer nach § 62 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Abschiebungsanordnung innerhalb von drei Monaten vollzogen werden kann. Wei-

¹⁰ *Sassòli* Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law, Harvard 2006; *Kress* in *Hankel* (Hrsg.) Die Macht und das Recht, 2008, S. 323 ff.

¹¹ Z.B. § 21 S. 2 SOG Niedersachsen; § 17 Abs. 2 S. 2 POG Rheinland-Pfalz; § 28 Abs. 3 S. 5 PolG Baden-Württemberg.

¹² House of Lords, Secretary of State v JJ and others (2007) UKHL 45 v. 31. 10. 2007; EGMR, A. and others gegen Vereinigtes Königreich (Appl. No. 3455/05) v. 19. 2. 2009.

¹³ Vgl. dazu *Erbslöh* NVwZ 2007, 159.

ter gehende Ansätze stoßen auch hier auf menschenrechtliche Grenzen.¹⁴ Sie bieten außerdem schon aufgrund ihrer Beschränkung auf Ausländer – selbst mit den fragwürdigen Ausbürgerungsmöglichkeiten des US-amerikanischen Rechts – keine Alternative zum Strafrecht.

Auch mit den im Strafgesetzbuch normierten, in der Sache jedoch präventivpolizeilichen Bestimmungen des *Maßregelrechts* lassen sich die Zielsetzungen des Gesetzentwurfs nicht umsetzen. Die Sicherungsverwahrung nach § 66 ff. StGB verlangt nicht nur mindestens eine einschlägige Anlasstat, sondern – wie zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zeigen – darüber hinaus strenge Prognoseverfahren.¹⁵ Ein von der Begehung schwerer Straftaten unabhängiges Maßregelrecht gegen gefährliche terroristische Straftäter wäre zudem mit der europäischen Menschenrechtskonvention unvereinbar.¹⁶

Ähnliche Begrenzungen gelten für die *neu definierten Rechtsregime*, die in unterschiedlichen – jedoch gleichermaßen unbestimmten – „feindstrafrechtlichen“ und „kriegsrechtlichen“ Varianten entwickelt werden,¹⁷ jedoch als Handlungsempfehlungen eindeutig abzulehnen sind. Bei der erforderlichen Gesamtbetrachtung des Rechtssystems und seines Menschenrechtsschutzes bringt es keinen Gewinn, wenn das Strafrecht mit weiten straffreien „Privatbereichen“ gesperrt wird und gleichzeitig zur Erfüllung praktischer Sicherheitsbedürfnisse unbestimmte Öffnungsklauseln für ein „Feindstrafrecht“ oder ein „kriegsrechtlich orientiertes Präventionsrecht“ geschaffen werden.¹⁸

Damit ist festzustellen: Außerhalb der vom humanitären Völkerrecht eng begrenzten bewaffneten Konflikte, der ebenfalls eng limitierten kurzfristigen präventivpolizeilichen Maßnahmen sowie den im StGB normierten Maßregeln der Besserung und Sicherung können präventive freiheitsentziehende Maßnahmen im Bereich des Terrorismus nur mit dem *Strafrecht* verwirklicht werden. Es ist daher richtig, dass der Gesetzgeber außerhalb des Strafrechts keine alternativen freiheitsentziehenden Maßnahmen gegen potentielle Terroristen anstrebt.

¹⁴ Dazu Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK sowie EGMR, A. and others gegen Vereinigtes Königreich (Appl. No. 3455/05) v. 19. 2. 2009; Saadi gegen Italien (Appl. No. 37201/06) v. 28. 2. 2008.

¹⁵ *BVerfGE* 109, 190 ff.; *BVerfGE* 109, 133 ff.; *BVerfG* NJW 2006, 3483 ff.

¹⁶ *EGMR*, Guzzardi gegen Italien (Appl. No. 7367/76) v. 6. 11. 1980, Paras. 102 f.; Jėčius gegen Litauen (Appl. No. 34578/97) v. 31. 7. 2000, Para. 50.

¹⁷ Vgl. das „kriegsrechtlich orientierte Präventionsrecht“ von *Pawlik* Der Terrorist und sein Recht, 2008, S. 38 ff., der Krieg als eine „ins Existentiell-Monumentale erhobene Gefahrenabwehr“ bezeichnet (S. 25).

¹⁸ Vgl. *Jakobs* ZStW Bd. 97 (1985), 750 ff. bzw. *Pawlik* (o. Fn 17), S. 26 ff., 38 ff.

B. Die Legitimation eines „präventionsorientierten Strafrechts“

Die Ablehnung alternativer außerstrafrechtlicher Konzepte für präventive freiheitsentziehende Maßnahmen allein rechtfertigt das vom Entwurf verfolgte strafrechtliche Lösungsmodell jedoch noch nicht. Wie die einleitenden Bemerkungen zeigen, erfordert die Verfolgung des strafrechtlichen Lösungsansatzes darüber hinaus die Prüfung, ob und inwieweit ein präventiv ausgerichteter und insbesondere auch freiheitsentziehender strafrechtlicher Vorfeldschutz im Strafrecht legitimierbar ist.

Diese zweite Grundlagenfrage ist ebenfalls im Sinne der Entwurfslösung zu bejahen, allerdings mit der Einschränkung, dass bei allen strafrechtlichen Interventionen die *konstituierenden Voraussetzungen* und elementaren Garantien des Strafrechts gewahrt werden müssen. Das heißt: Die vom GVVG-Entwurf beabsichtigte Verhinderung zukünftiger Straftaten ist nur als angemessene Antwort auf ein in der Vergangenheit liegendes und dem Täter zurechenbares schuldhaft begangenes Unrecht möglich, nicht jedoch als – nur strafrechtlich etikettierte – rein polizeiliche Gefahrenabwehr.

Die Berücksichtigung dieser – begrenzten – präventiven Zielsetzung beruht zunächst darauf, dass die vielfältigen freiheitsentziehenden Eingriffe des Strafrechts mit den absoluten Strafzwecken (wie Vergeltung und Sühne) sowie dem Schuldgrundsatz zwar *begrenzt*, nicht jedoch verfassungsrechtlich legitimiert sind. Verfassungsrechtlich zulässige Ziele einer strafrechtlichen Intervention können daher nur relative (d.h. rational ausgerichtete) Strafzwecke und damit insbesondere die Verhinderung zukünftiger Straftaten sein.¹⁹

Zu diesen *präventiven Zielsetzungen* zählt – wie auch § 2 Satz 2 Strafvollzugsgesetz verdeutlicht – nicht nur die bei den Strafzwecktheorien dominierende Stabilisierung des allgemeinen Normbewusstseins (positive Generalprävention), sondern auch die Abschreckung der Allgemeinheit (negative Generalprävention) sowie die Einwirkung auf den Straftäter (Spezialprävention). Die Spezialprävention umfasst dabei sowohl die Resozialisierung des Straftäters (positive Spezialprävention) als auch die Sicherung der Allgemeinheit durch dessen Freiheitsentziehung (negative Spezialprävention). Eine solche Verhinderung von Gefahren für die Allgemeinheit durch freiheitsentziehende Strafen ist auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt.²⁰

Der damit zulässige Sicherungsgedanke birgt in einem reinen Präventionsstrafrecht allerdings die *Gefahr der Grenzenlosigkeit*. Präventionsgesichtspunkte könnten beispielsweise auch Sicherungsmaßnahmen zur Verhinderung von bloßen „Gedankenverbrechen“ rechtfertigen. Aus diesem Grund liegt die kategoriale Begrenzung

¹⁹ Dazu BGHSt 24, 40–48 (42); Hassemer ZIS 2006, 268 ff.; Roxin StrafR AT, Bd. 1, 4. Aufl., 2006, § 3 Rn 14.

²⁰ BVerfGE 45, 256; 64, 271.

des Strafrechts in seiner Beschränkung auf schuldhaft begangenes Unrecht: Die strafrechtliche Intervention setzt eine in der Vergangenheit liegende, dem Täter zurechenbare und schuldhaft begangene Unrechtshandlung voraus. Unrecht und Schuld der dem Täter zurechenbaren Tat bilden deswegen die – verfassungsrechtlich abgesicherte und in § 46 Abs. 1 StGB verankerte – Obergrenze jeder Bestrafung.²¹

Da Deliktsvorbereitungen im frühen Planungsstadium einer Straftat nur einen *geringeren* Unrechtsgehalt als der durch ein unmittelbares Ansetzen zur Tat gekennzeichnete Versuch oder die Tatvollendung haben, sollte der Gesetzgeber allerdings keine überzogenen Erwartungen an den Sicherungseffekt langfristiger Freiheitsstrafen haben, die aus Anlass einer begangenen Vorbereitungshandlung zu präventiven Zwecken verhängt werden. Kriminologische Erkenntnisse zeigen auch, dass die freiheitsentziehende negative Spezialprävention ihre Grenzen hat, wenn man nicht – wie das US-amerikanische Recht – bereits geringes Unrecht (z.B. bei der „conspiracy“) in unvertretbarer und mit § 46 I StGB nicht zu vereinbarenden Weise mit lebenslangen Freiheitsstrafen ahnden will.²²

Strafbarkeit lässt sich damit nicht allein mit der Begründung rechtfertigen, dass der Täter – auch aufgrund eines zutage tretenden äußeren Verhaltens – als gefährlich erscheint. Anknüpfungstat für das Gefährlichkeitsurteil kann vielmehr nur eine schuldhaft begangene, dem Täter zurechenbare und Unrecht konstituierende Straftat sein. Das Strafrecht soll nicht die Gedanken, sondern die äußeren Handlungen der Bürger kontrollieren. Es ist daher – wie auch der Tatbezug von Art. 103 Abs. 2 GG verdeutlicht – nur als Tatstrafrecht und nicht als Täter- oder Gesinnungsstrafrecht legitim.²³

In dieser Begrenzung des Strafrechts durch eine schuldhaft begangene und Kriminalunrecht konstituierende Straftat liegt auch der wesentliche Grund für die oben dargestellte Alleinstellung des Strafrechts bei freiheitsentziehenden Maßnahmen, die mit einer sozialetischen Missbilligung verbunden sind. Diese Alleinstellung wird im Übrigen auch durch die weiteren *Sicherungen und Garantien* gerechtfertigt, die das Strafrecht von allen anderen staatlichen Interventionsmaßnahmen abhebt. Zu solchen Garantien gehören nicht nur die Beschränkung des Strafrechts auf schuldhaft verwirklichtes Unrecht, sondern z.B. auch das Bestimmtheitsgebot für strafrechtliche Tatbestände, das Verbot einer rückwirkenden Schaffung von Straftatbeständen, die Unschuldsvermutung, der Grundsatz „in dubio pro reo“, die Sachleitungsbefugnis einer unparteiischen Staatsanwaltschaft, der strenge Richtervorbe-

²¹ *BVerfGE* 45, 227; *BGHSt* 30, 116 f.; *Hassemer* ZIS 2006, 268 ff.

²² Zum begrenzten Unrechts- und Schuldgehalt der Vorfelddelikte *Pawlik* (o. Fn 17), S. 28 ff., zu den empirischen Befunden *Kury/Brandenstein/Yoshida* ZStW Bd. 121 (2009), 195 ff., 229.

²³ *Rackow* Neutrale Handlungen als Problem des Strafrechts, S. 114 ff.; *Roxin* StrafR AT, Bd. 1, 4. Aufl., 2006, § 6 Rn 1–2 sowie die Nachw. unten Fn 52.

halt sowie zahlreiche weitere verfassungsrechtliche und strafprozessuale Garantien. Diese kategorialen Voraussetzungen und Sicherungen sind auch ein entscheidender materieller Grund, warum die vom GVVG-Entwurf angestrebten freiheitsentziehenden Präventionsmaßnahmen im Strafrecht zu verorten sind.

Die „Alleinstellung“ des Strafrechts bei freiheitsentziehenden Maßnahmen gegen terroristische Straftäter bestimmt damit nicht nur die formale Lozierung im Strafrecht, sondern auch die *Inhalte* der Regelungen: Da mit der Wahl eines Rechtsregimes auch Begründungsvoraussetzungen und Garantien verbunden sind, darf der mit dem Strafrecht verknüpfte Schutz nicht dadurch umgangen werden, dass polizeirechtliche Eingriffstatbestände als Straftatbestände deklariert ins Strafgesetzbuch eingefügt werden. Dies heißt auch: Ein als Strafrecht etikettiertes Gefahrenabwehrrecht kann nicht Grundlage von Strafvorschriften sein.²⁴

Auch wenn die verfassungsrechtliche Dimension des materiellen Strafrechts von den Gerichten noch nicht ausreichend erschlossen ist,²⁵ entsprechen den strafrechtlichen Kategorien zumindest teilweise *verfassungsrechtliche Prüfsteine*. So ist der Schuldgrundsatz des Strafrechts verfassungsrechtlich anerkannt und das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt jede strafrechtliche Intervention.²⁶ Es ist deswegen auch nicht zu erwarten, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Bundesverfassungsgericht eine Umgehung ihrer Rechtsprechung zu Art. 5 EMRK bzw. der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Sicherungsverwahrung akzeptieren werden, wenn die entsprechenden Eingriffstatbestände nur als Strafrecht bezeichnet und ins StGB eingestellt sind. Da das Bundesverfassungsgericht beim Vorliegen von bloß abstrakten Gefährdungen die Rasterfahndung als vergleichsweise geringen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht für unzulässig hält,²⁷ erscheint es möglich, dass es für entsprechende Gefährdungssituationen auch Strafbestimmungen mit einer bis zu zehnjährigen Freiheitsstrafe für unzulässig erklärt, falls diesen kein strafrechtliches Unrecht zugrunde liegt.

Damit gewinnt die Frage Bedeutung, ob die vom GVVG-Entwurf vorgeschlagenen Straftatbestände Kriminalunrecht enthalten und nicht nur Gefahrenabwehrrecht. Dies führt zu der bereits genannten dritten Grundlagenfrage nach der *Legitimation und den Grenzen strafrechtlicher Tatbestände* vor allem im Vorfeld von Schädigungen. Insbesondere: Wie weit und vor allem mit welchen Begründungen und in welchen Fallkonstellationen lässt sich der strafrechtliche Schutz in das Vorfeld

²⁴ Zur Bindung an die kategorialen Voraussetzungen des Strafrechts Mylonopoulos ZStW Bd. 121 (2009), 69 f., 92; Pawlik (o. Fn 17), S. 39 f.; Sieber in *Manacorda/Nieto Martín* (Hrsg.) *Criminal Law Between War and Peace*, 2009, S. 35 – 79..

²⁵ Siehe zuletzt *BVerfG* 120, 241.

²⁶ Allgemein zur verfassungsrechtlichen Fundierung des Strafrechts *Appel* *Verfassung und Strafrecht*, 1998; *Lagodny* *Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte*, 1996.

²⁷ *BVerfGE* 115, 363 ff.

einer Schädigung oder – in der Terminologie des Strafrechts – einer Rechts(guts) verletzung vorverlegen?

C. Die Legitimation von Vorfelddelikten

1. Grundlagen

Nach der im Strafrecht herrschenden Auffassung wird strafrechtliches Unrecht vor allem durch die Verletzung oder Gefährdung von *Rechtsgütern* konstituiert, das heißt von besonders wichtigen und schutzbedürftigen Gütern oder „Funktionseinheiten“ des Einzelnen oder der Allgemeinheit.²⁸ Strafbares Unrecht erfordert darüber hinaus als weiteres Legitimationskriterium eine besondere Beziehung oder *Deliktsstruktur* zwischen dem strafbaren Verhalten des Täters und dem geschützten Rechtsgut: Das strafbare Verhalten muss ein missbilligtes, unerlaubtes und dem Täter zurechenbares Risiko für das geschützte Rechtsgut begründen.²⁹

Ein über die *Verletzung von Individualrechtsgütern* hinausgehender strafrechtlicher „*Vorfeldschutz*“ kann dabei durch zwei Legitimationsstränge erfolgen:³⁰ Zum einen wird ein strafrechtliches Unrecht nicht erst bei der Verletzung, sondern bereits bei der *Gefährdung von Rechtsgütern* durch riskante Handlungen bejaht. Bei diesen „*Gefährdungsdelikten*“ wird die strafbare Verletzungshandlung in das Vorfeld des Rechtsguts verlagert und gewinnt neben dem Erfolgswert vor allem der Handlungswert Bedeutung. Zum anderen werden *Gemeinschaftsrechtsgüter* anerkannt, die nur mittelbar Individualrechtsgüter schützen (und auch als überindividuelle Rechtsgüter, soziale Rechtsgüter oder Zwischenrechtsgüter bezeichnet werden). Diese Gemeinschaftsrechtsgüter führen dadurch zu einem Vorfeldschutz, dass sie das Rechtsgut in Richtung der Verletzungshandlung verschieben; der Schutz des Individualrechtsguts ist dabei (vor allem auf der Grundlage individualistisch-monistischer Rechtsgutstheorien) nur das Motiv des Gesetzgebers für den verselbstständigten Schutz des Gemeinschaftsrechtsguts. Beide Legitimationsmöglichkeiten sind teilweise funktional äquivalent und werden auch miteinander kombiniert.

Die folgenden Ausführungen untersuchen unter besonderer Berücksichtigung der Tatbestände des GVVG zunächst die Vorverlagerung durch Gefährdungsdelikte. Anschließend folgt ein Blick auf den Vorfeldschutz durch überindividuelle Rechtsgüter.

²⁸ Zum Rechtsgutskonzept vgl. NK-Hassemer/Neumann vor § 1 Rn 108 ff.; Roxin StraFR AT, Bd. 1, 4. Aufl., 2006, § 2 Rn 1–122. Zu abweichenden Konzepten z.B. Jakobs Strafrecht AT, 2. Aufl., 1993, Abschn 2 Rn 1–6 (Normgeltungsschaden); Köhler Strafrecht AT (1997), S. 22 ff. (Rechtsverhältnisverletzung).

²⁹ Zum Rechtsgut Roxin ZStW Bd. 116 (2004), 931 und dazu Frisch Roxin-FS, 2001, 232 f. Zur Deliktsstruktur vgl. die Beiträge in Hefendehl/v. Hirsch/Wohlers (Hrsg.) Die Rechtsgutstheorie, 2003, insbes. v. Hirsch/Wohlers, S. 198 ff. und Frisch, S. 227 ff. Siehe auch die folgenden Anmerkungen.

³⁰ Vgl. Anm. 28, 29 und 61.

2. Vorverlagerung der Strafbarkeit durch Gefährungsdelikte

a) Legitimation und Systematisierung

Aus der oben genannten Bestimmung von strafrechtlichem Unrecht ergibt sich zunächst die Forderung, dass jedes strafbare Verhalten ein *missbilligtes, unerlaubtes und dem Täter zurechenbares Risiko* für das geschützte Rechtsgut umschreiben muss.³¹ Diese Anbindung der strafrechtlichen Vorverlagerung an allgemeine strafrechtliche Grundkategorien liefert für alle Gefährungsdelikte einen Legitimationsansatz mit allgemeingültigen Kriterien, die dann in den einzelnen Fallgruppen der Gefährungsdelikte zusätzlich ergänzt werden. Das – für Gefährungsdelikte zentrale – Kriterium des *unerlaubten Risikos* ermöglicht bei der Prüfung der Tathandlung von Gefährungsdelikten damit insbesondere eine Abwägung von Wert und Bedrohung des geschützten Rechtsguts mit den entgegenstehenden Freiheitsrechten, die durch das tatbestandliche Handlungsverbot eingeschränkt werden. Für die Beurteilung der Vorfelddelikte des GVVG ist daher auf der Seite der Sicherheit sowohl die Beschränkung der neuen Straftatbestände auf schwerste Straftaten relevant als auch der begrenzte Gefährungsgrad dieser Rechtsgüter durch Vorbereitungshandlungen im Planungsstadium. Auf der Gegenseite der eingeschränkten Freiheitsrechte ist zu differenzieren: Das „Freiheitsinteresse“ an dem in § 89a Nr. 4 StGB genannten Sammeln von Vermögenswerten ist zweifellos höher zu gewichten als das Interesse an dem von § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB-E erfassten Sammeln radioaktiver Stoffe.

Die Verursachung eines unerlaubten Risikos für ein Rechtsgut reicht allerdings zur Begründung von strafrechtlichem Unrecht noch nicht aus. Bei der bloßen *Rechtsgutsgefährdung* verlangt die Begründung strafbaren Unrechts eine zusätzliche Legitimation, deren Grundlagen in der strafrechtlichen Literatur bisher allerdings noch wenig geklärt sind.³² Erforderlich ist dabei nicht nur eine Zurechnung der Gefahr zum Verantwortungsbereich des Täters. Da Strafe sich von anderen Sanktionen insbesondere durch die mit ihr verbundene ethische Missbilligung unterscheidet, ist – als funktionales Äquivalent zur Verletzungskausalität des Erfolgsdelikts – auch noch eine Begründung erforderlich, warum das Täterverhalten trotz fehlender Verletzung des Tatobjekts oder Rechtsguts zu missbilligen und zu bestrafen ist. Strafrechtliche Zurechnung und strafrechtliche Legitimation folgen damit anderen Grundsätzen als die Störerhaftung des öffentlichrechtlichen Polizeirechts oder des zivilrechtlichen Wettbewerbsrechts.

Die notwendigen besonderen *Legitimationkriterien* der Gefährungsdelikte werden in der strafrechtlichen Literatur in unterschiedlicher Weise systematisiert und aner-

³¹ Oben Fn 29. Zur Einordnung des Erfordernisses einer missbilligten unerlaubten Gefahr einerseits *Roxin ZStW* Bd. 116 (2004), 931, andererseits *Frisch Roxin-FS*, 2001, S. 232 f.

³² Zutr. *Frisch* (o. Fn 29) in *Hefendehl u.a.* (Hrsg.), S. 222 ff.

kannt.³³ Die vorliegend entwickelte Differenzierung beruht auf der Funktionalität der gebildeten Fallgruppen für die Unrechtsbegründung. Unter diesem Gesichtspunkt werden *drei Haupttypen* von Gefährdungsdelikten mit spezifischen Legitimationsbegründungen unterschieden: In der ersten Fallgruppe der „objektiven Gefährdungsdelikte“ beruht die Gefährdung primär auf der vom Täter – vorsätzlich oder fahrlässig – geschaffenen, aber von ihm nicht mehr beherrschten objektiven Gefahrensituation (unten b). In der zweiten Fallgruppe der „Planungsdelikte“ resultiert die Gefährdung dagegen aus einem Vorsatz zur Deliktsbegehung, den der Täter durch eine äußere Manifestation dokumentiert (unten c). In der dritten Fallgruppe der „Kooperationsdelikte“ ist das charakteristische Kennzeichen die Kombination dieser beiden Gesichtspunkte des Tatentschlusses und seiner objektiven Manifestation speziell durch ein – gefahrsteigerndes – Zusammenwirken mehrerer Täter (unten d).

b) Gefährdung durch Schaffung von unbeherrschten objektiven Gefahrensituationen

Die wissenschaftliche Diskussion der Gefährdungsdelikte konzentriert sich bisher vor allem auf Delikte, die vom Täter verursachte und in seiner Außenwelt *objektiv feststellbare Gefahrensituationen* umschreiben, die nach allgemeinen Grundsätzen vom Vorsatz oder der Fahrlässigkeit des Täters umfasst sind. Im Einzelnen werden dabei – mit uneinheitlicher Systematik und Begriffsbildung – unterschiedliche Kategorien der Gefährdungs- oder Gefährdelikte gebildet:³⁴

(1) Die „*konkreten Gefährdungsdelikte*“ erfordern eine konkrete Gefahr für ein bestimmtes Tatobjekt (z.B. die Gefahr für „Leib und Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert“ bei der „Gefährdung des Straßenverkehrs“ nach § 315c StGB). Bei den „*abstrakten Gefährdungsdelikten*“, den „*abstrakt-konkreten Gefährdungsdelikten*“ und/oder den sogenannten „*Eignungsdelikten*“ sind dagegen die allgemeine Gefährlichkeit der Tathandlung und die Wahrscheinlichkeit einer Schadensverursachung relevant (z.B. bei der „Trunkenheit im Verkehr“ nach § 316 StGB). Bei diesen Delikten liegt der Legitimations- und Bestrafungsgrund insbesondere darin, dass der Täter eine Gefahrensituation geschaffen, diese unkontrolliert „aus der Hand gegeben“ und es dem Zufall überlassen hat, ob es zu einer Verletzung des gefährdeten Tatobjekts oder Rechtsguts kommt: Den Täter soll es z.B. im Fall des § 315c StGB nicht entlasten, dass seine gefährliche Fahrweise wegen des erfolgreichen Ausweichmanövers eines entgegen-

³³ Vgl. *Frisch* Tatbestandsmäßiges Verhalten und Zurechnung des Erfolgs, 1988, S. 230 ff.; *ders.* (o. Fn. 29) in *Hefendehl u.a.* (Hrsg.), S. 227 ff.; *Hefendehl* Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht, 2002, S. 147 ff.; *Wohlens*, Deliktstypen des Präventionsstrafrechts, 2000, S. 281 ff.; *Zieschang*, Die Gefährdungsdelikte, 1998, S. 52 ff.

³⁴ Vgl. die Nachw. in Fn 33.

genkommenen Fahrzeugs zu keinem Schaden geführt hat. Der zufällig glückliche Ausgang ändert an der Missbilligung der Täterhandlung nichts.³⁵

(2) Besondere Probleme bestehen, wenn Gefährdung und mögliche Rechtsgutsverletzung nicht allein aus dem Täterverhalten resultieren, sondern hierzu noch *selbstständige deliktische Handlungen fremder Personen* erforderlich sind. Eine solche Situation ist zum einen in den Kumulationsfällen möglich, in denen der Täter z.B. eine Gewässerverunreinigung vornimmt, die zwar allein genommen für das Rechtsgut ungefährlich ist, jedoch zusammen mit gleichartigen Handlungen anderer Personen das Gewässer substantiell verunreinigt. Bei solchen „Kumulationsdelikten“ kann das Unrecht der geringfügigen Verletzungshandlung unter bestimmten Bedingungen damit begründet werden, dass es zu einer Verletzung des Rechtsguts führt, wenn die gleichen Handlungen in massenhafter Form von einer Vielzahl von Personen vorgenommen würden. Der Täter soll nicht als „Trittbrettfahrer“ bei Verhaltensweisen privilegiert werden, die anderen Bürgern verboten werden müssen, um sonst eintretende Kumulationsschäden zu vermeiden.³⁶

(3) Schwierige Probleme bei der Berücksichtigung *selbstständiger deliktischer Handlungen fremder Personen* stellen sich in einer dritten Untergruppe der Gefährdungsdelikte bei den „Anschlussdelikten“,³⁷ wenn jemand anderen Personen potentiell gefährliche Gegenstände (wie Waffen) oder Informationen (z.B. zum Waffeneinsatz) zur Verfügung stellt, die dann von diesen zur Deliktsverwirklichung genutzt werden. Der Zurechnung einer deliktischen Anschlussstat zum Ersthandelnden stehen hier grundsätzlich die Prinzipien der Eigenverantwortlichkeit³⁸ des Anschlussstäters und der Vertrauensgrundsatz³⁹ entgegen. In vielen Fällen ist auch nicht vorhersehbar, ob ein (insbesondere deliktsneutrales) Verhalten des Ersthandelnden (z.B. der Verkauf eines Brotmessers im Kaufhaus) von einem Anschlussstäter zu strafbaren Zwecken ausgenutzt wird. Bei Handlungen mit einem deliktischen Sinnbezug sind jedoch spezielle Zurechnungs- und Legitimationsbegründungen möglich.⁴⁰ Dies kommt in Betracht, wenn der Handelnde eine *Sorgfaltspflicht* verletzt, die deliktisches Anschlusshandeln gerade ausschließen will (z.B. im Waffenrecht), wenn der überlassene Gegenstand oder die weitergegebene

³⁵ Wohlers (o. Fn 33), S. 286.

³⁶ Siehe Kuhlen ZStW Bd. 105 (1993), 716; Wohlers (o. Fn 33), S. 318 ff.; kritisch Frisch (o. Fn 29) in Hefendehl u.a. (Hrsg.), S. 235 ff.

³⁷ Die Bezeichnung hebt das notwendige Anschlussverhalten einer anderen Person hervor und ist nicht mit den Anschlussdelikten der §§ 257–261 StGB zu verwechseln. Wohlers (o. Fn 33), S. 328, wählt dafür die Bezeichnung der „Vorbereitungsdelikte“, die jedoch der unten Ziff. c) behandelten Deliktgruppe vorbehalten werden sollte.

³⁸ Dazu Schumann Strafrechtliches Handlungsunrecht und des Prinzip der Selbstverantwortung der Anderen, 1986.

³⁹ Allgemein dazu Duttge Zur Bestimmtheit des Handlungsunwerts von Fahrlässigkeitsdelikten, 2001, insb. S. 468 ff. m.w.Nachw.

⁴⁰ BGH NStZ 2000, 34; BGHSt 46, 107; BGH NJW 2001, 2409; Kudlich Die Unterstützung fremder Straftaten durch berufsbedingtes Verhalten, 2004, insb. S. 439 ff.

Information *nur (oder ganz überwiegend) deliktisch genutzt* werden können oder in besonderem Maße gefährlich sind. Eine Zurechnung des fremden Unrechts liegt ebenfalls nahe, wenn der Ersthandelnde und der Anschluss Täter kollusiv zusammenwirken, wenn das Verhalten des Ersthandelnden – wie bei der öffentlichen Aufforderung zu Straftaten nach §§ 111, 130a StGB – einen *spezifischen Aufforderungscharakter* hat oder wenn der Ersthandelnde sicher weiß, dass seine Verhaltensweise eine deliktische Anschlussstat fördert.⁴¹ Im GVVG-Entwurf fallen in diese Deliktskategorie insbesondere die in § 91 StGB-E genannten Formen des Zugänglichmachens einer Schrift, die als Anleitung zu einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat dienen kann (§ 91 StGB-E).⁴²

c) Gefährdung durch deliktische Planung

In der allgemeinen Literatur wird häufig eine zweite Gruppe von „Gefährdungsdelikten“ vernachlässigt, die im anglo-amerikanischen Strafrecht anschaulich als „*inchoate offences*“ (d.h. als „unfertige Delikte“) bezeichnet werden und im GVVG-Entwurf besondere Bedeutung haben. Bei diesen – auch als „Versuchs- und Vorbereitungsdelikte“ oder „Gefährdungsdelikte mit überschießender Innentendenz“ zu charakterisierenden – „*Planungsdelikten*“ beruht die Gefährdung des Rechtsguts weniger auf einer vom Täter in seiner Außenwelt geschaffenen objektiven Gefahr. Vielmehr dominiert die Gefährdung durch subjektive Absichten, Planungen oder sonstige Vorstellungen des Täters. Diese Planungen müssen allerdings objektiv durch eine (in ihrem Unrechtsbezug noch näher zu bestimmende) Tathandlung manifestiert sein, um eine Strafbarkeit bloß „böser Gedanken“ im *forum internum* des Täters auszuschließen. Anders als bei der ersten oben genannten Gruppe der (primär) objektiv definierten Gefährdungsdelikte geht der Vorsatz des Täters in diesen Fällen über den objektiv verwirklichten Sachverhalt hinaus.

(1) In diese Deliktsgruppe lässt sich nach zutreffender Ansicht vor allem der *Versuch* einordnen.⁴³ Ein strafbarer Versuch erfordert in subjektiver Hinsicht den Entschluss, eine – bereits konkret bestimmte! – Straftat zu begehen. Objektiv setzt die Strafbarkeit weiter voraus, dass der Täter auf der Grundlage seiner Tatplanung unmittelbar zur Tatverwirklichung angesetzt hat, wodurch er seine Entschlossenheit zur Tatdurchführung und seine Gefährlichkeit manifestiert (was beim tauglichen Versuch in der Regel eine konkrete Gefahr für das geschützte Tatobjekt oder Rechtsgut verursacht). Das in § 22 StGB normierte objektive Strafbarkeitserfordernis des unmittelbaren Ansetzens schließt damit nicht nur die Strafbarkeit der rein

⁴¹ Dazu v. *Hirsch/Wohlers* (o. Fn 29) in *Hefendehl u.a.* (Hrsg.), S. 204 ff.

⁴² Vgl. dazu näher unten III.C.

⁴³ Nach anderer Ansicht wird der Versuch nicht wegen seiner Gefährlichkeit, sondern (auch) wegen des vom Täter verursachten Eindrucks bestraft. Zur Strafbegründung der Gefährdung zutr. *Hirsch Roxin-FS*, 2001, S. 716 ff.; ferner *Roxin Strafrecht AT*, Bd. 2, 2003, § 29 Rn 10–24.

subjektiven Tatplanung und der bösen Gedanken aus, sondern zeigt auch die Straflosigkeit der bloßen Tatvorbereitung. Das Ausspähen des Tatorts, das Sich-Verschaffen der Tatwaffe, die Anfahrt zum Tatort oder das Dem-Opfer-Auflauern werden daher als Vorbereitungshandlungen regelmäßig noch nicht von der Versuchsstrafbarkeit erfasst. Die grundsätzliche Straflosigkeit der Tatplanung beruht darauf, dass der Täter in diesen Fällen noch mögliche letzte Tathemmungen überwinden muss und erst beim unmittelbaren Ansetzen zur Tatbestandsverwirklichung eine relevante Gefährdung des Tatobjekts oder Rechtsguts erfolgt. Bei einzelnen Delikten finden sich allerdings auch Vorverlagerungen des Strafrechtsschutzes in Vorbereitungs- und Planungsdelikten, bei denen die Strafbarkeit – anders als beim Versuch – bereits im Planungsstadium lange vor dem unmittelbaren Ansetzen des Täters zur Tatbestandsverwirklichung beginnt.

(2) Für den GVVG-Entwurf ist diese zeitliche Vorverlagerung der Strafbarkeit mit Hilfe von *Vorbereitungs- oder Planungsdelikten* von zentraler Bedeutung. Diese Delikte erfordern zwar ebenso wie der Versuch einen Vorsatz zur Tatbestandsverwirklichung, lassen – anders als der Versuch – jedoch auch eine Ausführungshandlung im frühen Planungsstadium (sowie teilweise eine wenig konkretisierte Tätervorstellung von der Tat) genügen.

Der Gesetzgeber umschreibt die subjektive Seite dieser Delikte dabei häufig mit dem Begriff des *Vorbereitens* einer Straftat, insbesondere beim Vorbereiten eines Angriffskriegs (§ 80 StGB), eines hochverräterischen Unternehmens (§ 83 StGB), einer Geld- und Wertzeichenfälschung (§ 149 StGB), eines Ausspähens von Daten (§ 202c StGB), einer Verschleppung (§ 234a StGB), einer Ausweiskfälschung (§ 275 StGB), eines Computerbetrugs (§ 263a StGB) sowie einer Datenveränderung oder Computersabotage (§§ 303a und b StGB). Für ein „Vorbereiten“ reicht bei diesen Tatbeständen grundsätzlich jede Vorsatzform (unter Einschluss von Eventualvorsatz).⁴⁴ Zu dieser Deliktsgruppe der Vorbereitungsdelikte gehört auch die vom GVVG-Entwurf vorgeschlagene Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a StGB, für die aufgrund des Gesetzeswortlauts und der Auslegung der strukturell gleichen Vorbereitungsdelikte ebenfalls ein Eventualvorsatz im Hinblick auf die Anschlagsvorbereitung für ausreichend erachtet werden kann.⁴⁵

Strengere Erfordernisse im Vorsatzbereich (aber möglicherweise geringere Anforderungen an eine Manifestation der Vorbereitung) gelten, wenn der Gesetzgeber, wie bei der Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens (§ 310

⁴⁴ Vgl. zum Eventualvorsatz *Schönke-Schröder* 27. Aufl., 2006, § 80 Rn 8, § 83 Rn 9; § 149 Rn 8 (*Sternberg-Lieben*); § 234a Rn 14 (*Eser*); § 275 Rn 5a (*Cramer/Heine*), § 303a Rn 5 und § 303b Rn 16 (*Stree*).

⁴⁵ Der Eventualvorsatz wird nicht schon dadurch ausgeschlossen, dass die Gewalttat nach Abs. 1 zur Staatsgefährdung „bestimmt und geeignet“ sein muss. Vgl. BGHSt 46, 252. Zum Vorsatzerfordernis von § 89a StGB auch sogleich unten sowie in Fn 61.

StGB) oder eines Angriffs auf den Luft- und Schienenverkehr (§ 316c StGB) den Begriff der Vorbereitung in subjektivierter Form („zur Vorbereitung“ der Haupttat) einsetzt. Das Gleiche gilt, wenn das Gesetz (insb. gefährliche) Handlungen beschreibt, die der Täter begehen muss, „um“ die tatbestandlich definierten deliktischen Ziele zu erreichen. So wird bestraft, wer sich ein Staatsgeheimnis verschafft, „um“ es zu verraten (§ 96 StGB) oder wer auf eine versicherte Sache in bestimmten Formen einwirkt, „um“ einen Versicherungsbetrug zu begehen (§ 265 StGB). Entsprechendes gilt, wenn der Tatbestand eine „Absicht“ zur Begehung eines bestimmten Delikts verlangt. Eine solche Tatbestandstechnik liegt dem vorgeschlagenen § 89b StGB-E über die „Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ zugrunde. Diese Bestimmung erfasst die Kontaktaufnahme mit einer terroristischen Vereinigung nach § 129a StGB „in der Absicht, sich in der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 1 unterweisen zu lassen“.

Da diese Delikte die Strafbarkeit weit in das Planungsstadium vorverlagern und objektive Tatbestandsmerkmale durch subjektive Vorstellungen ersetzen, ist ihre Legitimation vor allem den beiden – miteinander zusammenhängenden – *Einwänden des Gesinnungsstrafrechts und des fehlenden Zurechnungszusammenhangs* ausgesetzt: Zum einen wird eingewandt, die Begründung einer Rechtsgutsgefährdung durch *subjektive* Planungsmerkmale sei unzulässig, da es sich hier um bloße Planungen handle. Die Strafbarkeit laufe auf eine Kriminalisierung der bloßen Gedanken und der privaten Sphäre des Bürgers sowie ein unzulässiges Täter- und Gesinnungsstrafrecht hinaus. Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass eine Gefährdung durch *objektiv* definierte, weit in das Vorbereitungsstadium vorverlegte Tathandlungen allenfalls in minimalem Umfang gegeben sei. Da die Strafbarkeit zeitlich in das Vorfeld verlagert werde, habe der Täter noch nicht seine letzten Tathemmungen überwunden und sei ihm eine Umkehr noch möglich. Da der Täter zur Ausführung der Haupttat noch weitere Willensentscheidungen treffen müsse oder die Vollendung des Anschlags noch von Aktivitäten dritter Personen abhängе, dürfe die geplante Gewalttat dem Handelnden nicht als strafbares Unrecht zugerechnet werden.⁴⁶

Die Kritik an der Strafbarkeit von bloßen Gedanken sowie dem damit zusammenhängenden Täter- und Gesinnungsstrafrecht ist richtig, da eine rein subjektive Strafbarkeitsbegründung unzulässig und bei einer Kriminalisierung des menschlichen *forum internum* auch als Eingriff in den Kernbereich der privaten Lebensführung verfassungswidrig wäre. Diese Kritik trifft jedoch dann nicht zu, wenn die einschlägigen Straftatbestände – wie einzelne Vorbereitungsdelikte des geltenden StGB und des GVVG-Entwurfs – zusätzlich zu ihren subjektiven Voraussetzungen eine objektive und deliktsbezogene Ausführungshandlung aufweisen, mit welcher

⁴⁶ Vgl. *Gierhake* ZIS 2008, 402; *Pawlik* (o. Fn 17), S. 35 f.; *Walter* KJ 2008, 446 sowie die Nachw. o. Fn 23.

der Täter aus seinem *forum internum* oder seinem privaten Raum in die Außenwelt hinaustritt und dort eine Gefahr verursacht.⁴⁷ Die Kumulation einer objektiv manifestierten Tathandlung mit einer überschießenden Planung des Täters kann somit – wie auch die Straftatbestände mit überschießender Innentendenz zeigen – eine ausreichende Legitimation für strafrechtliches Unrecht sein.

Die als zweiten Kritikpunkt angesprochene Aufgabe des Tatentschlusses kann der Gesetzgeber – wie im GVVG-Entwurf – auch als „Rücktritt“ vom Anschlagsplan mit einer Vorschrift über tätige Reue erfassen. Die mögliche Aufgabe eines deliktischen Tatplans reduziert den ursprünglichen Gefährdungsgehalt des Täterverhaltens nicht so wesentlich, dass kein relevantes und zurechenbares Risiko mehr vorliegen kann. Ein erheblicher Gefährdungsgehalt besteht in der Regel jedenfalls dann, wenn der Täter im Hinblick auf den Anschlag absichtlich oder wissentlich handelt und seine Planung auf die Verwirklichung eines erheblichen Risikos zielt. Entsprechendes gilt, wenn der Täter nicht eine eigene Straftat verwirklichen will, sondern willentlich oder wissentlich die Straftat eines anderen unterstützt. Derartige Planungen sind durch die im Terrorismusbereich eingesetzten heimlichen Ermittlungsmaßnahmen auch nachweisbar. Die Missbilligung der Risikoschaffung lässt sich auf diese qualifizierten Vorsatzerfordernisse in Verbindung mit einer objektiv manifestierten Vorbereitungshandlung auch dann stützen, wenn der Täter die Gewalttat später nicht ausführen kann und es deswegen nicht zur Verletzung des Rechtsguts kommt.

Die fehlende „Anschlagsnähe“ im Planungsstadium, die noch nötigen Zwischenschritte sowie die Möglichkeit einer Aufgabe des Tatplans können damit in dem oben dargestellten Abwägungsprozess zur Bestimmung eines unerlaubten Risikos durch qualifizierte Vorsatz- und Risikoerfordernisse in bestimmten Grenzen kompensiert werden.⁴⁸ Die Voraussetzungen und Folgen eines solchen „Kompensationsmodells“ mit subjektiven und objektiven Mindestvoraussetzungen lassen sich an den entsprechenden Tatbeständen des GVVG-Entwurfs verdeutlichen.

Bei den oben genannten Vorbereitungsdelikten des geltenden Strafrechts und des GVVG haben die Tathandlungen oder ihre Präzisierungen durch die Rechtsprechung teilweise einen *erheblichen Gefährdungsgehalt* für hochwertige Rechtsgüter. Ein solcher – objektiv eindeutiger – Unrechtsgehalt ist in dem vorgeschlagenen § 89a StGB-E z.B. häufig bei Tathandlungen gegeben, die Schusswaffen, Sprengstoffe oder radioaktive Substanzen betreffen. Viele der erfassten Tathandlungen erfüllen daher eindeutig die oben genannten allgemeinen Voraussetzungen einer

⁴⁷ Zu weitgehend allerdings die Ausdehnung des *forum internum* und des strafrechtsfreien Privatbereichs bei *Jakobs ZStW* Bd. 97 (1985), 753 ff. und *Pawlik* (o. Fn 17), S. 27 ff. Vgl. dazu auch o. Fn 18.

⁴⁸ Zum Zusammenwirken von objektiven und subjektiven Handlungsunrechtselementen für die Missbilligung eines Verhaltens vgl. *Kudlich Benakis-FS*, 2008, S. 265 ff.; *Rackow* (o. Fn 23), S. 121 ff.

strafwürdigen Risikoschaffung für wichtige Rechtsgüter und sind schon – ohne das Erfordernis einer Vorbereitungsabsicht – unter Strafe gestellt.

Unter dem Aspekt der strafwürdigen Risikoschaffung, aber auch unter Nachweis Gesichtspunkten problematisch sind dagegen diejenigen Tatbestandsalternativen des Entwurfs, bei denen eine zeitlich weit in das *Planungsstadium* vorverlagerte deliktische Planung des Täters mit einer neutralen (und oft uferlosen) Alltagshandlung *ohne objektiven Deliktsbezug und Gefährdungsgehalt* kombiniert wird.⁴⁹ Der subjektive Tatbestand begrenzt oder konkretisiert das Unrecht in diesen Fällen nicht, sondern schafft es erst. Dies ist vor allem dann nicht zu rechtfertigen, wenn eine uferlose Tathandlung nur noch Anlass ist, um eine subjektive Vorstellung als Straftat zu erfassen. Eine solche Kombination stellt zwar noch keine Gedankenstrafbarkeit dar, kommt einer solchen jedoch bedenklich nahe.⁵⁰

Besonders kritisch sind Tatbestandsalternativen zu sehen, bei denen wegen ihrer *Unbestimmtheit* unklar ist, wie weit sie sich (auch) auf Alltagshandlungen erstrecken. So ist z.B. nicht eindeutig klar, ob das Sammeln von Vermögensgegenständen nach § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB nur das Einsammeln von Spenden oder auch das Ansammeln von Ersparnissen erfasst. Die englischsprachige Fassung der zugrunde liegenden Sicherheitsratsresolution der Vereinten Nationen⁵¹ dürfte sprachlich nur im Sinn von (z.B. Spenden) „Einsammeln“ zu verstehen sein. Die englische Terrorismusgesetzgebung zeigt, dass aber auch eine weiter gehende Regelung möglich ist, die auch das Ansparen von Vermögenswerten erfasst.⁵² Bei einer solchen – abzulehnenden – Auslegung könnte dann auch der Jugendliche strafbar sein, der sich entschließt, mit Hilfe seiner weiter anzusparenden Gelder in einigen Jahren Terrorist zu werden.

Diese Überlegungen ermöglichen damit eine *Präzisierung der Legitimationskriterien* für die Vorverlagerung der Versuchsstrafbarkeit.⁵³ Die im StGB und im GVVG erfassten Vorbereitungsdelikte deuten darauf hin, dass der Gesetzgeber bei diesen Delikten den Grund für die strafrechtliche Vorverlagerung in der besonderen Gefährlichkeit der angestrebten Haupttat sowie in der Notwendigkeit eines frühen

⁴⁹ Kritisch auch *Radtke* ZIS 2008, 388. Allerdings kennt das deutsche Strafrecht auch strafbare Handlungen, die nur bei Berücksichtigung der subjektiven Tätervorstellung einen spezifischen objektiven Deliktsbezug haben (z.B. bestimmte Versuchskonstellationen oder neutrale Beihilfehandlungen). Dazu *Kudlich* (o. Fn 40), insb. S. 458 ff.; *Rackow* (o. Fn 23), S. 94 ff.; *Wohlers SchwZStr* 117 (1999), 433 ff.

⁵⁰ Insoweit kritisch zum Entwurf auch *Backes* StV 2008, 658; *Deckers*, ZRP 2008, 171; *Gierhake* ZIS 2008, 400 f.; *Radtko* ZIS 2008, 387, 392 ff.; *Weißer* ZStW Bd. 121 (2009), 154. Siehe auch o. Fn 23.

⁵¹ U. Fn 71.

⁵² Sections 15–18 Terrorism Act 2000 v. 20. 7. 2000.

⁵³ Vgl. dazu *Anastasopoulou*, Deliktstypen zum Schutz kollektiver Rechtsgüter, 2005, S. 252 ff.; *Jakobs* ZStW Bd. 97 (1985), 753 ff.; *Stratenwerth/Kuhlen* Strafr AT, 5. Aufl., 2004, S. 231 f.

Eingreifens für ihre Verhinderung sieht.⁵⁴ Diese Risikobeurteilung reicht jedoch für die oben analysierte Unrechtsbegründung nicht aus, die weitere funktionale Äquivalente zum „unmittelbaren Ansetzen“ der Versuchsstrafbarkeit erfordert: Sie betrifft vor allem eine eindeutige objektive Manifestation der Tatvorbereitung, eine besondere Gefahrschaffung sowie spezielle Vorsatzmerkmale.

– Wegen der Unrechtsbegründung, der notwendigen Distanz zu einer „Gedankenstrafbarkeit“ und der Sicherung der Beweisgewinnung verlangt die Vorverlagerung der Versuchsstrafbarkeit auf der objektiven Ebene der Tathandlung zunächst einen klaren Deliktsbezug unter Ausschluss von unverdächtigen Alltagshandlungen. Erforderlich ist eine eindeutige objektive Manifestation des Vorbereitungsentschlusses, die diesen – ähnlich wie der Unterschlagungstatbestand für die Manifestation der Zueignung – in objektiv erkennbarer Weise bestätigt.⁵⁵ Ein solcher deliktischer Sinnbezug kann z.B. darin liegen, dass der Täter bestimmte Grundstoffe in einer Menge bezieht, die ohne Berücksichtigung der Anschlagsplanung für seine private oder berufliche Lebensgestaltung keinen Sinn ergeben.⁵⁶

– Hinzukommen muss die Schaffung einer erheblichen Gefahr, die allerdings ebenso wie das unmittelbare Ansetzen beim Versuch objektiv auf der Grundlage der Tatplanung beurteilt werden kann. Die mit der Vorverlagerung verbundene Freiheitsbeschränkung ist dabei nur angemessen, wenn dieser Gefahr zu einem späteren Zeitpunkt erfahrungsgemäß nicht mehr erfolgreich begegnet werden kann.⁵⁷

– Da die Realisierung dieser Gefahr noch von weiteren Ausführungshandlungen des Täters oder von anderen Personen abhängt, muss der Täter sowohl im Hinblick auf das besondere Risiko als auch für die Zurechnung und Missbilligung seiner Tat einen unbedingten Entschluss zur Straftatbegehung gefasst haben. Die bei den Vorbereitungsdelikten oft noch fehlende Tatnähe und die damit verbundene geringere Konkretisierung der geplanten Tat kann einen ausreichenden subjektiven Unrechtsgehalt in vielen Fällen auch nur dann begründen, wenn darüber hinaus ein qualifizierter Vorsatz in Form der Absicht oder des Wissens bezüglich der zukünftigen Tat vorliegt.⁵⁸

⁵⁴ Siehe auch *Kauder ZRP* 2009, 21; *Stratenwerth/Kuhlen StrafR AT*, 5. Aufl., 2004, S. 231 f.

⁵⁵ *Schönke/Schröder/Eser*, § 246 Rn 11.

⁵⁶ Zur „Anpassung“ des Verhaltens an die deliktische Planung bzw. zur fehlenden „nicht-deliktischen Erklärbarkeit“ *Kudlich* (o. Fn 40), S. 184 ff. Siehe auch bereits *Jakobs ZStW Bd. 97* (1985), 762 ff.

⁵⁷ *Frisch Roxin-FS*, 2001, S. 223 ff.

⁵⁸ Vgl. zu den Folgen unter III.A.

d) Gefährdung durch Kooperation

Eine dritte und spezielle Deliktgruppe zur Begründung von Gefährdungsdelikten ist durch die *Kombination* einer *deliktischen Planung* mit einer *objektiven Gefährdung* gekennzeichnet, die auf der gemeinsamen Tatplanung mehrerer Personen beruht. Dabei sind die – das angloamerikanische Strafrecht prägenden – Verabredungsdelikte und die – im kontinentaleuropäischen Recht dominierenden – Vereinigungsdelikte zu differenzieren.

Der objektive Gefährdungsgehalt dieser *Kooperationsdelikte* wird – bei den sogenannten *Verabredungsdelikten* – mit der gegenseitigen Bindung der Täter sowie – bei den *Vereinigungsdelikten* – auch mit dem Gefährdungsgrad einer arbeitsteiligen Spezialisierung der Täter, der Eigendynamik und den Neutralisierungseffekten von Gruppenprozessen u.a.m. begründet. Zu den erstgenannten Delikten gehören vor allem die Conspiracy-Delikte des angloamerikanischen Strafrechts, die in Deutschland der – umstrittenen – Verbrechensverabredung in § 30 StGB entsprechen.⁵⁹ Zur zweiten Gruppe können die Vereinigungsdelikte der §§ 129, 129a StGB gerechnet werden, die jedoch teilweise auch als Straftatbestände zum Schutz sozialer (überindividueller) Rechtsgüter aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit angesehen werden.⁶⁰ Auf diese Kooperationsdelikte braucht hier nicht näher eingegangen zu werden, da ihre Strafbegründung für den vorliegenden Entwurf (auch im Hinblick auf die vom GVVG erfasste Kontaktaufnahme zu terroristischen Vereinigungen) nicht relevant sind.

3. Vorverlagerung der Strafbarkeit durch überindividuelle Rechtsgüter

Auch die Legitimation eines vorverlagerten Strafrechtsschutzes durch überindividuelle („soziale“) Rechtsgüter der Allgemeinheit braucht hier nicht vertieft zu werden.⁶¹ Mit diesen überindividuellen Rechtsgütern kann der Schutz von (gemeinschaftlichen und nicht unmittelbar mit Individualinteressen begründeten) sozialen Prozessen gerechtfertigt werden, die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind. *Vage Rechtsgüter* wie der Schutz der allgemeinen Ordnung oder des sozialen Klimas werden dabei zu Recht abgelehnt.⁶²

⁵⁹ Zum deutschen Recht *Fieber* Die Verbrechensverabredung, 2001, insbes. S. 105 ff.

⁶⁰ Vgl. z.B. LK-v. *Bubnoff* § 129 Rn 1; *Hofmann* NStZ 1998, 250.

⁶¹ Weiterführend neben den Hinweisen o. Fn 31, 32, 36 *Krüger* Die Entmaterialisierungstendenz beim Rechtsgutsbegriff, 2000, S. 119 ff.; *Müssig* Schutz abstrakter Rechtsgüter und abstrakter Rechtsgüterschutz, 1994, S. 149 ff.

⁶² Kritisch zu den vagen Rechtsgütern der Allgemeinheit *Roxin*, Strafrecht AT, Bd. 1, 4. Aufl., 2006, § 2 Rn 75–79. Zur notwendigen Konkretisierung bereits *Sieber* Computerkriminalität und Strafrecht, 2. Aufl., 1980, S. 251 ff.

Dies gilt auch für das Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit, wenn dieses nicht präzisiert und an einem bestimmten Tatobjekt konkretisiert wird.⁶³ Eine solche Konkretisierung müsste die Sicherheitserwartungen der Bevölkerung analysieren, die durch unkontrollierbare oder in ihren Folgen nicht beherrschbare Risiken gestört werden. Eine solche Bestimmung von nicht tolerierbaren Risiken könnte zu ähnlichen Ergebnissen führen wie die Risikoanalyse im Rahmen der hier untersuchten Gefährdungsdelikte, wäre im Hinblick auf die einbezogene subjektive Sicherheitserwartung der Bevölkerung jedoch weniger klar. Da die Problematik des GVVG-Entwurfs in der Vorverlagerung der Tathandlung besteht, ist es für die Strafbarkeitsbegründung im Übrigen auch nicht entscheidend, ob der Gefährdungsgehalt auf die im Tatbestand genannten Individualinteressen bezogen wird oder auf die – in dem Tatbestand ebenfalls genannten und nach der systematischen Stellung der Norm primär geschützten – Staatsschutzinteressen. Eine Legitimation der vorgeschlagenen Delikte speziell unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der öffentlichen Sicherheit würde deswegen in der Sache nicht zu überzeugenderen Ergebnissen führen als die vorliegenden allgemeinen Überlegungen zur unerlaubten Risikoschaffung.

III. Notwendige Änderungen des Entwurfs

Die Analyse der Grundlagenfragen hat die änderungsbedürftigen Punkte des Entwurfs bereits aufgezeigt. Die Konsequenzen der allgemeinen Überlegungen liegen auf der Hand und sollen abschließend an den drei wichtigsten Punkten des GVVG-Entwurfs zusammengefasst und konkretisiert werden.

A. Vorbereitungshandlungen nach § 89a StGB

Die in § 89a Abs. 1 und 2 StGB genannten Tatbestände fallen in die oben analysierte Kategorie der *Planungs- oder Vorbereitungsdelikte*, welche die Strafbarkeit – ebenso wie eine Reihe von anderen Tatbeständen des StGB – weit in das Vorfeld des Versuchs verlagert. Der Tatbestand ist in subjektiver Hinsicht auf die Vorbereitung schwerster Straftaten begrenzt und kann sich damit auf die Verhinderung eines Gefahrenpotentials berufen, das ein frühes Eingreifen erforderlich machen kann. Viele der in Absatz 2 Nr. 1 bis 3 konkret beschriebenen Tathandlungen werden auch schon von anderen Strafbestimmungen, z.B. des Waffen- oder Sprengstoffrechts, erfasst. Sie bilden damit – durch eine Anschlagabsicht qualifizierte – Verschärfungen zu diesen Straftatbeständen. Soweit die Tathandlungen ohne ent-

⁶³ Speziell zum Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit *Hefendehl* Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht, 2002, 288 ff. (str.). Siehe im vorliegenden Kontext auch *Gierhake* ZIS 2008, 402.

sprechenden Anschlagsvorsatz strafbar sind oder bereits in der Tathandlung einen klaren objektiven Unrechtsbezug sowie ein erhebliches Gefährdungspotential aufweisen, ist eine Kriminalisierung nach den oben entwickelten Grundsätzen legitimiert, auch weil die strafbewehrten Tathandlungen in diesen Fällen keine wesentlichen schutzwürdigen Freiheitsinteressen tangieren. Da diese Tatbestände auch auf Fälle mit einem erheblichen Gefährdungsgehalt (z.B. der angesammelten Sprengstoffmaterialien), auf Fälle kurz vor dem Versuchsbeginn sowie auf Rückfalltäter anwendbar sind, kann in diesen speziellen Fällen auch ein erheblicher Strafraumen gerechtfertigt werden.⁶⁴

Die in § 89a Abs. 1 und 2 StGB genannten Tathandlungen haben jedoch mitunter auch einen wesentlich geringeren Gefährdungsgehalt, insbesondere wenn sie ein – vom Tatbestand nicht begrenztes – frühes und unkonkretes Planungsstadium betreffen. Sie besitzen besonders dann einen – auch unscharfen – Randbereich, wenn sie objektiv sozialadäquate Handlungen, deliktsneutrale Verhaltensweisen oder Handlungen ohne (wesentlichen) Gefährdungsgehalt erfassen. Dies gilt speziell für die teilweise vage beschriebenen unbenannten Fälle und Generalklauseln der Nummern 1 bis 3 (z.B. „sonstige Fertigkeiten“, „besondere Vorrichtungen“ u.Ä.). Sozialadäquate Verhaltensweisen sind häufig auch die in Nr. 4 umschriebenen Aktivitäten des Sammelns, Entgegennehmens und Zur-Verfügung-Stellens von nicht unerheblichen Vermögenswerten. Diese Fälle stellen deswegen zwar noch kein „Gedankenstrafrecht“ dar, bewegen sich jedoch bereits in kritischer Weise in dessen Nähe.⁶⁵

Zur Erfassung eines ausreichenden objektiven Unrechtskerns sollte Absatz 2 deswegen um das Merkmal ergänzt werden, dass die genannten Handlungen eine bestimmte *Gefahr* oder *Gefährdung* darstellen. Diese Gefährdung kann – ähnlich wie das „unmittelbare Ansetzen“ beim Versuchsbeginn – auch unter Berücksichtigung des Täterplans bestimmt werden. Dabei ist zu prüfen, wie eine Präzisierung des Gefährdungsgrades oder -umfangs möglich ist. Ansätze für eine derartige Begrenzung zeigen sich bereits im geltenden StGB bei der Auslegung einzelner Vorbereitungsdelikte, wenn Tathandlungen von geringem Gewicht oder weit von der Verletzung des Rechtsguts entfernte Handlungen ausgeschlossen werden.⁶⁶ In dem GVVG-Entwurf kann ein solcher Gefährdungsgehalt entweder für die einzelnen Tathandlungen umschrieben werden oder aber in allgemeiner Form mit der Gesetzestechnik von § 80 StGB, der (allerdings noch wenig bestimmt) die „Gefahr eines Krieges“ verlangt.

⁶⁴ Gleichwohl ist fraglich, ob die zehnjährige Höchststrafe für alle Tatbestandsalternativen im Hinblick auf vergleichbare Strafdrohungen systemkonform ist. Kritisch insoweit *Radtke* ZIS 2008, 391 f.

⁶⁵ Kritisch zu dem Entwurf auch *Deckers/Heusel* ZRP 2008, 171; *Gierhake* ZIS 2008, 400 f.; *Radtke* ZIS 2008, 387. Siehe dazu auch *Kauder* ZRP 2009, 21.

⁶⁶ Dazu *Schönke/Schroeder/Stree/Sternberg/Lieben*, § 80 Rn 6 und § 83 Rn 8; *MüKo/Schmitz*, §330d Rn 19.

Darüber hinaus muss geprüft werden, wie neutrale Verhaltensweisen ohne jeden – objektiv aus der Tathandlung heraus erkennbaren – *Deliktsbezug* durch eine Gesetzesergänzung oder einen Hinweis in der Gesetzesbegründung ausgeschlossen werden können. In ähnlicher Weise wie beim Unterschlagungstatbestand eine Manifestation der Zueignung die „Betätigung des Zueignungswillens in objektiv erkennbarer Weise“ verlangt,⁶⁷ muss auch für § 89a StGB (und andere Vorbereitungsdelikte) eine Manifestation des Vorbereitungsentschlusses verlangt werden.⁶⁸

Zusätzlich muss für die unbestimmte *Vorsatzform* des „Vorbereitens“⁶⁹ im Gesetz präzisiert werden, dass der Täter im Hinblick auf die schwere staatsgefährdende Gewalttat willentlich oder (insbesondere bei der Terrorismusfinanzierung nach Abs. 2 Nr. 4) auch wissentlich handelt.⁷⁰ Für die Terrorismusfinanzierung nach Absatz 2 Nr. 4 würde dies dann auch den internationalen Vorgaben der einschlägigen UN-Sicherheitsratsresolution 1373 entsprechen.⁷¹

B. Aufnahme von Beziehungen nach § 89b StGB

§ 89b StGB-E fällt ebenfalls in die Kategorie der „*Planungsdelikte*“. Er bestraft die Aufnahme oder das Unterhalten von Beziehungen einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung in der Absicht, sich in der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gem. § 89a Abs. 2 Nr. 1 unterweisen zu lassen. Der Tatbe-

⁶⁷ Schönke/Schröder/*Eser* § 246 Rn 11.

⁶⁸ Der Eingangssatz von § 89a Abs. 2 StGB-E könnte beispielsweise verlangen, dass der Täter „die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (in objektiv erkennbarer Weise) dadurch manifestiert, dass er“ die nachfolgend genannten Tathandlungen vornimmt.

⁶⁹ Vgl. dazu o. Fn 45. Ohne Änderung des Entwurfs könnte die hier vorgeschlagene rechtspolitische Lösung daher nur mit Strafwürdigkeitsüberlegungen sowie mit Hilfe von Erklärungen der Gesetzgebungsorgane während der Beratungen des Gesetzentwurfs oder in der Gesetzesbegründung konstruiert werden.

⁷⁰ Vgl. dazu oben in Teil II.C.2.c.(2). § 89a Abs. 1 StGB-E könnte beispielsweise im Eingangssatz denjenigen erfassen, der „willentlich oder wissentlich eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet“. Nicht empfehlenswert wäre dagegen die Beschreibung der Tathandlungen „zur Vorbereitung“ der schweren staatsgefährdenden Straftat wie in §§ 310, 316c StGB, da dies die o.g. Forderung nach einer objektiven Manifestation der Vorbereitungshandlung konterkarieren würde.

⁷¹ Ziff. 1 b UN-Sicherheitsratsresolution S/RES/1373 vom 28. 9. 2001 und Art. 2 Abs. 1 der UN-Konvention zur Unterdrückung der Terrorismusfinanzierung (UN Treaty Series No. 38349) erfassen beinahe wortgleich „the wilful provision or collection ... of funds ... with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts“. Wie sich auch aus einem Vergleich mit den gleichermaßen autoritativen französischen und spanischen Sprachfassungen ergibt, deutet die Parallelität von *intention* und *knowledge* darauf hin, dass zur Bestrafung wegen Terrorismusfinanzierung subjektiv *dolus directus 1. Grades* oder *2. Grades* erforderlich sein soll; im Umkehrschluss ist *dolus eventualis* nicht ausreichend. Entsprechendes folgt aus der Auslegung von Art. 2 Abs. 2 lit. b) des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung.

stand hat mit der Verweisung auf die §§ 129a, b StGB einen objektiven Unrechtsbezug, der allerdings die strukturellen Probleme bei der Bestimmung einer kriminellen Vereinigung in die Neuregelung implementiert. Die subjektiv erforderliche „Vorbereitung einer Vorbereitungshandlung“ verlegt die Strafbarkeit jedoch extrem weit ins Vorfeld, da bis zur Anschlagsvollendung noch zahlreiche Zwischenschritte des Täters und/oder anderer Personen erforderlich sind.⁷² Der Gesetzesvorschlag sollte deswegen wenigstens dadurch mit den allgemeinen Grundsätzen über die Grenzen der Vorverlagerung in Einklang gebracht werden, dass die Tathandlung der Kontaktaufnahme nicht nur mit der Absicht der Unterweisung (d.h. der Begehung des Vorbereitungsdelikts), sondern mit der in § 89a StGB genannten Anschlagsabsicht kombiniert wird. Aus den Ausführungen der im Rechtsausschuss des deutschen Bundestags angehörten Praktiker ergibt sich, dass der Nachweis dieser Anschlagsabsicht keine Probleme bereiten dürfte.⁷³ Darüber dürfte die Zielsetzung eines rechtzeitigen Eingreifens der Ermittlungsbehörden auch noch dann erreichbar sein, wenn der Tatbestand – wie der Bundesratsentwurf – an das Absolvieren der Ausbildung und nicht an die Kontaktaufnahme anknüpft. Eine solche Tathandlung würde den Kriterien einer legitimen Vorverlagerung sehr viel besser gerecht. Sie ginge noch immer weit über die einschlägigen Vorgaben der EU und des Europarats hinaus. Diese erfassen mit der „Ausbildung für terroristische Zwecke“ nicht die (passive) Wahrnehmung von Unterricht, sondern lediglich die (aktive) Vermittlung bestimmter Fähigkeiten an andere mit dem Ziel der Begehung einer terroristischen Straftat „in Kenntnis der Tatsache, dass die vermittelten Fähigkeiten für diesen Zweck eingesetzt werden sollen.“⁷⁴

C. Anleitung zu schweren staatsgefährdenden Gewalttaten nach § 91 StGB

§ 91 Abs. 1 Nr. 1 StGB-E stellt – anders als die Vorbereitungsalternative der Nr. 2 – ein *durch objektive Merkmale geprägtes Gefährdungsdelikt* dar. Das Tatobjekt ist – in weit gefasster Weise – als Schrift definiert, „die nach ihrem Inhalt geeignet ist, als Anleitung zu einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a Abs. 1) zu dienen“. Hierunter fallen auch zahlreiche deliktsneutrale Darstellungen (z.B. aus

⁷² Der Gesetzentwurf des Bundesrats BT-Dr 16/7958 v. 30.1.2008 für einen neuen § 129a Abs. 5 StGB verlangt demgegenüber noch die Wahrnehmung von Ausbildungsangeboten terroristischer Vereinigungen. Kritisch zu der weiten Vorverlagerung des Entwurfs insbes. *Gierhake* ZIS 2008, 403 f.; a.A. *Kauder* ZRP 2009, 21.

⁷³ Siehe auch *Wasser/Piaszek* DRiZ 2008, 319.

⁷⁴ Art. 3 Abs. 1 lit. c) des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung i.d.F. vom 28.11.2008 (Rahmenbeschluss 2008/919/JI, ABl. L 330/21 v. 9.12.2008, zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, ABl. L 164/3 v. 22.6.2002); Art. 7 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vom 16.05.2005 (Council of Europe Treaty Series No. 196). Siehe auch Explanatory Report zum Europaratsübereinkommen, Rn 116 zu Art. 7: “This provision does not criminalise the fact of receiving such know-how or the trainee.”

einem Chemielehrbuch). Die Tathandlung erfasst u.a. das Anpreisen und Zugänglichmachen dieser Schriften mit einer wenig substantiierten Risikobeschreibung bereits dann, „wenn die Umstände ihrer Verbreitung geeignet sind, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, eine schwere staatsgefährdende Gewalttat zu begehen“.

Da die Begehung einer staatsgefährdenden Gewalttat im Fall des § 91 Abs. 1 Nr. 1 StGB-E von der autonomen Entscheidung eines Anschlussstäters abhängt, kann das im Tatbestand anvisierte Anschlagsrisiko dem Ersthandelnden (der die Informationen z.B. im Internet zugänglich macht) nach den oben dargestellten Legitimationsgrundsätzen nur dann zugerechnet werden, wenn sich aus Tatobjekt oder Tathandlung ein *Deliktsbezug* ergibt. Ein solcher Deliktsbezug ist insbesondere bei einem „Zugänglichmachen“ nur äußerst gering und nicht in ausreichender Weise vorhanden, da hier sowohl die Tathandlung als auch das Tatobjekt auf eine Eignung und nicht (auch) auf eine Bestimmung der Schrift zu Anleitungs- bzw. Förderzwecken abstellt.

Aufgrund dieser Eignungsklauseln ist die gesamte Tatbestandsalternative des Verbreitungsdelikts nicht nur sehr weit, sondern auch höchst *unbestimmt* gefasst. Die Unbestimmtheit der Normanwendung resultiert dabei auch daraus, dass die erforderliche Eignung zur Förderung der fremden Straftatbegehung sich aus den „Umstände(n) ihrer Verbreitung“ ergeben muss. Die damit relevante Einbeziehung des Verbreitungskontextes der Schrift ist zwar im Hinblick auf die Legitimation der Vorfeldstrafbarkeit richtig. Da die Bezüge zwischen den Daten des Internet (z.B. durch – auch noch nachträglich erstellte – Links und Suchmaschinenindizes) komplex sind, führt dies jedoch zu erheblichen Unsicherheiten. So bleibt nach dem Wortlaut des Straftatbestands offen, ob für die Förderungseignung bereits ganz allgemein die Verbreitung im Internet oder aber erst die Verbreitung in einem (welchem?) Bereich des Internet ausreicht. Die Einstellung einer Schrift in die Internetwerbung einer terroristischen Vereinigung wird damit nach der Entwurfsbegründung erfasst,⁷⁵ die Einstellung in ein kritisches Diskussionsforum zu Fragen des Terrorismus bleibt dagegen offen. Es ist daher richtig und unverzichtbar, dass das GVVG die Strafnorm in Absatz 2 durch eine weite Sozialadäquanzklausel einschränkt. Die Unbestimmtheit der Regelung bleibt dadurch gleichwohl für weite Bereiche bestehen.

Da § 91 StGB-E nicht nur Anleitungen zu schweren Straftaten erfasst, sondern auch schon dazu *geeignete* Schriften, kann das Interesse an einem entsprechenden Informationsaustausch von einschlägigen „dual-use-Produkten“ nicht einfach als unberechtigt beurteilt werden, selbst wenn die Sozialadäquanzklausel des Absatzes 2 die wichtigsten Informationsinteressen berücksichtigt. Die Unbestimmtheit der Norm ist damit ein verfassungsrechtlich ernstzunehmendes Problem, auch weil sie

⁷⁵ Vgl. die Begründung im Regierungsentwurf BT-Dr 16/12428 v. 25. 3. 2009, S. 10.

zu einem „Chilling effect“ für die Meinungsäußerungsfreiheit und zu einem Druckpotential gegen die Veröffentlichung von bestimmten Informationen führen kann. Die Vorschrift engt mit ihrer Unbestimmtheit nicht nur die Kommunikationsfrei Räume der Internetnutzer ein, sondern führt auch für die Internetprovider zu schwierigen Einschätzungen, wie weit ihre „beruflichen Pflichten“ reichen. Die Norm muss daher eingegrenzt und präzisiert werden. In Betracht kommen hierfür ein verstärkter Deliktsbezugs des Tatobjekts (z.B. mit einem Bestimmungserfordernis für die Schrift wie in 130a StGB), eine Beschränkung der Tathandlung (z.B. mit der Forderung nach einem bestimmten Förderverhalten), ein objektives Gefährdungserfordernis oder eine Vorsatzspezifikation (wie das wissentliche oder willentliche Fördern von Gewalttaten). Dies gilt auch für die Tatbestandsalternative des Sich-Verschaffens. Eine Präzisierung der Norm ist umso mehr angezeigt, als diese nicht nur in erheblichem Maß in Freiheitsräume eingreift, sondern wegen ihrer gravierenden Kontroll- und Durchsetzungsprobleme im globalen Internet nur sehr begrenzt wirksam sein dürfte.⁷⁶ Sie geht in ihrer gegenwärtigen Fassung auch sehr viel weiter als die entsprechenden internationalen Vorgaben und Empfehlungen.⁷⁷

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen: Das Gefahrenpotential von terroristischen Anschlägen rechtfertigt eine strafrechtliche Erfassung von Vorbereitungshandlungen, soweit diese an begangenes Unrecht und nicht nur an die Gefährlichkeit von Personen anknüpfen. In diesen Grenzen ermöglicht das Strafrecht auch einen – durch das begangene Unrecht und die Schuld des Täters begrenzten – Freiheitsentzug, der wegen einer strafbaren Tatvorbereitung repressiv verhängt wird, im Hinblick auf die Tatvollendung der vorgesehenen Gewalttat und weitere Anschläge jedoch präventiv wirkt. Das Strafrecht ist auch das einzige Instrument, das – in den Grenzen von Unrecht und Schuld – in der gegenwärtigen deutschen Situation einen nicht nur kurzfristigen Freiheitsentzug für potentiell gefährliche terroristische Straftäter rechtfertigen kann. Der präventionsorientierte strafrechtliche Ansatz des GVVG ist daher richtig.

⁷⁶ Vgl. dazu für den Bereich von kinderpornografischen Darstellungen *Sieber/Nolde* Sperrverfügungen im Internet, 2008.

⁷⁷ Art. 3 Abs. 1 lit. a) des in Fn 74 genannten *EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung* i.d.F. v. 2008 sowie Art. 5 der in Fn 74 zitierten *Europaratskonvention zur Prävention des Terrorismus* von 2005 erfassen als „öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“ nur das Verbreiten oder sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft *mit dem Vorsatz*, zur Begehung einer terroristischen Straftat *anzustiften*, wenn dieses Verhalten eine Gefahr für die Begehung einer terroristischen Straftat begründet.

Im Ansatz zutreffend ist auch die dem GVVG zugrundeliegende Wahl der speziellen Gefährdungsdelikte die der Gesetzentwurf zur Begründung von strafrechtlichem Unrecht wählt. Der Entwurf dehnt die Strafbarkeit mit diesen – auch bisher schon eingesetzten – Deliktstypen jedoch deutlich zu weit ins Vorfeld der Rechtsgutsgefährdung aus. Er erfasst in der vorliegenden Fassung nicht nur strafbares Unrecht, sondern teilweise auch gefährliche oder verdächtige Verhaltensweisen, die nur eine nachrichtendienstliche oder polizeirechtliche Beobachtung oder Ermittlung rechtfertigen können. Einzelne Bestimmungen sind darüber hinaus unbestimmt. Der Entwurf geht mit seinen Vorschlägen auch weit über die bisherigen internationalen Vorgaben zur Kriminalisierung von terroristischen Vorbereitungshandlungen hinaus.

Der Gesetzgeber muss daher vor der Verabschiedung des Entwurfs noch die notwendigen Begrenzungen und Präzisierungen vornehmen. Falls dies nicht erfolgt, könnten Rechtsprechung und Wissenschaft die hier vorgeschlagenen Limitierungen teilweise auch aus allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen ableiten, indem sie die hier dargestellte Strafbegründung der abstrakten Gefährdungsdelikte (vor allem bei den Planungsdelikten) für eine „deliktsstrukturorientierte“ Auslegung (ähnlich der rechtsgutsorientierten Auslegung) fruchtbar machen. Wegen der damit bestehenden Rechtsunsicherheit wäre dies aber ein sehr viel schlechterer Weg als eine gesetzliche Regelung. Eine klare gesetzliche Normierung könnte darüber hinaus auch ausschließen, dass das Bundesverfassungsgericht mit der schwierigen Frage befasst wird, ob einzelne Bereiche der neuen Tatbestände kein strafrechtliches Unrecht mehr beschreiben, sondern schon freiheitsentziehende polizeirechtliche Maßnahmen oder eine vorbeugende Sicherungsverwahrung unter dem falschen Etikett des Strafrechts sind.

Literaturverzeichnis

- Acharya, Arabinda*, Targeting Terrorist Financing: International cooperation and new regimes. New York u. London 2009.
- Albrecht, Michael*, Die Kriminalisierung von Dual-Use-Software. Berlin 2014.
- Altwater, Gerhard*, Das 34. Strafrechtsänderungsgesetz – § 129b StGB. NStZ 2003, 179–184.
- AnwaltKommentar StGB. Hrsg. v. Klaus Leipold/Michael Tsambikakis. 2. Aufl. Heidelberg u.a. 2015 (zit. *Anw-StGB-Bearbeiter*).
- Aust, Anthony*, Counter-Terrorism – A New Approach. The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. In: Jochen Abr. Frowein/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.). Max Planck Yearbook of United Nations Law, Band 5 (2001), 285–306.
- Bader, Markus*, Der Straftatbestand der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung im Lichte aktueller Rechtsprechung des BGH. NStZ 2007, 618–624.
- Basler Kommentar, Strafrecht II: Art. 111–392. Hrsg. v. Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger. 3. Aufl. Basel 2013 (zit. *BaslerKomm-Bearbeiter*).
- Beck, Susanne*, Rechtsstaatlichkeit – Bauernopfer im Krieg gegen den Terror? In: Klaus Laubenthal (Hrsg.), Festgabe des Instituts für Strafrecht und Kriminologie der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg für Rainer Paulus zum 70. Geburtstag. Würzburg 2009, S. 15–34.
- Bundeskriminalamt, Jahresbericht 2013, Financial Intelligence Unit (FIU) Deutschland.
- Cancio Meliá, Manuel*, Zum strafrechtlichen Begriff des Terrorismus. GA 2012, 1–13.
- Dannecker, Gerhard*, Strafrechtlicher Schutz gemeinschaftsrechtlicher Embargos. In: Klaus Tiedemann, Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union: Rechtsdogmatik, Rechtsvergleich, Rechtspolitik. Freiburg-Symposium. Köln u.a. 2002, S. 383–406 ff.
- Dannecker, Gerhard/Freitag, Robert*, Zur neueren europäischen und deutschen Strafgesetzgebung im Recht der Außenwirtschaft und der Finanzsanktionen. ZStW 116 (2004), 797–818.
- Davis, Kevin E.*, The financial war on terrorism. In: Victor Vridar Ramraj/Michael Hor/Kent Roach/George Williams (Hrsg.), Global Anti-Terrorism Law and Policy. Cambridge u.a. 2012, S. 183–241.
- DeKieffer, Donald E.*, Trade diversion as a fund raising and money laundering technique of terrorist organizations. In: Thomas J. Biersteker/Sue E. Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism. London [u.a.] 2008, S. 150–173.
- Desportes, Frédéric/Le Gunehec, Francis*, Droit Pénal Général. Paris 2008.
- Erbs, Georg/Kohlhaas, Max* (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze. Kommentar. 200. Ergänzungslieferung. München 2014 (zit. *Erbs/Kohlhaas-Bearbeiter*).

- Farah, Douglas*, Al Qaeda and the gemstone trade. In: Thomas J. Biersteker/Sue E. Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*. London u.a. 2008, S. 193–206.
- Fischer, Thomas*, Strafgesetzbuch und Nebengesetze. 62. Aufl. München 2015.
- Frisch, Wolfgang*, Schuldgrundsatz und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. *NStZ* 2013, 249–256.
- Rechtsgut, Recht, Deliktsstruktur und Zurechnung im Rahmen der Legitimation staatlichen Strafens. In: Roland Hefendehl u.a. (Hrsg.), *Die Rechtsgutstheorie: Legitimationsbasis des Strafrechts oder dogmatisches Glasperlenspiel?* Baden-Baden 2003, S. 215–238.
 - Faszinierendes, Berechtigtes und Problematisches der Lehre von der objektiven Zurechnung des Erfolgs. In: Bernd Schünemann u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag*. Berlin 2001, S. 213–237.
 - Tatbestandsmäßiges Verhalten und Zurechnung des Erfolgs. Heidelberg 1988, S. 230–506.
- Fritzsch, Falk*, Zur Bindungswirkung der EU-Terrorliste im Rahmen ausländerrechtlicher Maßnahmen. *ZAR* 2010, 333–341.
- Gazeas, Nikolaos/Grosse-Wilde, Thomas/Kießling, Alexandra*, Die neuen Tatbestände im Staatsschutzstrafrecht – Versuch einer ersten Auslegung der §§ 89a, 89b und 91 StGB. *NStZ* 2009, 593–604.
- Gierhake, Katrin*, Zur geplanten Einführung neuer Straftatbestände wegen der Vorbereitung terroristischer Straftaten. *ZIS* 2008, 397–405.
- Gropp, Walter*, Tatstrafrecht und Verbrechenssystem und die Vorverlagerung der Strafbarkeit. In: Arndt Sinn/Walter Gropp/Ferenc Nagy (Hrsg.), *Grenzen der Vorverlagerung in einem Tatstrafrecht: eine rechtsvergleichende Analyse am Beispiel des deutschen und ungarischen Strafrechts*. Göttingen 2011, S. 99–120.
- Gunning, Jeroen*, Terrorism, charities and diasporas: contrasting the fundraising practices of Hamas and al Qaeda among Muslims in Europe. In: Thomas J. Biersteker/Sue E. Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*. London u.a. 2008, S. 93–125.
- Haverkamp, Rita*, Staatsschutzstrafrecht im Vorfeld – Probleme strafrechtlicher Prävention bei mutmaßlichen terroristischen Einzeltätern. In: Dieter Dölling (Hrsg.), *Verbrechen – Strafe – Resozialisierung*. Festschrift für Heinz Schöch zum 70. Geburtstag. Berlin 2010, S. 381–400.
- Hefendehl, Roland*, Organisierte Kriminalität als Begründung für ein Feind- oder Täterstrafrecht? *StV* 2005, 156–161.
- Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht. Köln u.a. 2002.
- Hirsch, Hans Joachim*, Untauglicher Versuch und Tatstrafrecht. In: Bernd Schünemann u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag*. Berlin 2001, S. 711–728.
- Hörster, Matthias*, Die strict liability des englischen Strafrechts – zugleich eine Gegenüberstellung mit dem deutschen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht. Berlin 2009.
- Jakobs, Günther*, Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung. *ZStW* 97 (1985), 751–785.

- Jescheck, Hans-Heinrich/Weigend, Thomas*, Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. Berlin 1996.
- Kaiafa-Gbandi, Maria*, Towards a new approach of organised crime in the EU – New challenges for human rights. ZIS 2007, 537–546.
- Kreß, Claus/Gazeas, Nicolaos*, Terrorismus. In: Ulrich Sieber u.a. (Hrsg.), Europäisches Strafrecht. 2. Aufl. Baden-Baden 2014, S. 366–383.
- Europäisierung des Vereinigungsbegriffs in den §§ 129 ff. StGB? Einige Gedanken zur neueren Rechtsprechung des BGH. In: Hans-Ullrich Paeffgen u.a. (Hrsg.), Strafrechtswissenschaft als Analyse und Konstruktion. Festschrift für Ingeborg Puppe zum 70. Geburtstag. Berlin 2011, S. 1487–1500.
- Kubiciel, Michael*, Die Wissenschaft vom Besonderen Teil des Strafrechts: ihre Aufgaben, ihre Methoden. Frankfurt a.M. 2013.
- Kudlich, Hans*, Objektives und subjektives Handlungsunrecht beim Vorsatzdelikt – zugleich Überlegungen zum Verhältnis zwischen Vorsatz- und Fahrlässigkeitsunrecht. In: Strafrechtswissenschaften – Theorie und Praxis. Festschrift für Anna Benakis. Athen 2008, S. 265–280.
- Die Unterstützung fremder Straftaten durch berufsbedingtes Verhalten. Berlin 2004.
- Kühne, Hans-Heiner*, Schwarze Listen: Bürgerlicher Tod ohne Gerichtsverfahren und ohne Beweise – Der Fall Kadi und kein Ende. ZRP 2013, 243–248.
- Landau, Herbert*, Die deutsche Strafrechtsdogmatik zwischen Anpassung und Selbstbehauptung – Grenzkontrolle der Kriminalpolitik durch die Strafrechtsdogmatik. ZStW 121 (2009), 965–976.
- Lavalle, Roberto*, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. ZaöRV 60 (2000), 491–510.
- Lehto, Marja*, Indirect Responsibility for Terrorist Acts: redefinition of the concept of terrorism beyond violent acts. Leiden, Boston 2010.
- Leipziger Kommentar. Strafgesetzbuch: StGB. Hrsg. v. Burkhard Jähnke/Heinrich Wilhelm Laufhütte/Walter Odersky. 12. Aufl. Berlin 2008 (zit. LK-Bearbeiter).
- Levitt, Matthew*, Terrorist Financing and the Islamic State, zugänglich unter www.financialservices.house.gov [Stand März 2015].
- Maljević, Almir*, “Participation in a Criminal Organisation” and “Conspiracy”. Berlin 2011.
- Meyer, Frank/Macke, Julia*, Rechtliche Auswirkungen der Terroristenlisten im deutschen Recht. HRRS 2007, 445–465.
- Münchener Kommentar zum StGB, Band 3: §§ 80–184g StGB. Hrsg. v. Wolfgang Joeks/Klaus Miebach. München 2012 (zit. MK-Bearbeiter).
- Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch. Band 6/1: Nebenstrafrecht II. München 2010 (zit. MK-Bearbeiter).
- Nomos Kommentar. Hrsg. v. Urs Kindhäuser/Ulfrid Neumann/Hans-Ullrich Paeffgen, Strafgesetzbuch, Band 1: §§ 1–79b. 4. Aufl. Baden-Baden 2013 (zit. NK-Bearbeiter).
- Ormerod, David*, in: Blackstone’s Criminal Practice. London 2015.

- Passas, Nikos/Maimbo, Samuel Munzele*, The design, development, and implementation of regulatory and supervisory frameworks for informal funds transfer systems. In: Thomas J. Biersteker/Sue E. Eckert (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*. London u.a. 2008, S. 174–192.
- Pawlik, Michael*, *Der Terrorist und sein Recht. Zur rechtstheoretischen Einordnung des modernen Terrorismus*. München 2008.
- Pieth, Mark*, Criminalizing the Financing of Terrorism. *Journal of International Criminal Justice* 4, Special issue Criminal Law Responses to Terrorism After September 11, 2006, 1074–1086.
- Puschke, Jens*, Grund und Grenzen des Gefährdungsstrafrechts am Beispiel der Vorbereitungsdelikte. In: Roland Hefendehl (Hrsg.), *Grenzenlose Vorverlagerung des Strafrechts?* Berlin 2010, S. 9–39.
- Rackow, Peter*, Strafrechtliche Terrorismusbekämpfung durch Pönalisierung von Vorbereitungshandlungen. In: René Bloy/Martin Böse/Carsten Momsen/Peter Rackow (Hrsg.), *Gerechte Strafe und legitimes Strafrecht. Festschrift für Manfred Maiwald zum 75. Geburtstag*. Berlin 2010, S. 615–642.
- *Neutrale Handlungen als Problem des Strafrechts*. Frankfurt a.M. u.a. 2007.
- Radtke, Henning/Steinsiek, Mark*, Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen? – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren Gewalttaten (Referentenentwurf des BMJ vom 21.4.2008). *ZIS* 2008, 383–396.
- Roxin, Claus*, *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band 1: Grundlagen, der Aufbau der Verbrechenslehre*. München 2006.
- *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band 2: Besondere Erscheinungsformen der Straftat*. München 2003.
- Sachs, Bärbel/Krebs, David*, Anforderungen an ein außenwirtschaftliches Compliance-Programm und seine Ausgestaltung in der Praxis. *CCZ* 2013, 60–67.
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst* (Hrsg.), *Strafgesetzbuch. Kommentar*. 29. Aufl. München 2014 (zit. Sch/Sch-Bearbeiter).
- Shelley, Louise I.*, *Dirty Entanglements – Corruption, Crime, and Terrorism*. New York 2014.
- Sieber, Ulrich*, Instruments of International Law: Against Terrorist Use of the Internet. In: Marianne Wade/Almir Maljević (Hrsg.), *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*. New York u.a. 2010, S. 171–220.
- Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt – Eine Analyse der Vorfeldtatbestände im „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten.“ *NStZ* 2009, 353–364.
- The Forces Behind the Harmonization of Criminal Law. In: Mireille Delmas-Marty/Mark Pieth/Ulrich Sieber (Hrsg.), *Les chemins de l’harmonisation pénale*. Paris 2008, S. 385–418.

- Sieber, Ulrich*, Grenzen des Strafrechts – Grundlagen und Herausforderungen des neuen strafrechtlichen Forschungsprogramms am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. ZStW 119 (2007), 1–68.
- Sieber, Ulrich/Engelhart, Marc*, Compliance Programs for the Prevention of Economic Crimes. Berlin 2014.
- Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band III: §§ 123–211. Hrsg. v. Hans-Joachim Rudolphi/Eckhard Horn/Erich Samson. 8. Aufl. Köln 2012 (zit. SK-Bearbeiter).
- Tiedemann, Klaus*, Wirtschaftsstrafrecht, Einführung und Allgemeiner Teil. München 2014.
- Walter, Tonio*, Der Rechtsstaat verliert die Nerven. Zum Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren Gewalttaten“ (RefE). KJ 2008, 443–450.
- Warius, Silke*, in: Felix Herzog u.a. (Hrsg.), Geldwäschegesetz (GwG). München 2014.
- Weber, Ulrich*, in: Jürgen Baumann/Ulrich Weber/Wolfgang Mitsch, Strafrecht Allgemeiner Teil. Bielefeld 2003.
- Wilkins, Roger*, Interview, http://www.un.org/en/sc/ctc/news/2014-12-31_interview_FATF.html [Stand März 2015].
- Williams, Phil*, Terrorist financing and organized crime: nexus, appropriation, or transformation? In: Thomas J. Biersteker/Sue E. Eckert (Hrsg.), Countering the Financing of Terrorism. London u.a. 2008, S. 126–149.
- Wohlens, Wolfgang*, Deliktstypen des Präventionsstrafrechts – zur Dogmatik „moderner“ Gefährdungsdelikte. Berlin 2000, S. 281–337.
- Zaczyk, Rainer*, Die Notwendigkeit systematischen Strafrechts – Zugleich zum Begriff „fragmentarisches Strafrecht“. ZStW 123 (2011), 691–708.
- Zieschang, Frank*, Die Gefährdungsdelikte. Berlin 1998.
- Zöller, Mark A.*, Strafrechtliche Verfolgung von Terrorismus und politischem Extremismus unter dem Einfluss des Rechts der Europäischen Union. ZIS 2014, 402–411.
- Willkommen in Absurdistan – Neue Straftatbestände zur Bekämpfung des Terrorismus. GA 2010, 607–621.

Autoren

Sieber, Ulrich

Prof. Dr. iur., Dr. h.c. mult. *Ulrich Sieber*; Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg; Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München; Honorarprofessor und Fakultätsmitglied an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Gastprofessor an der Peking-Universität, der Renmin-Universität, der Beijing Normal-Universität und der Universität Wuhan (VR China).

1977 Promotion und 1987 Habilitation an der Universität Freiburg. Von 1987 bis 1991 Inhaber des Lehrstuhls für Strafrecht und Informationsrecht an der Universität Bayreuth; 1991 bis 2000 Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Informationsrecht und Rechtsinformatik an der Universität Würzburg; 2000 bis 2003 Lehrstuhl für Strafrecht, Informationsrecht und Rechtsinformatik an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Neben der akademischen Tätigkeit auch persönlicher Sonderberater von zwei EU-Kommissaren sowie Gutachter und Sachverständiger für zahlreiche nationale und internationale Institutionen. Seit 2003 Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

Ehrendoktor an der National and Kapodistrian University Athen, der Universidad Nacional Mayor de San Marcos Lima/Peru, der Universität Pécs/Ungarn und der Neofit Rilski-Universität Blagowgrad/Bulgarien. Vizepräsident der Association Internationale de Droit Pénal (AIDP), der Société Internationale de Défence Sociale pour une Politique Criminelle Humaniste (SiDS) und der International Academy of Comparative Law (IACL). Sprecher der International Max Planck Research School for Comparative Criminal Law (IMPRSCC). Forschungsprogramm und Veröffentlichungen, insbesondere zu Fragen der Rechtsvergleichung, des Europäischen Strafrechts, des Informationsrechts, der Internetkriminalität, der Wirtschaftskriminalität, der organisierten Kriminalität und des Terrorismus.

Vogel, Benjamin

Dr. *Benjamin Vogel*, LL.M., Studium der Rechtswissenschaft in Potsdam, Paris und Cambridge, Licence en droit (2004), Maîtrise en droit (2005), Erstes juristisches Examen (2007), Master of Laws (2008), Zweites juristisches Examen (2013). Promotion 2013 an der Universität Potsdam mit einer Untersuchung zum deutschen und englischen Vermögensstrafrecht. Seit 2013 Referent für das Strafrecht des Vereinigten Königreichs am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Seine mit dem Wolf-Rüdiger-Bub-Preis der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam ausgezeichnete Dissertation *Grenzen eines beweisfunktionalen Strafrechts* erschien 2014.

Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht

Die zentralen Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht werden in Zusammenarbeit mit dem Verlag Duncker & Humblot in den folgenden vier Unterreihen der „Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht“ vertrieben:

- „Strafrechtliche Forschungsberichte“,
- „Kriminologische Forschungsberichte“,
- „Interdisziplinäre Forschungen aus Strafrecht und Kriminologie“ sowie
- „Sammlung ausländischer Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung“.

Diese Publikationen können direkt über das Max-Planck-Institut unter <www.mpicc.de> oder über den Verlag Duncker & Humblot unter <www.duncker-humblot.de> erworben werden.

Darüber hinaus erscheinen im Hausverlag des Max-Planck-Instituts in der Unterreihe „research in brief“ zusammenfassende Kurzbeschreibungen von Forschungsergebnissen und in der Unterreihe „Arbeitsberichte“ Veröffentlichungen vorläufiger Forschungsergebnisse. Diese Veröffentlichungen können über das Max-Planck-Institut bezogen werden.

Detaillierte Informationen zu den einzelnen Publikationen des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht sind unter <www.mpicc.de> abrufbar.

The main research activities of the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law are published in the following four subseries of the “Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht” (Research Series of the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law), which are distributed in cooperation with the publisher Duncker & Humblot:

- “Strafrechtliche Forschungsberichte” (Reports on Research in Criminal Law),
- “Kriminologische Forschungsberichte” (Reports on Research in Criminology),
- “Interdisziplinäre Forschungen aus Strafrecht und Kriminologie” (Reports on Interdisciplinary Research in Criminal Law and Criminology), and
- “Sammlung ausländischer Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung” (Collection of Foreign Criminal Laws in German Translation).

These publications can be ordered from the Max Planck Institute at <www.mpicc.de> or from Duncker & Humblot at <www.duncker-humblot.de>.

Two additional subseries are published directly by the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law: “research in brief” contains short reports on results of research activities, and “Arbeitsberichte” (working materials) present preliminary results of research projects. These publications are available at the Max Planck Institute.

Detailed information on all publications of the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law can be found at <www.mpicc.de>.



Auswahl aus dem strafrechtlichen Veröffentlichungsprogramm:

- S 145 *Xenia Lang*
**Geheimdienstinformationen
im deutschen und amerikanischen Strafprozess**
2014 • 400 Seiten • ISBN 978-3-86113-811-2 € 41,00
- S 144 *Michael Albrecht*
Die Kriminalisierung von Dual-Use-Software
2014 • 297 Seiten • ISBN 978-3-86113-812-9 € 40,00
- S 143 *Zunyou Zhou*
Balancing Security and Liberty
Counter-Terrorism Legislation in Germany and China
2014 • 352 Seiten • ISBN 978-3-86113-813-6 € 40,00
- S 142 *Nadine Dombrowski*
Extraterritoriale Rechtsanwendung im Internet
2014 • 206 Seiten • ISBN 978-3-86113-814-3 € 31,00
- S 141 *Gang Wang*
Die strafrechtliche Rechtfertigung von Rettungsfolter
Ein Rechtsvergleich zwischen Deutschland und den USA
2014 • 428 Seiten • ISBN 978-3-86113-815-0 € 41,00
- S 140 *Ulrich Sieber / Marc Engelhart*
Compliance Programs for the Prevention of Economic Crimes
An Empirical Survey of German Companies
2014 • 312 Seiten • ISBN 978-3-86113-816-7 € 40,00
- S 139 *Susanne Rheinbay*
Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft
2014 • 347 Seiten • ISBN 978-3-86113-819-8 € 35,00
- S 138 *Sarah Herbert*
Grenzen des Strafrechts bei der Terrorismusgesetzgebung
Ein Rechtsvergleich zwischen Deutschland und England
2014 • 300 Seiten • ISBN 978-3-86113-820-4 € 35,00
- S 137 *Nadine Zurkinden*
Joint Investigation Teams
Chancen und Grenzen von gemeinsamen Ermittlungsgruppen
in der Schweiz, Europa und den USA
2013 • 396 Seiten • ISBN 978-3-86113-821-1 € 41,00
- S 136 *Nico Herbert*
Strafrechtlicher Schutz von EU-Subventionen
Reichweite und Grenzen in Deutschland, Österreich und England
am Beispiel nicht wirtschaftsfördernder Subventionen
2013 • 320 Seiten • ISBN 978-3-86113-823-5 € 38,00



Auswahl aus dem strafrechtlichen Veröffentlichungsprogramm:

- S 128.1.1 *Ulrich Sieber / Konstanze Jarvers / Emily Silverman* (eds.)
National Criminal Law in a Comparative Legal Context
Volume 1.1: Introduction to National Systems
2013 • 314 Seiten • ISBN 978-3-86113-822-8 € 40,00
- S 128.1.2 Volume 1.2: Introduction to National Systems
2013 • 363 Seiten • ISBN 978-3-86113-826-6 € 43,00
- S 128.1.3 Volume 1.3: Introduction to National Systems
2014 • 297 Seiten • ISBN 978-3-86113-818-1 € 40,00
- S 128.1.4 Volume 1.4: Introduction to National Systems
2014 • 391 Seiten • ISBN 978-3-86113-810-5 € 43,00
- S 128.2.1 *Ulrich Sieber / Susanne Forster / Konstanze Jarvers* (eds.)
National Criminal Law in a Comparative Legal Context
Volume 2.1: General limitations on the application
of criminal law
2011 • 399 Seiten • ISBN 978-3-86113-834-1 € 43,00
- S 128.3.1 *Ulrich Sieber / Susanne Forster / Konstanze Jarvers* (eds.)
National Criminal Law in a Comparative Legal Context
Volume 3.1: Defining criminal conduct
2011 • 519 Seiten • ISBN 978-3-86113-833-4 € 46,00
- S 114.1 *Ulrich Sieber/Karin Cornils* (Hrsg.)
Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung
– Allgemeiner Teil –
Band 1: Grundlagen
2009 • 790 Seiten • ISBN 978-3-86113-849-5 € 55,00
- S 114.2 Band 2: Gesetzlichkeitsprinzip – Internationaler Geltungs-
bereich – Begriff und Systematisierung der Straftat
2008 • 470 Seiten • ISBN 978-3-86113-860-0 € 41,00
- S 114.3 Band 3: Objektive Tatseite – Subjektive Tatseite –
Strafbares Verhalten vor der Tatvollendung
2008 • 490 Seiten • ISBN 978-3-86113-859-4 € 41,00
- S 114.4 Band 4: Tatbeteiligung – Straftaten in Unternehmen,
Verbänden und anderen Kollektiven
2010 • 527 Seiten • ISBN 978-3-86113-842-6 € 45,00
- S 114.5 Band 5: Gründe für den Ausschluss der Strafbarkeit –
Aufhebung der Strafbarkeit – Verjährung
2010 • 718 Seiten • ISBN 978-3-86113-841-9 € 55,00



Auswahl aktueller Publikationen aus dem kriminologischen Veröffentlichungsprogramm:

- K 166 *Ramin Tehrani*
Die „Smart Sanctions“ im Kampf gegen den Terrorismus und als Vorbild einer präventiven Vermögensabschöpfung
Berlin 2014 • 256 Seiten • ISBN 978-3-86113-247-9 € 35,00
- K 165 *Daniela Cernko*
Die Umsetzung der CPT-Empfehlungen im deutschen Strafvollzug
Eine Untersuchung über den Einfluss des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe auf die deutsche Strafvollzugsverwaltung
Berlin 2014 • 455 Seiten • ISBN 978-3-86113-246-2 € 39,00
- K 164 *Franziska Kunz*
Kriminalität älterer Menschen
Beschreibung und Erklärung auf der Basis von Selbstberichtsdaten
Berlin 2014 • 387 Seiten • ISBN 978-3-86113-244-8 € 35,00
- K 163 *David Jensen*
Maras
A study of their origin, international impact, and the measures taken to fight them
Berlin 2013 • 245 Seiten • ISBN 978-3-86113-243-1 € 35,00
- K 161 *Gunda Wößner, Roland Hefendehl, Hans-Jörg Albrecht (Hrsg.)*
Sexuelle Gewalt und Sozialtherapie
Bisherige Daten und Analysen zur Längsschnittstudie „Sexualstraftäter in den sozialtherapeutischen Abteilungen des Freistaates Sachsen“
Berlin 2013 • 274 Seiten • ISBN 978-3-86113-241-7 € 35,00
- K 159 *Andreas Armbrorst*
Jihadi Violence
A study of al-Qaeda's media
Berlin 2013 • 266 Seiten • ISBN 978-3-86113-119-9 € 35,00
- K 158 *Martin Brandenstein*
Auswirkungen von Haftverfahren auf Selbstbild und Identität rechtsextremer jugendlicher Gewalttäter
Berlin 2012 • 335 Seiten • ISBN 978-3-86113-118-2 € 35,00
- K 157 *Ghassem Ghassemi*
Criminal Policy in Iran Following the Revolution of 1979
A Comparative Analysis of Criminal Punishment and Sentencing in Iran and Germany
Berlin 2013 • 265 Seiten • ISBN 978-3-86113-116-8 € 35,00
- K 156 *Gunther Olt*
Pressefreiheit im Kontext strafrechtlicher Ermittlungsmaßnahmen
Berlin 2013 • 265 Seiten • ISBN 978-3-86113-114-4 € 35,00

Diese Veröffentlichung enthält eine umfassende Analyse der internationalen und nationalen Regelungen der Terrorismusfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen deutschen Reformdiskussion zum „Gesetz zur Änderung der Verfolgung und Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ (GVVG-ÄndG).

Im Anschluss an einen einführenden Überblick über die aktuellen Phänomene der Terrorismusfinanzierung durch Spenden, wirtschaftliche Aktivitäten und Ausbeutung besetzter Territorien wird mit diesem Buch erstmalig eine umfassende vergleichende Untersuchung der internationalen und deutschen Regelungen zur Terrorismusfinanzierung geboten. Des Weiteren präzisiert die Studie die verfassungsrechtlichen und strafrechtsdogmatischen Grenzen des mit dem GVVG-ÄndG geschaffenen „Präventionsstrafrechts“. Auf dieser methodischen Basis werden die notwendigen Verbesserungen für den neu vorgeschlagenen § 89c StGB entwickelt. Dabei erweist sich, dass er sowohl im Hinblick auf eine effektive strafrechtliche Verfolgung als auch im Hinblick auf ein den Bürger schützendes rechtsstaatliches Tatstrafrecht verbessert werden muss. Die kriminalpolitische Untersuchung verdeutlicht darüber hinaus, dass die Verhinderung der aktuell bedeutenden wirtschaftlichen Finanzierungsaktivitäten von ISIS zusätzliche wirtschaftsorientierte Due-Diligence-Ansätze mit Compliance-Systemen erfordert.

Die Analyse wurde dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages im Rahmen der Anhörung zum GVVG-ÄndG am 23. März 2015 von Prof. Dr. h.c. mult. Ulrich Sieber in Zusammenarbeit mit Wiss. Mitarbeiter Dr. Benjamin Vogel vorgelegt.

ISBN 978-3-86113-805-1 (Max-Planck-Institut)
ISBN 978-3-428-14724-3 (Duncker & Humblot)

