

**09.02.17**

R - In

**Gesetzentwurf**  
der Bundesregierung

---

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches -  
Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern****A. Problem und Ziel**

Eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht kommt bei wegen terroristischer Straftaten Verurteilten, die nach ihrer Haftzeit weiterhin gefährlich sind, derzeit nach § 68b Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 1 des Strafgesetzbuches (StGB) von vorneherein nur in Betracht, wenn sie wegen eines oder mehrerer Verbrechen verurteilt wurden. Keine tauglichen Anlasstaten sind daher die schweren Vergehen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Absatz 1 bis 3 StGB, der Terrorismusfinanzierung nach § 89c Absatz 1 bis 3 StGB, des Unterstützens einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB sowie das Vergehen des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB, jeweils auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB. Auch bei § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB und den anderen darauf bezugnehmenden Regelungen zur fakultativen Sicherungsverwahrung sind diese Delikte keine tauglichen Anlass- oder Vortaten, was bei den drei erstgenannten schweren Vergehen nicht mehr sachgerecht erscheint. Erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit können nämlich insbesondere auch von wegen solcher Taten Verurteilten ausgehen, wenn diese nach dem Ende ihrer Straftat weiterhin radikalisiert sind. Denn gerade diesen extremistischen Taten ist immanent, dass sie die Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten begründen können, die – im Falle eines terroristischen Anschlags – bis hin zu gemeingefährlichen Tötungsdelikten mit einer womöglich großen Anzahl von Opfern reichen können. Zudem hat sich bei der Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung auch die Voraussetzung der Vollverbüßung einer mindestens dreijährigen Freiheitsstrafe bei den vorstehend genannten extremistischen Taten, einschließlich § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB, als zu hoch erwiesen.

**B. Lösung**

Sowohl die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach der Haft im Rahmen der Führungsaufsicht als auch die vorstehend genannte fakultative Sicherungsverwahrung werden grundsätzlich auch bei solchen extremistischen Straftätern

---

Fristablauf: 23.03.17

ermöglicht, die wegen schwerer Vergehen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, der Terrorismusfinanzierung oder der Unterstützung einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung verurteilt wurden. Für die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung soll dies auch für Täter gelten, die wegen des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung verurteilt worden sind. Außerdem soll bei extremistischen Straftätern die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung künftig schon dann möglich sein, wenn sie eine Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren – statt wie derzeit von drei Jahren – vollständig verbüßt haben.

### **C. Alternativen**

Keine.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

### **E. Erfüllungsaufwand**

#### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

#### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

#### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Bund und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

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

### **F. Weitere Kosten**

Keine.

**Bundesrat**

**Drucksache 125/17**

**09.02.17**

R - In

**Gesetzentwurf**  
der Bundesregierung

---

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

Bundesrepublik Deutschland  
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 9. Februar 2017

An die  
Präsidentin des Bundesrates  
Frau Ministerpräsidentin  
Malu Dreyer

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates ist als Anlage 2 beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen  
Dr. Angela Merkel



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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## **Artikel 1**

### **Änderung des Strafgesetzbuches**

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3150) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 66 Absatz 3 Satz 1 werden vor der Angabe „den §§ 174“ die Wörter „§ 89a Absatz 1 bis 3, § 89c Absatz 1 bis 3, § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1,“ eingefügt.

2. § 68b Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 3 werden nach den Wörtern „Eine Weisung nach Satz 1 Nummer 12 ist“ ein Komma und die Wörter „unbeschadet des Satzes 5,“ eingefügt.

b) Folgender Satz wird angefügt:

„Abweichend von Satz 3 Nummer 1 genügt eine Freiheits- oder Gesamtfreiheitsstrafe von zwei Jahren, wenn diese wegen einer oder mehrerer Straftaten verhängt worden ist, die unter den Ersten oder Siebenten Abschnitt des Besonderen Teils fallen; zu den in Satz 3 Nummer 2 bis 4 genannten Straftaten gehört auch eine Straftat nach § 129a Absatz 5 Satz 2, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1.“

## **Artikel 2**

### **Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch**

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

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

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

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

### **Artikel 3**

#### **Änderung der Strafprozessordnung**

In § 463a Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 der Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3346) geändert worden ist, werden vor dem Punkt am Ende die Wörter „oder einer Straftat nach § 129a Absatz 5 Satz 2, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 des Strafgesetzbuches“ eingefügt.

### **Artikel 4**

#### **Inkrafttreten**

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

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht kommt bei wegen terroristischer Straftaten Verurteilten, die nach ihrer Haftzeit weiterhin gefährlich sind, derzeit nach § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 1 des Strafgesetzbuches (StGB) nur in Betracht, wenn sie wegen eines oder mehrerer Verbrechen verurteilt wurden (die zudem die Voraussetzungen des § 66 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b StGB erfüllen müssen). Danach sind zwar zum Beispiel die Verbrechen der Gründung und der Mitgliedschaft in einer inländischen oder ausländischen terroristischen Vereinigung erfasst. Keine tauglichen Anlasstaten sind aber die Tatbestände der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Absatz 1 bis 3 StGB, der Terrorismusfinanzierung nach § 89c Absatz 1 bis 3 StGB und des Unterstützens einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB, obwohl diese Taten jeweils mit einem Strafrahmen von sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe zu den schweren Straftaten zählen; ebenfalls nicht erfasst ist das Werben um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB, wiederum auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB. Auch bei § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB und den anderen darauf bezugnehmenden Regelungen (§ 66 Absatz 3 Satz 2, § 66a Absatz 1 Nummer 1 und § 66b Satz 1 Nummer 1 StGB) zur fakultativen Sicherungsverwahrung sind diese Delikte keine tauglichen Anlass- oder Vortaten, was bei den drei erstgenannten schweren Vergehen nicht mehr sachgerecht erscheint; sie werden vom Recht der Sicherungsverwahrung nur im Rahmen der Anordnung nach § 66 Absatz 1 und 2 StGB erfasst (vgl. insbesondere § 66 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b StGB). Erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit können nämlich insbesondere von wegen solcher Taten Verurteilten ausgehen, wenn diese nach dem Ende ihrer Straftat weiterhin radikalisiert sind. Ein grundsätzlicher Bedarf konkret für die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung hat sich aktuell im Anschluss an ein Verfahren unter anderem wegen Unterstützung einer islamistischen terroristischen Vereinigung im Ausland gezeigt (OLG München, Az. 2 StE 7/10-1), wo eine solche Weisung bereits daran gescheitert ist, dass hierfür bislang weder diese Unterstützung noch das Werben um Mitglieder für eine terroristische Vereinigung taugliche Anlasstaten sind. Zudem lag in diesem Fall die Höhe der für das Unterstützen einer terroristischen Vereinigung verhängten (Einzel-) Freiheitsstrafe von zwei Jahren und drei Monaten unter der in § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 StGB genannten Schwelle von drei Jahren.

Es ist damit zu rechnen, dass vermehrt extremistische Straftäter – auch solche, die sich vor ihrer Verurteilung zum Beispiel in Syrien oder dem Irak haben ausbilden lassen oder an den dortigen Kämpfen beteiligt waren – auch nach Verbüßung einer längeren Haftstrafe in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin radikalisiert und gefährlich sind. Die bisher im Bereich der Vergehen im Wesentlichen auf Sexualdelikte fokussierten Kataloge tauglicher Anlass- bzw. Vortaten für eine elektronische Aufenthaltsüberwachung und die fakultative Anordnung der Sicherungsverwahrung nach § 66 Absatz 3 Satz 1 und § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB sollen daher moderat ausgeweitet werden. Erfasst werden sollen auch die vorstehend genannten Vergehen aus dem Terrorismusbereich, die nicht nur aufgrund ihrer Strafandrohungen (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zehn Jahren) zu den schweren Straftaten zu zählen sind, sondern denen auch immanent ist, dass sie die Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten und damit erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit begründen. Denn es handelt sich um solche Straftaten, die im

Vorfeld terroristischer Gewalttaten begangen werden und die die Gefahr erhöhen, dass es tatsächlich zu solchen Taten kommt. Dabei ist zu bedenken, dass zum Beispiel eine Verurteilung nach § 89a StGB hohe Anforderungen an die subjektive Tatseite stellt. Der Täter muss bei der Vornahme der in § 89a Absatz 2 normierten Vorbereitungshandlungen (zum Beispiel Bau einer Bombe, Besorgen eines Sprengstoffgürtels, sich im Umgang mit Sprengstoffen unterweisen lassen) zur Begehung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen sein (BGH, Urteil vom 8. Mai 2014, 3 StR 243/13 = BGHSt 59, 218 ff). Die Tat setzt also voraus, dass es bereits zu einer Gefährdung der durch § 89a StGB geschützten gewichtigen Rechtsgüter gekommen ist. Zur Terrorismusfinanzierung nach § 89c StGB gehört nicht nur das Sammeln und Überlassen von Geld, sondern auch von geldwerten Tatmitteln wie Waffen, Sprengstoff oder Fahrzeugen zur Begehung von Anschlägen (Fischer, StGB, 63. Auflage 2016, § 89c Rn. 3). Ein solcher praktizierter Zugang zu Tatmitteln bei eigener Tatentschlossenheit (§ 89c Absatz 2 StGB) kann in der Gefährlichkeit mit Vorbereitungshandlungen nach § 89a StGB vergleichbar sein. Das Unterstützen einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB kann womöglich auf die aktive Bereitschaft zur zukünftigen Einbindung in konkrete Anschläge schließen lassen. Außerdem ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der mit diesen Erweiterungen verbundenen möglichen Eingriffe in die Rechte der Betroffenen auch die außerordentliche Schwere der insoweit drohenden Taten zu betonen, die – im Falle eines terroristischen Anschlags – bis hin zu gemeingefährlichen Tötungsdelikten mit einer womöglich großen Anzahl von Opfern reichen können. Gerade bei religiös und weltanschaulich motivierten Terroristen handelt es sich um sehr gefährliche Täter, deren Gewaltbereitschaft nach wohl allgemeiner Einschätzung besonders hoch ist (vgl. schon Bundestagsdrucksache 16/12428, S. 2).

Wegen dieser besonderen Gefährlichkeit erscheint es angezeigt, die Möglichkeiten für eine Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zusätzlich in zweierlei Hinsicht zu erweitern:

Zum einen soll – zusätzlich zu den bereits in § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E genannten schweren Vergehen nach § 89a Absatz 1 bis 3, § 89c Absatz 1 bis 3, § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB – auch das Werben um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129 Absatz 5 Satz 2 StGB, wiederum auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB, taugliche Anlasstat für eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung sein (vgl. § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E). Diese Tat ist im Hinblick auf ihren Strafrahmen – Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren – zwar als weniger schweres Vergehen einzustufen (weswegen sie auch nicht als Vor- oder Anlasstat für die Sicherungsverwahrung normiert werden soll). Sehr wohl kann im begründeten Einzelfall aber auch das Werben auf eine erhöhte Gefährlichkeit des Täters schließen lassen, etwa wenn dadurch konkret mit einer Ausweitung des Kreises der Mitglieder oder Unterstützer einer terroristischen Vereinigung und der Begehung von Katalogtaten durch diese zu rechnen wäre.

Zum anderen soll die erforderliche Mindesthöhe der – vollverbüßten – Freiheitsstrafe für eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung in § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 StGB von drei auf zwei Jahre für Straftäter abgesenkt werden, die wegen extremistischer Taten nach dem Ersten oder Siebenten Abschnitt des StGB verurteilt wurden. Diese Ausweitung ist also für alle Taten nach diesen Abschnitten relevant, die zugleich taugliche Anlasstaten im Sinne des § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 StGB, auch in Verbindung mit § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E, sein können. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass zu diesen tauglichen Anlasstaten zukünftig nicht nur Verbrechen, sondern auch die vorstehend genannten vier Vergehen gehören sollen und diese Vergehen – wie auch das oben erwähnte Verfahren beim OLG München gezeigt hat – tendenziell zu geringeren Strafhöhen führen als dies bei den ansonsten für eine Weisung zur elektronische Aufenthaltsüberwachung erforderlichen Verbrechen der Fall ist.



Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit dieser Ausweitungen ist zu bedenken, dass die Kataloge der tauglichen Vor- und Anlassstaten nach § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB und § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, auch in Verbindung mit § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E sowie das Erfordernis einer vollverbüßten Freiheitsstrafe nach § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 in Verbindung mit § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E nur die formellen Voraussetzungen für die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung oder die Anordnung der Sicherungsverwahrung berührt. Ob eine solche Anordnung tatsächlich in Betracht kommt, hängt vor allem von der materiellen Prüfung ab, ob der Betroffene vom Gericht konkret als gefährlich und die Maßregel zur Abwehr oder Minderung dieser Gefährlichkeit als tatsächlich erforderlich angesehen wird. Im Übrigen werden trotz dieser Ausdehnung Sexualstraftaten in den genannten Katalogen weiterhin in einem deutlich größerem Umfang – bis in den Bereich leichter Straftaten (vgl. § 174 Absatz 3, § 180 Absatz 1 und § 182 Absatz 3 StGB) – erfasst bleiben.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung kann für sich gesehen zwar die Begehung solcher Straftaten nicht sicher verhindern. Dennoch kann sie als Teil eines Maßnahmenbündels im Rahmen der Führungsaufsicht bei aus der Haft entlassenen extremistischen Straftätern einen Beitrag für mehr Sicherheit leisten (vgl. den Abschlussbericht „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ einer vom Strafrechtsausschuss der Justizministerkonferenz eingesetzten Länder-Arbeitsgruppe vom 7. Dezember 2016, S. 54 f., deren Überlegungen zu extremistischen Straftätern auf einer Prüfliste der 87. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 1. und 2. Juni 2016 beruht; vgl. auch Bräuchle/Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, S. 20, veröffentlicht am 1. März 2016 unter [www.bmjv.de](http://www.bmjv.de), Suchbegriff „Aufenthaltsüberwachung“).

So ermöglicht die elektronische Aufenthaltsüberwachung eine bessere Kontrolle der Einhaltung aufenthaltsbezogener Weisungen, insbesondere einer Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 StGB, sich nicht an bestimmten Orten aufzuhalten, die Gelegenheit oder Anreiz zu weiteren Straftaten geben könnten. Als solche Verbotszonen können zum Beispiel auch Flughäfen, Bahnhöfe, Kraftwerke oder Sportstadien in Betracht kommen, soweit diese als potentielle Anschlagziele angesehen werden. Auch eine Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 StGB, einen bestimmten Bereich oder das Land nicht ohne Erlaubnis der Aufsichtsbehörde zu verlassen, um die Teilnahme an Ausbildungen in sogenannten Terrorcamps und gegebenenfalls eine Straftat nach § 89a Absatz 2a StGB zu verhindern, kann mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung effektiver kontrolliert werden. Eine elektronische Aufenthaltsüberwachung kann zudem aufgrund der mit ihr verbundenen erhöhten Entdeckungs- und Aufklärungswahrscheinlichkeit dazu beitragen, den Betroffenen von der Begehung neuer Straftaten abzuhalten (vgl. § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 StGB) und sie kann es schließlich den zuständigen Behörden erleichtern, im Fall einer akuten Gefährdungslage schneller einzuschreiten (zu weiteren Einzelheiten vgl. den o. g. Abschlussbericht „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“, a. a. O.). Angesichts des Ranges der durch terroristische Taten bedrohten Rechtsgüter ist es daher gerechtfertigt, die Möglichkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht auf diese Tätergruppe auszudehnen.

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

Die Erweiterungen der Vor- und Anlassstatenkataloge von elektronischer Aufenthaltsüberwachung und Sicherungsverwahrung entsprechen auch den Vorschlägen des von der

erwähnten Länder-Arbeitsgruppe vorgelegten Abschlussberichts „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ vom 7. Dezember 2016 (S. 53/54 und S. 56 unten). Die Absenkung des für eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung erforderlichen Mindestmaßes vollverbüßter Freiheitsstrafe von drei auf zwei Jahre bei extremistischen Straftätern wurde von einem Teil der Arbeitsgruppe befürwortet (S. 54 Mitte).

## II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, insbesondere nach Vollverbüßung der Strafhaft, wird grundsätzlich auch bei solchen extremistischen Straftätern ermöglicht, die wegen schwerer Vergehen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, der Terrorismusfinanzierung oder der Unterstützung in- oder ausländischer terroristischer Vereinigungen verurteilt wurden; das Gleiche soll für Täter gelten, die wegen Werbens um Mitglieder oder Unterstützer für eine in- oder ausländische terroristische Vereinigung verurteilt wurden. Die Regelungen zu den formellen Voraussetzungen der fakultativen Sicherungsverwahrung werden um die drei erstgenannten schweren Vergehen ausgeweitet.

Um beides zu erreichen, werden die Tatbestände der § 89a Absatz 1 bis 3 StGB, § 89c Absatz 1 bis 3 StGB sowie § 129a Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB, in den Katalog tauglicher Vor- und Anlasstaten für die fakultative Sicherungsverwahrung nach § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB mit aufgenommen. Durch die Koppelung der Regelung des § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB mit § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB werden damit zugleich die Möglichkeiten für eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung um diese Taten erweitert. Zusätzlich wird für die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung auch das Werben um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB, als taugliche Anlasstat normiert (vgl. § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E). Die Datenverwendungsregelung in § 463a Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 der Strafprozessordnung (StPO) soll entsprechend angepasst werden.

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

Außerdem soll bei Straftätern, die wegen extremistischer Taten nach dem Ersten oder Siebenten Abschnitt des Besonderen Teils des StGB verurteilt wurden, die Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung schon dann möglich sein, wenn der Täter eine Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren – statt wie derzeit von drei Jahren – vollständig verbüßt hat (§ 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E). Damit können auch solche sogenannten Vollverbüßer mit negativer Legalprognose erfasst werden, die trotz des womöglich im Ergebnis begrenzten Schadens ihrer bisherigen Tat(en) und der deshalb vergleichsweise geringen Höhe der gegen sie verhängten Freiheitsstrafe eine besondere Gefährlichkeit im Hinblick mögliche Folgestraftaten aufweisen (siehe vorstehend unter I.).

### **III. Alternativen**

Keine.

### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

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

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

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

### **VI. Gesetzesfolgen**

#### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Der Entwurf führt nicht zu einer Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung.

#### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Die Erweiterung der Vorschriften über die elektronische Aufenthaltsüberwachung und die Sicherungsverwahrung entspricht den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Denn dadurch wird letztlich dem Nachhaltigkeitspostulat aus dem Indikatorenbereich Nummer 16.1. der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Rechnung getragen, (persönliche) Sicherheit weiter zu erhöhen. Hierdurch wird zusätzlich der soziale Zusammenhalt im Sinne der Managementregel Nummer 10 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt.

#### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

#### **4. Erfüllungsaufwand**

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

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

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

Die Erteilung einer Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 StGB setzt nämlich unter anderem nach § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E bei extremistischen Straftätern voraus, dass der Betroffene eine Freiheitsstrafe oder Gesamtfreiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren voll verbüßt hat. Die Strafverfolgungsstatistik weist für 2014 für die §§ 89a und 129a StGB, auch in Verbindung mit § 129b StGB, insgesamt nur fünf Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren aus, wobei aber nicht erfasst wird, welcher Absatz und welche Alternative von § 129a StGB jeweils einschlägig war (Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, 2014, S. 159; Angaben zu § 89c StGB sind in dieser Statistik schon deshalb nicht enthalten, weil die Vorschrift erst 2015 in Kraft getreten ist). Selbst wenn künftig aufgrund des Erstarkens des Terrorismus mit steigenden Verurteilungszahlen zu rechnen wäre, wird daher die Anzahl der Fälle, in denen bei extremistischen Tätern die formellen Voraussetzungen für eine elektronische Aufenthaltsüberwachung gegeben sind, gering bleiben. Hinzu kommt, dass das Gericht weitere materielle Voraussetzungen als erfüllt ansehen muss (vgl. § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 und 4 StGB), um eine solche Weisung aussprechen zu können, und daher nur bei einem Teil der die formellen Voraussetzungen erfüllenden Personen tatsächlich eine solche Anordnung erfolgen wird. Dies wird durch einen Vergleich mit den Zahlen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung bei Sexualstraftätern deutlich. Die für diese Deliktsgruppe geltende Dreijahresschwelle (§ 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 StGB) wurde zwar allein für das Jahr 2014 von insgesamt 565 Verurteilten erfüllt (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, 2014, S. 163). Dennoch wurden und werden seit der Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zum 1. Januar 2011 durch die GÜL bis zum 31. August 2016 insgesamt nur 149 Personen überwacht (Schreiben des Hessischen Ministeriums der Justiz vom 26. September 2016 zur Vorbereitung der Sitzung des Strafrechtausschusses der Justizministerkonferenz vom 26. bis 28. Oktober 2016), wobei auch nur knapp drei Viertel der Überwachten ausschließlich oder auch Sexualdelikte begangen haben (Bräuchle/Kinzig, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Kurzbericht über die wesentlichen Befunde einer bundesweiten Studie mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, S. 7, siehe bereits oben unter I.). Aus diesen Gründen dürfte die geplante Ausweitung der Möglichkeiten für eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung allenfalls zu einem Zuwachs der Probandenzahl im niedrigen einstelligen Bereich pro Jahr führen, wobei die Kosten für die Überwachung durch die GÜL pro zusätzlichem Proband mit 24 Euro pro Tag, also 8 640 Euro pro Jahr, angegeben werden (vgl. erneut den o. g. Bericht der Länderarbeitsgruppe „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“ vom 7. Dezember 2016, S. 3 oben). Die Gesamthöhe des möglicherweise neu entstehenden Erfüllungsaufwands für die Verwaltung lässt sich daher zwar nicht konkret abschätzen, wird aber jedenfalls 50 000 Euro pro Jahr voraussichtlich nicht übersteigen.

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

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

## **5. Weitere Kosten**

Keine.

## **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Verbraucherpolitische, gleichstellungspolitische oder demographische Auswirkungen sind nicht ersichtlich.

## **VII. Befristung; Evaluierung**

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

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)**

#### **Zu Nummer 1**

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

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

Vielmehr wird dadurch für diese Tatbestände erstmals der Anwendungsbereich der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 und Satz 3 StGB eröffnet, wonach unter den dort genannten Voraussetzungen der unter Führungsaufsicht stehende angewiesen werden kann, die für eine elektronische Überwachung seines Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Denn § 68b Absatz 1 Satz 3 StGB setzt in Nummer 2 voraus, dass die die Führungsaufsicht auslösende Freiheitsstrafe oder die erledigte Maßregel wegen einer oder mehrerer „Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art“ verhängt oder angeordnet wurde. Desgleichen knüpfen auch die weiteren Voraussetzungen nach § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummern 3 und 4 StGB an diesen Katalog an. Nummer 3 setzt die Gefahr voraus, dass die verurteilte Person „weitere Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art“ begehen wird, nach Nummer 4 muss die Weisung erforderlich erscheinen, um die verurteilte Person durch die Möglichkeit der Datenverwendung nach § 463a Absatz 4 Satz 2 der Strafprozessordnung, insbesondere durch die Überwachung der Erfüllung einer nach Satz 1 Nummer 1 oder 2 auferlegten Weisung (sogenannte Gebots- bzw. Verbotszonen), von der Begehung „weiterer Straftaten der in § 66 Absatz 3 Satz 1 genannten Art“ abzuhalten. Auch diese Regelungen werden daher durch die Ergänzung in § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E ausgeweitet.

## **Zu Nummer 2**

### **Zu Buchstabe a**

Der Einschub „unbeschadet des Satzes 5“ in § 68b Absatz 1 Satz 3 soll dem Rechtsanwender verdeutlichen, dass Satz 5 Sonderregelungen zu den in Satz 3 genannten Voraussetzungen für eine Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 3 enthält.

### **Zu Buchstabe b**

Nach § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 StGB ist für eine Weisung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung erforderlich, dass die Führungsaufsicht auf Grund der vollständigen Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder Gesamtfreiheitsstrafe von mindestens drei Jahren oder auf Grund einer erledigten Maßregel eingetreten ist. Diese für die Gruppe der sogenannten Vollverbüßer geltenden Dreijahresschwelle soll zwar als Grundsatz beibehalten werden, um die Anknüpfung an die Schwellen des § 66 Absatz 2 und 3 und mit ihr die Beschränkung auf Täter der schweren Kriminalität aufrecht zu erhalten (vgl. hierzu schon Bundestagsdrucksache 17/3403, S. 36, rechte Spalte unten; zur Begründung der Voraussetzung vollständiger Verbüßung und mithin negativer Legalprognose vgl. schon Bundestagsdrucksache 17/3403, a.a.O., rechte Spalte oben) und so der besonderen Eingriffsintensität einer Weisung nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 StGB weiterhin Rechnung zu tragen. Die Dreijahresschwelle soll jedoch aus den im Allgemeinen Teil der Begründung genannten Gründen in einem neuen § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E für Personen, die wegen extremistischer Taten, konkret Taten nach dem Ersten oder Siebenten Abschnitt des Besonderen Teils des StGB, verurteilt wurden, auf zwei Jahre gesenkt werden.

Daneben soll in § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E aus den ebenfalls im Allgemeinen Teil der Begründung genannten Gründen auch die in § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 bis 4 enthaltenden Vorgaben zum Kreis der Anlasstaten (Nummer 2), der drohenden Taten (Nummer 3) und der durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung zu vermeidenden Taten (Nummer 4) um das Werben um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 2, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB, erweitert werden.

## **Zu Artikel 2 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch)**

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

sprechenden Gründen für die vorstehend genannte Übergangsvorschrift in Artikel 316e Absatz 1 EGStGB vgl. Bundestagsdrucksache 17/3403, S. 49).

Für die Ausweitung des Katalogs tauglicher Taten für die Weisung zur elektronische Aufenthaltsüberwachung in § 68b Absatz 1 Satz 3 und Satz 5 StGB-E in Verbindung mit § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E und die Absenkung des Mindestmaßes der erforderlichen Freiheitsstrafe von drei Jahren auf zwei Jahre in § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E (siehe Artikel 1 Nummer 2) verbleibt es hingegen bei der Anwendbarkeit von § 2 Absatz 6 StGB. Diese Regelung gilt also auch für „Altfälle“, in denen die Führungsaufsicht bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eingetreten ist oder nach diesem Zeitpunkt eintritt, aber die Tat, die zur Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe oder zur Anordnung einer Maßregel im Sinne des § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 und 2 und Satz 5 StGB-E geführt hat, bereits vor Inkrafttreten der Neuregelung begangen wurde.

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

Ebenfalls auf „Altfälle“ anwendbar sind, wie im Verfahrensrecht üblich, die in Artikel 3 (siehe unten) enthaltene Ergänzung von § 463a Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 StPO-E sowie die Vorschriften, die auf den Katalog des § 66 Absatz 3 Satz 1 StGB-E verweisen (§ 454 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und wiederum § 463a Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 StPO).

### **Zu Artikel 3 (Änderung der Strafprozessordnung)**

Um einen Gleichklang zu dem zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b erläuterten § 68b Absatz 1 Satz 5 StGB-E in Verbindung mit § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummern 2 bis 4 StGB herzustellen, soll die Regelung zur Datenverwendung nach § 463a Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 StPO-E ebenfalls um die Straftat des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 2, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 StGB) erweitert werden. Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf § 68b Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 StGB geboten, wonach die Möglichkeit der

Datenverwendung nach § 463a Absatz 4 Satz 2 StPO und damit auch die Verwendung zur Strafverfolgung ein Mittel sein soll, um den Betroffenen von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3403, S. 73). Dieser spezialpräventive Ansatz liefe im Hinblick auf das genannte Werben leer, wenn die Daten nicht auch zur Verfolgung solcher Taten verwendet werden dürften.

#### **Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

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



**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG****Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches –Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (NKR-Nr. 4045, BMJV)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

**I. Zusammenfassung**

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	keine Auswirkungen
<b>Wirtschaft</b>	keine Auswirkungen
<b>Verwaltung (Länder)</b>	geringe Auswirkungen
<b>Evaluierung</b>	Ziel des Regelungsvorhabens ist es, die „Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten“ abzuwehren. Zur Überprüfung der Zielerreichung hält das BMJV die „Beobachtung“ für ausreichend, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen „in der Praxis tatsächlich genutzt werden“. Dies soll „insbesondere über die Daten der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL)“ geschehen. Zur Dauer sowie zur Verwertung der Beobachtungsergebnisse enthält der Regelungsentwurf keine Vorgaben. Das Ressort betrachtet die Beobachtung selbst als „ein realistisches Evaluierungsziel“.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Beschränkung der Evaluierung auf quantitative Aspekte ohne qualitative Überprüfung des erklärten Regelungsziels.

Der NKR weist darauf hin, dass die Konzeption der Bundesregierung zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben nicht allein auf die Höhe des Erfüllungsaufwands, sondern ggf. auch auf die besondere politische Bedeutung oder Unsicherheiten über die Wirkung einer Maßnahme abstellt; ferner darauf, dass diese Gesichtspunkte mit Rücksicht auf Anlass und Ziel des Regelungsvorhabens („Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten“) hier besondere Bedeutung erlangen.

Das Regelungsvorhaben ist Teil des 10-Punkte-Programms, mit dem die Bundesregierung auf die derzeitige besondere Bedrohungs- und Gefahrenlage reagiert. Der NKR regt an, die Überprüfung der vorgesehenen Maßnahmen mit der Evaluierung eines hierfür geeigneten anderen Regelungsvorhabens aus dem Programm zu verbinden.

## **II. Im Einzelnen**

Mit dem Regelungsvorhaben will das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) im Rahmen des 10-Punkte-Programms, mit dem die Bundesregierung auf die derzeitige besondere Bedrohungs- und Gefahrenlage reagiert, eine Regelungslücke bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der fakultativen Sicherungsverwahrung extremistischer Straftäter schließen. Bisher können diese sog. Maßregeln nach einer Verurteilung wegen schwerer staatsgefährdenden Gewalttaten<sup>1</sup>, Terrorismusfinanzierung<sup>2</sup> oder Unterstützen einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung<sup>3</sup> nicht angeordnet werden. Dies soll zukünftig möglich sein.

### **II.1. Erfüllungsaufwand**

Für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft entsteht aus dem Regelungsvorhaben kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Das BMJV hat den NKR frühzeitig eingebunden und nachvollziehbar dargestellt, dass die Durchführung zusätzlicher elektronischer Überwachungen für die Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL) mit allenfalls geringem zusätzlichem Erfüllungsaufwand verbunden sein wird. Zugleich geht das Ressort davon aus, dass die Ausweitung der fakultativen Sicherungsverwahrung nur in Einzelfällen zusätzlichen Aufwand der Vollzugsbehörden hervorrufen wird.

---

<sup>1</sup> § 89a Absatz 1 bis 3 StGB

<sup>2</sup> § 89c Absatz 1 bis 3 StGB

<sup>3</sup> § 129 Absatz 5 Satz 1 erste Alternative StGB

## **II.2 Evaluierung**

Ziel des Regelungsvorhabens ist es, die „Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten“ abzuwehren. Zur Überprüfung der Zielerreichung hält das BMJV die „Beobachtung“ für ausreichend, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen „in der Praxis tatsächlich genutzt werden“. Dies soll „insbesondere über die Daten der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL)“ geschehen. Zur Dauer sowie zur Verwertung der Beobachtungsergebnisse enthält der Regelungsentwurf keine Vorgaben. Das Ressort hebt auf die Geringfügigkeit des Erfüllungsaufwands ab und betrachtet die Beobachtung selbst als „ein realistisches Evaluierungsziel“.

## **III. Votum**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Beschränkung der Evaluierung auf quantitative Aspekte ohne qualitative Überprüfung des erklärten Regelungsziels. Der NKR weist darauf hin, dass die Konzeption der Bundesregierung zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben nicht allein auf die Höhe des Erfüllungsaufwands, sondern ggf. auch auf die besondere politische Bedeutung oder Unsicherheiten über die Wirkung einer Maßnahme abstellt; ferner darauf, dass diese Gesichtspunkte mit Rücksicht auf Anlass und Ziel des Regelungsvorhabens („Gefahr der Begehung schwerster terroristischer Gewalttaten“) hier besondere Bedeutung erlangen.

Das Regelungsvorhaben ist Teil des 10-Punkte-Programms, mit dem die Bundesregierung auf die derzeitige besondere Bedrohungs- und Gefahrenlage reagiert. Der NKR regt an, die Überprüfung der vorgesehenen Maßnahmen mit der Evaluierung eines hierfür geeigneten anderen Regelungsvorhabens aus dem Programm zu verbinden.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Dr. Holtschneider  
Berichterstatter



## Anlage 2

**Stellungnahme der Bundesregierung  
zu der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum  
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches  
– Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern  
(NKR-Nr. 4045)**

Die Bundesregierung nimmt zu der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates wie folgt Stellung:

Der Nationale Normenkontrollrat hat in seiner Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf Einwände gegen die Beschränkung der Evaluierung auf quantitative Aspekte ohne qualitative Überprüfung des erklärten Regelungsziels erhoben. Hierzu verweist er insbesondere auf die besondere politische Bedeutung und Unsicherheiten über die Wirkung einer Maßnahme als Kriterien der Erforderlichkeit einer Evaluierung.

Die Bundesregierung teilt die Einwände des Nationalen Normenkontrollrates nicht. Das Regelungsvorhaben sieht eine Beobachtung der tatsächlichen Nutzung der vorgeschlagenen Maßnahmen in der Praxis, insbesondere über die Nutzung von Daten der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder, vor. Eine darüber hinausgehende Evaluierung hält die Bundesregierung nach wie vor nicht für erforderlich und sinnvoll. Von ihr wären keine weitergehenden Erkenntnisse zu erwarten. Auch eine Verknüpfung der Überprüfung dieses Vorhabens mit der Evaluierung eines anderen Regelungsvorhabens aus dem 10-Punkte-Programm, mit dem die Bundesregierung auf die derzeitige besondere Bedrohungs- und Gefahrenlage reagiert, hält die Bundesregierung nicht für sachgerecht.

Nach der vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau am 23. Januar 2013 beschlossenen Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben sind wesentliche Vorhaben in der Regel drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu evaluieren. Wesentlich ist ein Regelungsvorhaben allerdings nur dann, wenn mit

einem jährlichen Erfüllungsaufwand von mindestens einer Million Euro für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft oder Verwaltung zu rechnen ist oder dies nicht ausgeschlossen werden kann. Dies ist beim vorliegenden Vorhaben nicht der Fall, es führt nur zu einem geringen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung. Dies hält auch der Nationale Normenkontrollrat für nachvollziehbar.

Die Ressorts können eine Evaluierung zwar auch aus anderen Gründen vorsehen, z. B. bei einem hohen finanziellen Gesamtaufwand, besonderer politischer Bedeutung oder großen Unsicherheiten über Wirkungen oder Verwaltungsvollzug. Hierzu ist jedoch hervorzuheben, dass es insoweit den Ressorts selbst überlassen ist, eine Evaluierung durchzuführen. Das federführende Ressort entscheidet dabei selbst über das Ob, die Tiefe, die Methodik und den Umfang einer solchen Evaluierung. Eine Verpflichtung zur Evaluierung ist insoweit in der Konzeption nicht vorgesehen.