

Stellungnahme für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 18/3007) und zum Antrag BT-Drs.
18/3150

Vorbemerkung:

Der Gesetzentwurf enthält zum einen gerichtsverfassungsrechtliche Regelungen zur Zuständigkeit des Generalbundesanwalts (Art. 1 des Entwurfs - im Folgenden: d.E.), zum anderen eine materiell-rechtliche Regelung zur Ergänzung des § 46 Abs. 2 StGB um den Strafschärfungsgrund menschenverachtender Tatmotive (Art. 2 d.E.). Mit dieser Stellungnahme soll vor allem auf die vorgeschlagenen Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes (Art. 1 d.E.) eingegangen werden, auf die Erweiterung von § 46 Abs. 2 StGB sowie auf den Antrag BT-Drs. 18/3150 nur cursorisch.

A. Zu Art. 1 d.E. (Änderung des GVG)

I. Zielsetzung und verfassungsrechtliche Einbettung

In Folge des Bekanntwerdens der grauenhaften Verbrechen des NSU hat der hierfür eingesetzte Untersuchungsausschuss des Bundestages eine Vielzahl von Schwachstellen in der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur analysiert, bewertet und Änderungsvorschläge, auch im Hinblick auf justizielle Zuständigkeiten, unterbreitet¹. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung dieser Vorschläge. Seine Zielsetzung, die Zuständigkeiten des Generalbundesanwalts im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen moderat zu erweitern und sicherzustellen, dass ihm diejenigen Verfahren von den Staatsanwaltschaften der Länder verstärkt zur Kenntnis gebracht werden, hinsichtlich derer seine Zuständigkeit in Betracht kommt, ist uneingeschränkt zu begrüßen.

¹ Vgl. Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses vom 22. August 2013, BT-Drs. 17/14600

Bei der Bewertung des Gesetzentwurfs ist in Rechnung zu stellen, dass der Wunsch, Ermittlungsverfahren von zentraler Bedeutung für den Gesamtstaat durch die Staatsanwaltschaft des Bundes zentral führen zu lassen, nur im Rahmen enger verfassungsrechtlicher Vorgaben umsetzbar ist.

Das Grundgesetz sieht in Art. 30 GG die grundsätzliche Länderzuständigkeit für die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Angelegenheiten vor. Während die Einrichtung einer obersten Bundesgerichtsbarkeit von vorneherein vorgesehen war,² enthielt das Grundgesetz zunächst keine Bestimmung über eine erstinstanzliche Strafverfolgungszuständigkeit des Bundes. Diese wurde vielmehr betreffend einen bestimmten Deliktsbereich,³ insbesondere Taten des Hochverrats, der Staatsgefährdung und des Landesverrats⁴ als selbstverständlich vorausgesetzt und vom Generalbundesanwalt⁵ seit 1951 ausgeübt.⁶ Erst 1969 fand die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundes in Strafsachen durch Schaffung des Art. 96 Abs. 5 GG im Verfassungstext Erwähnung. Genannt wurden Straftaten auf dem Gebiete des Staatsschutzes sowie des Art. 26 Abs. 1 GG⁷. Im Zusammenhang mit der Einführung des Völkerstrafgesetzbuchs im Jahre 2002 ist Art. 96 Abs. 5 GG um Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen erweitert worden⁸.

Der Bundesgerichtshof folgert aus der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung der Länderzuständigkeit nach wie vor ein zwingendes Gebot zur restriktiven Auslegung aller einfach-rechtlichen Vorschriften, die dem Bund Strafverfolgungskompetenzen zuschreiben⁹.

Die verfassungsrechtliche Problematik verschärft sich dadurch, dass im Fall des Tätigwerdens eines nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes unzuständigen Gerichts auch der Grundsatz des gesetzlichen Richters (Art. 101 GG) verletzt ist¹⁰. Hinzu kommt, dass die kompetenzbestimmenden Umstände häufig bei Einleitung

² Jetzige Art. 92, 95 GG; seit 1956 auch die Möglichkeit der Errichtung einer Wehrstrafrichterbarkeit als Bundesjustiz, jetziger Art. 96 Abs. 2 GG.

³ Dessen terminologische Bezeichnung nicht einheitlich ist. So unterscheidet Martin (in FS Heusinger, 1968 S. 85, 86) zwischen politischen und Staatsgefährdungs-Straftaten, häufig wird allgemein von Staatsschutz-Straftaten gesprochen.

⁴ Die 1951 - wieder - in das Strafgesetzbuch aufgenommen wurden - StrÄndG vom 30.08.1951 BGBl I, 739.

⁵ Damals unter der Bezeichnung Oberbundesanwalt, § 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG a.F.

⁶ Mit dem BGH als erst- und letztinstanzlich zuständigem Gericht, § 134 GVG a.F.

⁷ Verbot von Handlungen gegen das friedliche Zusammenleben der Völker, z.B. Verbot eines Angriffskrieges - § 80 StGB; Völkermord - § 220a StGB a.F., Straftaten nach AWG und spezielle Delikte nach KWKG. Nach ganz herrschender Meinung wurde mit der Schaffung von Art. 96 Abs. 5 GG nicht konstitutiv eine neue Bundeszuständigkeit begründet, die Regelung diene insoweit nur der Klarstellung.

⁸ Insoweit handelt es sich - anders als bei Staatsschutzdelikten und Taten nach Art. 26 GG - um eine konstitutive Regelung.

⁹ Vgl. nur BGHSt 46, 238 („Eggesin“); Beschluss vom 21. März 2002 - StB 4/02, NJW 2002, 1889 („Asia-Haus Jessnitz“)

¹⁰ vgl. BGHSt 46, 238 ff. „Eggesin-Entscheidung“, BGH, Beschluss vom 13. Januar 2009 - AK 20/08 -, BGHSt 53, 128

eines Verfahrens noch nicht bekannt sind, sondern gerade erst ermittelt werden müssen.

Ohne Urteilsschelte zu betreiben, lassen der Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses wie auch der Gesetzentwurf in seiner Begründung deutlich werden, dass eine tendenziell weniger restriktive Auslegung der Bundeszuständigkeiten erwünscht ist. Dies ist auch legitim, denn nach allgemeiner Auffassung überlässt das Grundgesetz es dem Gesetzgeber, den Begriff des Staatsschutzes durch einfaches Recht näher zu regeln¹¹. Die für die Auslegung besonders relevanten unbestimmten Rechtsbegriffe finden sich vor allem im Bereich der sogenannten evokativen Zuständigkeiten des Generalbundesanwalts, auf deren vorsichtige Weiterentwicklung der Gesetzentwurf einen Schwerpunkt legt.

II. Änderungen bei der Evokativzuständigkeit

1. Gesetzessystematik und Problemlage

Zur Verdeutlichung der Neuregelungsvorschläge ist kurz die Regelungskonzeption des Gerichtsverfassungsgesetzes darzustellen.

Das Gerichtsverfassungsgesetz knüpft die Ermittlungszuständigkeiten des Generalbundesanwalts (§ 142a GVG) an die erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberlandesgerichte (§ 120 GVG).

§ 120 GVG benennt zum einen originäre Zuständigkeiten (§ 120 Abs. 1 GVG, insbesondere Delikte nach §§ 129a, b StGB, der Spionage und nach dem VStGB). Der Generalbundesanwalt hat auch bei derartigen Delikten nicht alle Verfahren selbst zu führen, sondern kann sie bei minderer Bedeutung (§ 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG) an die Landesstaatsanwaltschaften abgeben.

¹¹ Vgl. Franke in Löwe-Rosenberg, 26. Aufl. § 120 GVG Rn. 3 m.w.N.

Zum anderen sieht § 120 GVG evokative Zuständigkeiten (§ 120 Abs. 2 GVG) bei bestimmten, grundsätzlich der allgemeinen Kriminalität zuzurechnenden Delikten vor, die der Generalbundesanwalt unter im Einzelnen benannten Voraussetzungen ausüben kann. Hierzu gehören insbesondere die in § 74a GVG bezeichneten, grundsätzlich den Staatsschutzkammern der Landgerichte zugewiesenen Delikte (§ 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GVG)¹², ein Katalog besonders schwerer Straftaten (Mord, Totschlag, schwere Brandstiftung u.a.) nach allgemeinem Strafrecht (§ 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GVG) sowie Straftaten nach dem AWG und speziellen Delikten des KWKG (§ 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 GVG).

Voraussetzung der Evokation ist in allen Fällen die besondere Bedeutung des Falles. Diese allein genügt bei den in § 74a Abs. 1 GVG bezeichneten (Staatsschutz-)Strafsachen (§ 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GVG)¹³. Liegt eine der Katalogtaten des § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GVG vor, muss diese zudem bestimmt und geeignet sein, gewisse staatsschutzrelevante Gefährdungen herbeizuführen, nämlich für die Sicherheit eines Staates (lit. a), die Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland (lit. b), die in Deutschland stationierten Nato-Truppen (lit. c) oder für eine internationalen Organisation (lit. d). Bei den Straftaten nach dem AWG und dem KWKG muss die Tat neben ihrer besonderen Bedeutung entweder geeignet sein, die äußere Sicherheit oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu gefährden, oder bestimmt und geeignet sein, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören (§ 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 GVG).

Sowohl die Merkmale der Bedeutung des Falles wie auch die der Bestimmung und Eignung zur Herbeiführung der genannten Gefährdungen sind im höchsten Maße auslegungsbedürftig und werden von der Rechtsprechung restriktiv ausgelegt. Als für die Strafverfolgungspraxis richtungsbestimmend ist hier insbesondere der Fall „Asia-Haus Jessnitz“ zu nennen, in dem eine mehrköpfige vietnamesische Familie nur aufgrund glücklicher Umstände dem Tod entging, der Bundesgerichtshof aber eine Bundeszuständigkeit verneinte, da die Tat im

¹² Nach der Regelung des § 74a GVG ist eine Vielzahl von Delikten aus dem staatsschutzrechtlichen Kernbereich grundsätzlich den Ländern zugewiesen. Da die Staatsschutzkammern der Landgerichte - anders als die Oberlandesgerichte - keine Bundesjustiz im Wege der Organleihe, sondern originäre Landesjustiz ausüben, dürfte dieser „kleine Staatsschutz“ nicht als Staatsschutz i.S. des Art. 96 Abs. 5 Nr. 5 GG anzusehen sein.

¹³ sowie bei Mord und Totschlag in den Fällen des § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GVG; diese Bestimmung hat aber nach Einführung des § 129b StGB so gut wie keine praktische Bedeutung mehr.

Versuchsstadium stecken blieb, die Täter Jugendliche waren und das Medienecho sich in bescheidenen Grenzen hielt¹⁴.

Als Folge der vorangehenden Ausführungen ist festzuhalten, dass die Bundeskompetenz kraft Evokation derzeit nur selten greift. Es dürfte aber unbestreitbar sein, dass schon bei länderübergreifenden und internationalen Bezügen eines Falles die zentrale Zuständigkeit des Bundes effektivere Möglichkeiten der Strafverfolgung eröffnet, als sie den Ländern offenstehen: Internationale Zusammenarbeit, Zuständigkeit des Bundeskriminalamts und Zusammenarbeit der Bundessicherheitsbehörden im Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum (GTAZ) garantieren eine Strafverfolgung "aus einem Guss".¹⁵ Nur zentrale Strukturermittlungen gewährleisten zudem Vorfelderkenntnisse über terroristische Netzwerke, die auch durch einen engen Informationsverbund zwischen dem Generalbundesanwalt und den Staatsanwaltschaften der Länder nicht in demselben Umfang erlangt werden können.

Es ist daher zu begrüßen, dass der Entwurf darauf zielt, die Evokationsmöglichkeiten des Generalbundesanwalts in moderater Weise zu erweitern.

2. Die Neuregelungen im Einzelnen

a) Streichung des subjektiven Elements bei der Evokationszuständigkeit

Das Erfordernis des „Bestimmt-Seins“ in der Evokationsregelung des § 120 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 GVG soll gestrichen werden, so dass insoweit die Geeignetheit der Tat zur Beeinträchtigung oder Gefährdung der im Gesetz genannten Rechtsgüter genügt.

Die Streichung des subjektiven Elements ist zu begrüßen. Sie ermöglicht es, die in der Rechtsprechung gefestigten hohen Anforderungen an die Bejahung der evokativen Zuständigkeiten abzumildern. Die Änderung beseitigt die besonderen Schwierigkeiten, die dadurch begründet sind, dass in der bisherigen Fassung des § 120 Abs. 2 Satz 1 GVG Elemente des materiellen Strafrechts in eine Norm mit verfahrensrechtli-

¹⁴ BGH Beschluss vom 21. März 2002 - StB 4/02, NJW 2002, 1889

¹⁵ Griesbaum in "Extremismus und Terrorismus als Herausforderung für Gesellschaft und Justiz" 2011, 72, 94.

chem Inhalt übernommen wurden¹⁶. Während der Begriff der Eignung als Element des objektiven Tatbestands auszulegen ist, bezieht sich der Begriff der Bestimmung auf das voluntative Element. Der Entwurf schafft Rechtsklarheit für Sachverhalte, in denen ein Rückschluss aus den objektiven Umständen der Tatbegehung und ihres Hintergrundes auf das Vorliegen des subjektiven Merkmals der Bestimmung nicht möglich ist.

Der Begründung geht im Übrigen zu Recht davon aus, dass sich die vorgeschlagene Änderung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben bewegt, indem der Entwurf durch Beibehaltung des Erfordernisses der Geeignetheit an einem objektiven Bezug zu den in Art. 96 Abs. 5 GG genannten Gebieten festhält.

b) Zur Einführung eines Beispiels für die „besondere Bedeutung“

Die besondere Bedeutung von Fällen gemäß § 120 Abs. 2 Satz 1 GVG soll durch ein Beispiel erläutert werden, wenn nämlich wegen des länderübergreifenden Charakter der Tat eine Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts geboten erscheint.

Der Grundgedanke des Entwurfs, die besondere Bedeutung im Sinne von § 120 Abs. 2 GVG durch die Einführung eines Merkmals mit Beispielcharakter zu konkretisieren und gleichzeitig einzugrenzen, ist zu begrüßen. Zu Recht geht der Entwurf dabei davon aus, dass auch die „besondere Bedeutung“ des Falles im gesamten Regelungsgefüge, in dem Bundeszuständigkeit für erstinstanzliche Strafverfolgung begründet wird, eine „Staatsschutz-Bedeutung“ im Sinne der in Art. 96 Abs. 5 GG genannten Gebiete sein muss, welche bei den Delikten mit differenzierten Evokationsmöglichkeiten des § 120 Abs. 2 Satz 1 GVG eine gehobene Bedeutungsschwelle überschreiten muss (BGHSt 46, 238, 251). Eine länderübergreifende Begehungsweise oder Auswirkung eines Staatsschutzdelikts kann diese besondere Staatsschutzbedeutung begründen. Allerdings werden an die Bejahung des länderübergreifenden Charakters im Lichte der besonderen Bedeutung strenge Anforderungen zu stellen sein, weil durch die Übernahmeerklärung nicht nur der gesetzliche Richter (Art. 101 GG) bestimmt, sondern auch in die verfassungs-

¹⁶ vgl. zu § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3: Franke a.a.O. Rdn. 12 unter Hinweis auf Schnarr, MDR 1993, Seite 589, 593 f.

rechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eingegriffen wird¹⁷. Dies bringt der Entwurf mit dem Erfordernis des „Gebotenseins“ der Ermittlungszuständigkeit des GBA zum Ausdruck. Liegt die besondere Bedeutung allein in den besonderen Herausforderungen bei der Bearbeitung des Falles, liegt darin schwerlich eine besondere Staatsschutzbedeutung, die ein Einschreiten des Generalbundesanwalts und Aburteilung durch ein Bundesgerichtsbarkeit ausübendes Gericht „geboten“ erscheinen ließe. Ebenso wenig fallen Delikte der allgemeinen Kriminalität in die Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts, selbst wenn sie - wie etwa im Phänomenbereich der organisierten Kriminalität - länderübergreifenden Charakter haben sollten.

Zutreffend geht der Entwurf daher davon aus, dass auch bei Katalogtaten gemäß § 120 Abs. 2 Satz 1 GVG mit „länderübergreifendem Charakter“ zur Bestimmung der besonderen Bedeutung des Falles weiterhin eine Gesamtwürdigung der Umstände und Auswirkungen der Tat unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für den Gesamtstaat erforderlich ist. Der Generalbundesanwalt hat also auch bei länderübergreifenden Sachverhalten wie bisher eine „rechtsgutsbezogene“ Einzelfallprüfung dahingehend vorzunehmen, ob diese Belange in so schwerwiegender Weise betroffen sind, dass eine zentrale Ermittlungstätigkeit und anschließende Ahndung durch ein die Bundesgerichtsbarkeit ausübendes Gericht erforderlich sind. Einer in diese Gesamtabwägung einzubeziehenden überregionalen Begehungsweise oder Auswirkung der Tat kommt mit der Beispielsregelung nunmehr eine gesteigerte, aber keine ausreichende Bedeutung zu.

Für den Vorschlag des Bundesrates zur Ergänzung der Vorschrift um die Worte „und des Ausmaßes ihrer Auswirkungen auf Rechtsgüter des Gesamtstaates“ sehe ich keinen Bedarf. Das Erfordernis der Staatsschutz-Relevanz der Taten wird in der Fassung des Regierungsentwurfs durch den Bezug auf § 120 Abs. 2 Satz 1 GVG, dessen vier Alternativen dies Erfordernis im Einzelnen - wie oben dargestellt - beschreiben, ausreichend gewährleistet. Durch eine nochmalige Betonung des Erforder-

¹⁷ Hannich in KK zur StPO, 7. Aufl. 2013, § 120 GVG, Rn. 3; BGH Beschluss vom 19. Januar 2010 StB 27/09 Nachw. bei juris; insoweit in BGHSt 54, 275 nicht abgedruckt; BGH NStZ 2009, 335, 338 mwN

nisses entstände die Gefahr einer Unwucht, die das Ziel der Neuregelung, eine moderate Erweiterung der Bundeszuständigkeit, nur noch schwer erkennbar werden ließe.

III. Vorlage und Übernahme von Vorgängen

1. § 142a Abs. 1 Satz 2 GVG-E

Als Verbesserung gegenüber der bisherigen Rechtslage ist die Klarstellung anzusehen, dass der Generalbundesanwalt nicht erst oder nur dann zuständig ist, wenn die seine Zuständigkeit begründenden Umstände feststehen, sondern bereits wenn hierfür zureichende tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sind (vorgesehen als § 142a Abs. 1 Satz 2 GVG-E). Diese Neuregelung ist als Ergänzung zu § 142a Abs. 1 Satz 1 GVG anzusehen, nach dem der Generalbundesanwalt in den zur Zuständigkeit von Oberlandesgerichten im ersten Rechtszug gehörenden Strafsachen das Amt der Staatsanwaltschaft auch bei diesen Gerichten ausübt. Satz 1 könnte für sich genommen auch im Sinne eines Erfordernisses des bereits feststehenden Vorliegens der Voraussetzungen der oberlandesgerichtlichen Zuständigkeit auch während des Ermittlungsverfahrens verstanden werden. Dass dem nicht so ist, sondern das Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte genügt, wird sinnvoller Weise direkt im Anschluss an Satz 1 der Norm klargestellt. Damit steht außer Frage, dass die Formulierung „genügt es“ sich auf den Verdachtsgrad einer Zuständigkeit bezieht.

Zur Sicherstellung einer widerspruchsfreien Gesamtregelung ist nicht nur der Zeitpunkt der Übernahme des Verfahrens in den Blick zu nehmen, sondern auch dessen Durchführung und Abschluss. Insofern trifft § 142a Abs. 4 GVG eine Teilregelung, indem er vorsieht, dass der Generalbundesanwalt eine übernommene Sache wieder an die Landesstaatsanwaltschaft abgibt, wenn eine besondere Bedeutung der Sache nicht mehr vorliegt. Wie § 142a Abs. 1 Satz 1 GVG enthält § 142a Abs. 4 GVG mithin eine - nur - am inhaltlichen Zuständigkeitsmaßstab orientierte Regelung, ohne auf den für eine Entscheidung erforderlichen Gewissheitsgrad einzugehen. Der Gesetzentwurf enthält insoweit keine generelle, dem neuen § 142 Abs. 1 Satz GVG quasi spiegelbildliche Regelung. Dies ist indes akzeptabel, da jedenfalls die Gesetzesbegründung sich unter Bezugnahme auf allgemeine Grundsätze hierzu verhält

(S. 12f.). Auszugehen ist insoweit von der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, wonach der entscheidende Zeitpunkt für die Bestimmung der gerichtlichen Zuständigkeit der des Eröffnungsbeschlusses ist; spätere Änderungen des Erkenntnisstands sind nach dem Grundsatz der perpetuatio fori ohne Bedeutung (BGHSt 46, 238, 247). Entsprechend ist - spätesten - Zeitpunkt für die Prüfung des Generalbundesanwalts, ob der Anfangsverdacht seiner Zuständigkeit sich im Maße eines hinreichenden Verdachts, also der Wahrscheinlichkeit seiner Bestätigung (vgl. Meyer-Goßner/Schmitt StPO 57. Aufl., § 203 Rdn. 2 m.w.N.), verdichtet hat, der des Abschlusses der Ermittlungen und der Anklageerhebung. Bereits früher ist ein Verfahren dann an die Landesstaatsanwaltschaft abzugeben, wenn auf Grund der Ermittlungen ein zunächst bestehender „Anfangsverdacht der Zuständigkeit“ ausgeräumt ist oder feststeht, dass eine Verdichtung zu einer Wahrscheinlichkeit seiner Bestätigung ausscheidet. Für Ermittlungshandlungen, die einen höheren Verdachtsgrad als den des Anfangsverdachts zur Voraussetzung haben, betrifft dieser höhere Grad zwar den Tatverdacht, nicht aber den Grad des „Zuständigkeits-Verdachts“. Die Übernahme von Verfahren durch den Generalbundesanwalt, in denen er keine repressiven Ermittlungsmaßnahmen beantragen und durchführen könnte, wäre sinnwidrig.

2. § 142a Abs. 1 Satz 3 GVG-E

Die Ausübung der Zuständigkeit durch den Generalbundesanwalt hängt unabhängig von deren gesetzlicher Ausgestaltung immer von seiner Kenntnis der entsprechenden Sachverhalte ab. Hierbei ist er auf eine zeitnahe und ausreichende Unterrichtung insbesondere durch die Staatsanwaltschaften der Länder zwingend angewiesen:

Derzeit haben die Staatsanwaltschaften der Länder dem Generalbundesanwalt Vorgänge, aus denen sich der Verdacht einer dem § 120 GVG unterfallenden Straftat ergibt, gemäß Nr. 202 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) zuzuleiten. Zutreffend führt der Gesetzentwurf aus, dass die Vorlage einschlägiger Vorgänge trotz der Vorgaben dieser Verwaltungsvorschrift und der Besprechungen zwischen den Generalstaatsanwälten der Länder und dem Generalbundesanwalt zu selten erfolgt. Die Einführung einer gesetzlichen Regelung, die zu einer sorgfältigeren Beachtung der Vorlagepflicht führen soll (§ 142a Abs. 1 Satz 3 GVG-E), ist daher zu begrüßen.

Neben der „Heraufstufung“ der Vorlagepflicht vom Rang einer Verwaltungsvorschrift zu dem eines Gesetzes bringt der Entwurf auch die Voraussetzungen der Vorlagepflicht deutlicher zum Ausdruck als es bisher der Fall war. Im Unterschied zu Nr. 202 RiStBv knüpft der Entwurf für das Eintreten der Vorlagepflicht nicht an zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts an. Diese Formulierung der Richtlinien konnte das Missverständnis aufkommen lassen, den Landesstaatsanwaltschaften komme die Kompetenz einer eigenen Entscheidung darüber zu, ob gegebene Anhaltspunkte „zureichend“ sind, während diese Prüfung gerade dem Generalbundesanwalt durch die Vorlage des Vorgangs ermöglicht werden soll. Der Zweck der Regelung wird durch die vorgesehene Formulierung, dass bereits bei Anlass zur Prüfung der Übernahme durch den Generalbundesanwalt eine Übersendung von Vorgängen erfolgen soll, erfreulich deutlich gemacht. Einer - im Vorfeld des Gesetzgebungsvorhabens diskutierten - gesetzlichen Regelung zur Klarstellung, dass die Staatsanwaltschaften der Länder dem Generalbundesanwalt auf Verlangen Auskunft zu geben und Akteneinsicht zu gewähren haben, damit dieser prüfen kann, ob die Voraussetzungen seiner Zuständigkeit gegeben sind, bedarf es bei einer solchen Regelung nicht.

Im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren wird eine Anpassung der RiStBV angezeigt sein. Dabei mag Gelegenheit bestehen, klarzustellen, dass an den Zuständigkeiten der Generalstaatsanwälte und dem grundsätzlich über sie durchzuführenden Geschäftsweg durch das Gesetz keine Änderung eintritt.

IV. Sammelverfahren

Der Vorschlag des Entwurfs, § 143 Abs. 3 GVG dahingehend zu ergänzen, dass der Generalbundesanwalt auf Antrag einer Staatsanwaltschaft auch entscheidet, wenn sich die Staatsanwaltschaften verschiedener Länder nicht über die Verbindung zusammenhängender Straftaten einigen können, trägt einer Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses Rechnung. Der Entwurf geht über die bisherige Regelung des § 143 Abs. 3 GVG hinaus, der eine Zuständigkeitsbestimmungskompetenz des Generalbundesanwalts für den Fall enthält, dass Staatsanwaltschaften verschiedener Länder sich nicht darüber einigen können, wer von ihnen die Verfolgung übernimmt. Allerdings haben die Generalstaatsanwälte der Bundesländer als Regelungsmechanismus vor einigen Jahren ein „Dreiergremium“ eingerichtet, dessen

Tätigkeit sich erfolgreich und befriedend ausgewirkt hat. Ein Tätigwerden des Generalbundesanwalts wird daher in der Praxis voraussichtlich nicht nötig werden.

V. Zu erwartende Auswirkungen der Neuregelungen

Der Gesetzentwurf ist von der Zielsetzung getragen, dass zukünftig der Generalbundesanwalt mit seinen zentralen Ermittlungsmöglichkeiten verstärkt und frühzeitig in Ermittlungen einbezogen wird, die staatschutzrelevante Bedeutung haben könnten, insbesondere bei einem möglichen rechtsterroristischen Hintergrund; für die Übernahme derartiger Verfahren soll seine Zuständigkeit erweitert werden.

Durch die gesetzliche Normierung der Vorlagepflicht gemäß § 142a Abs. 1 Satz 3 GVG-E ist jedenfalls eine erhebliche Verbesserung bei der Übermittlung von Erkenntnissen über in Betracht kommende Vorgänge zu erwarten. Inwieweit dies auch zu einer vermehrten Übernahme von Verfahren durch den Generalbundesanwalt führen kann, wird maßgeblich von der Auslegung der – zwangsläufig zahlreichen – unbestimmten Rechtsbegriffe der Zuständigkeitsnormen durch die obergerichtliche Rechtsprechung abhängen. Der Gesetzentwurf macht die Erwartung einer weniger restriktiven Auslegung sowohl bei Gesamtschau der Neuregelungen wie auch bei deren Begründung hinreichend deutlich. Welche Auswirkungen auf die Rechtsprechung dies haben wird, bleibt abzuwarten.

Die Begründung des Gesetzentwurfs geht davon aus, dass es zu Mehraufwand beim Generalbundesanwalt und beim Bundeskriminalamt kommen kann, der derzeit allerdings noch nicht belastbar zu beziffern sei. Dem ist im Grundsatz zuzustimmen, wobei allerdings ein nicht unbeachtlicher Mehraufwand als überwiegend wahrscheinlich anzunehmen ist. Hierbei ist in Rechnung zu stellen, dass bereits die intensive Prüfung derartiger Vorgänge und Einbindung in die laufenden Ermittlungen (S. 7 d.E.) mit erheblichem Mehraufwand verbunden sein wird, auch wenn Vorgänge letztlich im Bereich der Landesstaatsanwaltschaften verbleiben.

B. Zu Art. 2 d.E. (Änderung des § 46 Abs. 2 StGB)

Der Entwurf entspricht im Wesentlichen Gesetzentwürfen, die bereits in der 17. Legislaturperiode vorlagen und auch im Rechtsausschuss unter Anhörung von Sachverständigen bereits erörtert worden sind¹⁸. Insofern kann die Stellungnahme sich auf die folgenden Kernaussagen beschränken:

- Die Berücksichtigung rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonst menschenverachtender Beweggründe und Ziele des Täters entspricht nach Rechtsprechung und herrschender Lehre der Auslegung von § 46 Abs. 2 StGB in seiner bisherigen Fassung. Die vorgeschlagene Erweiterung des Wortlauts führt daher nicht zu einer Änderung und Erweiterung des geltenden Strafzumessungsrechts, sondern dient dessen Klarstellung. Sie ist damit zur Durchsetzung des Ziels konsequenter Verfolgung von Vorurteils kriminalität nicht zwingend erforderlich, im Sinne einer Verdeutlichung der Rechtslage für die Rechtsunterworfenen und Rechtsanwender aber hilfreich.
- Das bisherige Recht entsprach internationalen Vorgaben. Durch die vorgesehene Klarstellung wird dies für internationale Institutionen und Gremien aber einfacher erkennbar und mag somit dazu beitragen, das internationale Ansehen Deutschlands zu steigern.
- Der in der rechtspolitischen Diskussion erhobene Vorwurf einer Unvereinbarkeit mit dem ultima-ratio-Gedanken erscheint schon deshalb nicht als überzeugend, weil mit der Neuregelung keine Erweiterung der Strafbarkeit oder Verschärfung des Strafzumessungsrechts verbunden ist.
- Hinsichtlich einer Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden ist in Rechnung zu stellen, dass der Gesetzeswortlaut gegenüber Kommentierungen und Rechtsprechungsübersichten¹⁹ regelmäßig Gegenstand des ersten Zugriffs ist. Die Erwartung, mit der Änderung des Wortlauts des § 46 Abs. 2 StGB einen Anlass für die Erstreckung der Ermittlungen auf entsprechende vorurteilsbezogene Hintergründe der Tat zu geben, erscheint daher als nicht fernliegend.

¹⁸ Vgl. BT-Drs. 17/8131 und 17/9345, Protokoll der 88. Sitzung des Rechtsausschusses vom 13.06.2012

¹⁹ Soweit in der rechtspolitischen Diskussion eine entsprechende Erweiterung der RiStBV empfohlen wird, ist darauf hinzuweisen, dass es sich hier um eine justizielle Verwaltungsvorschrift handelt, der primäre Adressat, die Polizei mithin von vorneherein nicht erreicht würde.

C. Zum Antrag BT-Drs. 18/3150

Ziel des Antrags ist eine wirkungsvollere Verfolgung von Vorurteilsdelikten. Dieses Anliegen ist sicherlich unterstützungswürdig. Die Vorschläge hierzu im Einzelnen sind allerdings noch nicht so konkret ausgestaltet, dass aus fachlicher Sicht eine detaillierte Stellungnahme möglich wäre. Es soll daher nur auf Folgendes hingewiesen werden:

Die angesprochenen Änderungen der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren zur Bejahung des öffentlichen Interesses an einer Strafverfolgung würden jegliche Art von Straftaten umfassen, insbesondere auch das weite Feld der Bagatellkriminalität. Ob dies angezeigt ist oder ob nicht vielmehr eine sachgerechte Steuerung der begrenzten Ressourcen der Strafverfolgungsorgane dadurch erschwert würde, erscheint als fraglich.

Im Hinblick auf § 130 StGB weist der Antrag zutreffend darauf hin, dass auch nach der jetzigen Fassung des Gesetzes als Angriffsobjekt der Taten jeder „Teil der Bevölkerung“ und dessen Mitglieder in Betracht kommen. Unklar bleiben jedoch die Kriterien, nach denen entsprechend der Vorstellung der Antragsteller weitere Bevölkerungsteile explizit im Gesetz benannt werden sollen. Angesichts der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden Lebensverhältnisse erscheint es kaum möglich, hier eine umfassende Auflistung herbeiführen zu können. Erörterungsbedürftig erscheint auch, ob dies im Sinne einer Handhabbarkeit der Norm überhaupt wünschenswert wäre, zumal hinsichtlich dann nicht genannter Bevölkerungsteile der Eindruck geringerer Schutzwürdigkeit aufkommen könnte.