**Zusammenfassung des von der Kriminologischen Zentralstelle e.V. und der Ruhr-Universität Bochum vorgelegten Endberichts des Forschungsvorhabens
„Evaluation des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von
schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG)“**

1. Gegenstand der Evaluation

Am 4. August 2009 ist das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) in Kraft getreten. Mit ihm wurden drei neue Straftatbestände eingeführt: die „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ (§ 89a StGB), die „Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ (§ 89b StGB) und die „Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ (§ 91 StGB n. F.). Der Gesetzgeber verfolgte damit die Ziele, eine möglichst effektive strafrechtliche Verfolgung auch von organisatorisch nicht gebundenen Tätern, die schwere staatsgefährdende Gewalttaten vorbereiten, zu ermöglichen und das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus vom 16. Mai 2005 und den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates zur Terrorismusbekämpfung umzusetzen.

Die Koalitionspartner CDU, CSU und FDP haben im Koalitionsvertrag vereinbart, dass das GVVG zur Mitte der Legislaturperiode 2009-2013 im Hinblick auf seine Wirksamkeit gegen die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus evaluiert werden solle. Das Bundesamt für Justiz hat mit dieser Evaluierung die Ruhr-Universität Bochum gemeinsam mit der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ) in Wiesbaden beauftragt.

Der Bericht wurde dem Bundesministerium der Justiz abschließend im August 2012 vorgelegt. Er umfasst den Zeitraum vom Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 31. Oktober 2011.

2. Methodik und empirisches Material

Von den Forschern wurden verschiedene Methoden der empirischen Sozialforschung kombiniert. Neben einer **Befragung** der an der Umsetzung der Vorschriften beteiligten Personengruppen (Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter), die mit dem Gesetz bereits – zumindest zum Teil - erste Erfahrungen gesammelt haben, wurden außerdem **Strafakten** von bereits abgeschlossenen Verfahren nach den §§ 89a, 89b oder 91 StGB **analysiert**. Schließlich wurden einschlägige **Datensätze** beim Bundeszentralregister und beim Kriminalpolizei-

chen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität (KPMD-PMK) zu den in Rede stehenden Bestimmungen **abgefragt**.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Gesetz im August 2009 in Kraft getreten ist und der vorgesehene Beobachtungszeitraum in der Ausschreibung auf 18 Monate beschränkt worden war. Das vorliegende empirische Material war daher von vorneherein als nicht umfangreich einzuschätzen, worauf in der Ausschreibung hingewiesen worden war. Um dennoch aussagekräftige Forschungsergebnisse erzielen zu können, wurde die Studie methodisch auf eine möglichst breite Grundlage gestellt und eine sog. *Triangulation* vorgenommen. Diese ist als eine Verknüpfung quantitativer und qualitativer Erhebungsmethoden zu verstehen, die es dem Projektteam ermöglichen sollte, die Relevanz und Akzeptanz des GVVG in der Praxis so aussagekräftig wie möglich, darzustellen.

An der **schriftlichen Befragung** haben insgesamt 29 Polizeibeamte aus sieben Bundesländern und dem BKA teilgenommen, acht Staatsanwälte bei den Landgerichten, sowie der Generalbundesanwalt. Zwei Richter nahmen zwar an der Befragung teil, hatten selbst aber (noch) keine Erfahrungen mit dem GVVG gemacht.

Für vertiefende **qualitative Tiefeninterviews** in mündlicher Form standen fünfzehn der schriftlich Befragten zur Verfügung. In zehn Gesprächsterminen wurden diese Personen anhand eines zuvor erarbeiteten Leitfadens befragt (neun Polizeibeamte aus dem Bereich Staatsschutz der Länder und des BKA sowie sechs Staatsanwälte aus den Ländern und der Bundesanwaltschaft). Sämtliche Befragte weisen eine langjährige Berufserfahrung auf und waren mit Ermittlungen und/oder Strafverfahren nach §§ 89a, 89b oder 91 StGB befasst. Weil zum Zeitpunkt der Erhebung noch kein Verfahren abgeschlossen war, befand sich kein Richter unter den Experten.

Die **Aktenanalyse** umfasste acht Strafakten aus vier verschiedenen Bundesländern, die mittels eines Erhebungsbogens ausgewertet wurden. Sieben dieser Akten betrafen Verfahren, die gemäß § 170 Absatz 2 StPO eingestellt worden waren. Eine weitere Akte betraf ein Verfahren, welches rechtskräftig abgeschlossen wurde, ohne jedoch eine Verurteilung nach einer Vorschrift des GVVG zu enthalten. Der zunächst in der Anklage erhobene Tatvorwurf nach § 91 Absatz 1 Nummer 2 StGB wurde auf Antrag der Staatsanwaltschaft in der Hauptverhandlung gemäß § 154 Absatz 2 StPO vorläufig eingestellt.

Das **Bundeszentralregister** enthielt zum Zeitpunkt der Abfrage (August 2011) keine Einträge über Verurteilungen nach einem der Straftatbestände des GVVG. Die Abfrage der Daten

beim Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität (**KPMD-PMK**) kam zu dem Ergebnis, dass in 24 der 30 dort gemeldeten Verfahren ausschließlich wegen des Verdachts einer Straftat nach §§ 89a, 89b oder 91 StGB ermittelt wurde.

3. Ergebnisse

Zum Zeitpunkt der Erhebung lagen aufgrund der geringen Anzahl der Fälle nur wenig Informationen über Verfahren nach den §§ 89a, 89b und 91 StGB vor. Es wurden zwar über 50 Ermittlungsverfahren geführt, in denen die Vorschriften zumindest am Rande eine Rolle spielten, zu einer Verurteilung war es aber noch nicht gekommen.

Die Befragten waren überwiegend der Meinung, dass die Ermittlungsverfahren vor Einführung des GVVG nicht in der gleichen Weise hätten betrieben werden können. Dies gilt auch für die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen nach den §§ 94 ff. StPO. Die am häufigsten verwendete Maßnahme war dabei die Telekommunikationsüberwachung nach § 100a StPO und die Erhebung von Verkehrsdaten nach § 100g StPO. Es wurde auch eine bedeutende Zahl von Durchsuchungen bei anderen Personen nach § 103 StPO festgestellt. Der Haftgrund nach § 112a Absatz 1 Nummer 2 StPO, in den § 89a StGB als weitere Katalogstraftat aufgenommen wurde, kam nicht zur Anwendung. Keiner der Befragten gab die in dem in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB enthaltenen Katalog der „schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ aufgeführten Straftaten nach § 239a StGB (Erpresserischer Menschenraub) und § 239b StGB (Geiselnahme) als Zielrichtung deliktischen Handelns an.

Im Hinblick auf die Akzeptanz der neu eingeführten Vorschriften bei den mit ihnen befassten Praktikern kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass das GVVG aus der Perspektive der Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft) als gewinnbringend und die neu gewonnenen Ermittlungsmöglichkeiten zur „Erkenntnisverdichtung“ als hilfreich empfunden werden. Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere für die ermittelnden Polizeibeamten in der Anwendung der zum Teil noch wenig konkretisierten Tatbestände und damit einhergehende Nachweisprobleme; insoweit erhoffen sich die Befragten eine Klarstellung durch die künftige Rechtsprechung.

Die qualitativen Interviews ergänzen die beschriebenen Erkenntnisse um die subjektiven Einschätzungen der befragten Ermittler. Diese sehen eine mögliche Gefahr für die Grundrechte der Bürger darin, dass auch Unbeteiligte im Rahmen der Ermittlungen überprüft werden. Doch halten die Befragten diese Gefahr für gemindert, aufgrund der umfangreichen innerbehördlichen Kontrollmechanismen.

Die Frage, ob ein praktisches Bedürfnis für die §§ 89a, 89b und 91 StGB besteht, lässt sich nach Aussage des Projektteams angesichts der geringen Zahl bislang abgeschlossener Ermittlungsverfahren noch nicht abschließend beantworten. Die dargestellten Ergebnisse seien daher als vorläufig zu betrachten. Ob der Ermittlungsaufwand in angemessenem Verhältnis zum Ermittlungserfolg steht, könne nach den bisherigen Erkenntnissen nicht verifiziert werden.

Die Forscher regen daher abschließend an, die Fragestellung in ausreichendem zeitlichem Abstand in einer Anschlussuntersuchung erneut aufzugreifen.