

07.07.88

## **Antrag**

der Länder Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland  
und Schleswig-Holstein

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches,  
der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur  
Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straf-  
taten

Punkt 7 der 591. Sitzung des Bundesrates am 08. Juli 1988

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Gesetzentwurf wird abgelehnt.

### Begründung:

Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Annahme, die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland werde durch terroristische kriminelle Banden, terroristische Randgruppen und gewalttätige Demonstranten in einem Ausmaß bedroht, daß eine Verschärfung straf- und strafverfahrensrechtlicher sowie versammlungsrechtlicher Bestimmungen zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung erforderlich sei, trifft nicht zu. Zur Bekämpfung der terroristischen Gewaltakte der jüngsten Vergangenheit mit den Mitteln des Strafgesetzes reichen die Bestimmungen des geltenden Rechts aus, die sich in der Praxis bewährt haben. Alle Gewalttaten von Straftätern, die dem Bereich des Terrorismus und seinen Randzonen zuzuordnen sind, sind nach geltendem Recht in ausreichendem Maße mit Strafe bedroht. Auch stellt das geltende Strafverfahrensrecht bereits alle Mittel zur Verfügung, die für eine konsequente und erfolgreiche Fahndung nach Terroristen, ihren Helfern und Helfershelfern erforderlich sind.

Entsprechendes gilt für die vorgeschlagenen Änderungen des Demonstrationsstrafrechts. Für eine effektive Verfolgung gewalttätiger Demonstranten sind nicht neue, sondern ist die Ausschöpfung der vorhandenen Gesetze erforderlich.

Zu den einzelnen Bestimmungen ist folgendes zu bemerken:

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 130 b StGB):

Ein Bedürfnis für die Wiedereinführung einer Strafvorschrift gegen die Befürwortung von Straftaten ist weder in ausreichendem Maße dargetan noch sonst ersichtlich. Es ist daher damit zu rechnen, daß eine derartige Bestimmung zur gleichen Bedeutungslosigkeit verurteilt wäre, wie sie nach dem Ergebnis einer im Jahre 1987 bei den Landesjustizverwaltungen durchgeführten Umfrage der durch das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus vom 19.12.1986 eingeführte § 130 a StGB bereits erfahren hat.

Abgesehen von der Bedürfnisfrage begegnet die vorgeschlagene Bestimmung weiteren durchgreifenden Bedenken. So zeichnet sie sich nicht nur durch die gleiche Unbestimmtheit wie der im Jahre 1976 durch das 14. Strafrechtsänderungsgesetz eingeführte und im Jahre 1981 durch das 19. Strafrechtsänderungsgesetz wieder aufgehobene § 88 a StGB aus, sondern birgt durch den Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der "Eignung" der inkriminierten Schrift auch die Gefahr einer Strafverfolgungspraxis in sich, die über den beabsichtigten Anwendungsbereich der Bestimmung hinausgeht.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 239 a StGB):

Die Erhöhung der Mindeststrafe von bisher drei auf künftig fünf Jahre Freiheitsstrafe ist entbehrlich. Eine Verbesserung der generalpräventiven Wirkung ist von einer solchen Maßnahme kaum zu erwarten. Ein zur Tat Entschlossener, der sich durch die Androhung einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren von seinem Vorhaben nicht abhalten läßt, wird auch durch eine Mindeststrafe von fünf Jahren kaum zurückgehalten. Für die Abschreckungswirkung wesentlicher ist die Effektivität der Verfolgung entsprechender Straftaten, also das Maß der begründeten Furcht des Täters vor Entdeckung und Aburteilung.

Die Verschärfung der Mindeststrafe auf fünf Jahre kann im übrigen nachteilige Auswirkungen auf Verhandlungen der Polizei mit dem Geiselnnehmer wegen einer Beendigung des Menschenraubs oder der Geiselnahme haben. Ausgehend von der derzeitigen Mindeststrafe von drei Jahren kann das Gericht gemäß § 239 a Abs. 3 StGB i.V.m. § 49 Abs. 1 StGB die Strafe auf eine Mindeststrafe von sechs Monaten herabsetzen, wenn der Täter sein Opfer unter Verzicht auf die erstrebte Leistung in dessen Lebenskreis zurückgelangen läßt. Bei einer Mindeststrafe von fünf Jahren wäre nur eine Herabsetzung auf zwei Jahre möglich. Die Position von Polizei und Staatsanwaltschaft bei Verhandlungen mit Geiselnnehmern zum Zwecke einer unblutigen Beendigung der Geiselnahme könnte daher im Falle der genannten Heraufsetzung der Mindeststrafe nachhaltig beeinträchtigt werden.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 239 b StGB):

Zur vorgeschlagenen Änderung der Mindeststrafe gelten die gegen Artikel 1 Nr. 2 (§ 239 a StGB) geltend gemachten Bedenken entsprechend.

Die vorgeschlagene Erweiterung der Nötigungsmittel in § 239 b StGB um die Freiheitsentziehung ist nicht neu. Bereits bei den Beratungen des - im Jahre 1971 als 12. Strafrechtsänderungsgesetz verabschiedeten - 13. Strafrechtsänderungsgesetzes war vorgeschlagen worden, von § 239 b auch die Fälle erfassen zu lassen, in denen lediglich mit einer Freiheitsberaubung des Entführten von einer bestimmten Dauer gedroht wird ( vgl. das Protokoll über die 49. Sitzung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform in der 6. Wahlperiode S. 1554, 1560). Dieser Vorschlag ist seinerzeit nicht aufgegriffen worden, weil ein praktisches Bedürfnis für eine solche Erweiterung des Tatbestandes der Geiselnahme nicht zu erkennen und man im übrigen der Auffassung war, daß die geltenden Vorschriften über die Freiheitsentziehung und Nötigung für derartige Fälle ausreichend seien ( vgl. das Protokoll über die 49. Sitzung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform in der 6. Wahlperiode S. 1558, 1560; vgl. das Protokoll über die 50. Sitzung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform in der 6. Wahlperiode S. 1575).

Es sind keine Gründe ersichtlich, die heute eine andere Beurteilung der Frage einer möglichen Einbeziehung der Freiheitsberaubung in den Katalog der Nötigungsmittel des § 239 b StGB erforderlich machen. Gegen seine Einbeziehung spricht insbesondere nach wie vor, daß die hohe Strafandrohung des § 239 b nur durch die Schwere der bisher erfaßten Nötigungsmittel zu rechtfertigen ist. Tod und schwere Körperverletzung des Opfers sind mit einer Freiheitsentziehung nicht vergleichbar, und zwar auch dann nicht, wenn diese die Dauer von drei Tagen übersteigt. Im übrigen sieht der Tatbestand der Freiheitsberaubung (§ 239 StGB) für Fälle, in denen die Freiheitsentziehung zumindest eine Woche dauert, ohnehin einen verschärften Strafrahmen vor.

Die vorgeschlagene Einbeziehung des Entführten selbst in den Kreis der möglichen Nötigungsoffer würde § 239 b StGB seinen besonderen, eigenständigen Charakter nehmen und ihn zu einem qualifizierten Fall der Nötigung (§ 240 StGB) bzw. Freiheitsberaubung (§ 239 StGB) werden lassen. Auch hierfür ist ein praktisches Bedürfnis nicht erkennbar. Die Hinweise in der Begründung des Entwurfs auf die von Dreher/

Tröndle aufgeführten Beispiele (Dreher/Tröndle, 43. Aufl., Rdnrn 3 und 4 zu § 239 b StGB), die von der geltenden Fassung des § 239 b StGB nicht eingeschlossen werden, überzeugen nicht. Der entführte Fabrikant, der durch Todesdrohungen genötigt wird, entlassene Arbeiter wieder einzustellen, wird in aller Regel nicht alleiniges Nötigungsobjekt sein. Er wird vielmehr, um den Forderungen der Entführer nachzukommen, Dritte, die um sein Wohl besorgt sind, von der Drohung gegen ihn unterrichten und sie zu Handlungen im Sinne der Täter veranlassen müssen. Überdies sind kaum Fälle des § 239 b StGB denkbar, in denen der Entführte einziges Nötigungsobjekt bleibt ( vgl. Blei, JA 1977, 92).

#### 4. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 243 StGB):

Die Erweiterung des Katalogs der Regelbeispiele für das Vorliegen eines besonders schweren Falles in § 243 Abs. 1 StGB um den Diebstahl von Schußwaffen, von Sprengstoff enthaltenden Kriegswaffen oder von Sprengstoff ist nicht erforderlich. Bereits das geltende Recht ermöglicht die Anwendung des gegenüber § 242 erhöhten Strafrahmens in den Fällen, in denen dies wegen der mit den gestohlenen Gegenständen verbundenen Absicht erforderlich erscheint. Der Katalog der Regelbeispiele in § 243 Abs. 1 StGB ist nicht abschließend und hindert das Gericht nicht, im Einzelfall auch einen anderen als die dort genannten Fälle als besonders schweren Fall des Diebstahls einzustufen. Auch dürften die ins Auge gefaßten Taten in aller Regel ohnehin schon Regelbeispiele im Sinne des § 243 Abs. 1 StGB darstellen. Sei es, daß die entwendeten Gegenstände nur mittels Einbruchs zu erlangen sind (§ 243 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1), oder daß es sich um Sachen handelt, die durch ein verschlossenes Behältnis oder eine andere Schutzvorrichtung gegen Wegnahme besonders gesichert sind (§ 243 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2). Im übrigen dürften bei dem Diebstahl der angesprochenen Tatobjekte in der Regel gleichzeitig Verstöße gegen das Waffengesetz bzw. das Kriegswaffenkontrollgesetz vorliegen, die eine dem Schuldgehalt angemessene Ahndung ermöglichen.

#### 5. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 316 b Abs. 3 StGB):

Erkenntnisse, daß sich der Strafrahmen des geltenden Rechts in Einzelfällen bereits als zu eng erwiesen habe, liegen nicht vor. Im Gegenteil ist festzustellen, daß bis heute keine Fälle bekannt geworden sind, in denen es erforderlich gewesen wäre, den bestehenden Strafrahmen auszuschöpfen. Die ins Auge gefaßte Verdoppelung der angeordneten Höchststrafe für besonders schwere Fälle wäre daher nur aus dem Gesichtspunkt der Abschreckung heraus verständlich. Die Effektivität derartiger Maßnahmen

für die Verbrechensbekämpfung muß indes bezweifelt werden. Jedenfalls vermag eine noch so schwere Strafandrohung die tatsächliche Verfolgung und Ahndung von Straftaten und damit die Besorgnis potentieller Rechtsbrecher vor alsbaldiger Ergreifung und Aburteilung nicht zu ersetzen.

6. Zu Artikel 2 (§ 112 a Abs. 1 StPO):

Die in der Entwurfsbegründung zur Frage der Erforderlichkeit der Gesetzesänderung angeführten Argumente vermögen nicht zu überzeugen. Gerade im Hinblick auf die besonders ins Auge gefaßten "reisenden Gewalttäter" ist eine Ausdehnung des Haftrechts entbehrlich. Sofern ausreichende Beweise zur Begründung des dringenden Tatverdachts vorliegen, wird die zu erwartende Strafe gerade bei diesem Täterkreis vielfach die Erwartung des Untertauchens und damit die Annahme des Haftgrundes der Fluchtgefahr rechtfertigen.

Der vorgeschlagenen Ausweitung der Haftgründe der Wiederholungsgefahr stehen im übrigen auch rechtliche Bedenken entgegen. So ist es dem Gesetzgeber nicht erlaubt, die Voraussetzungen, unter denen die Anordnung der Untersuchungshaft im Rahmen des § 112 a StPO zulässig ist, beliebig zu erweitern.

7. Zu Artikel 3 Abs. 1 Nr. 1 und 5 Buchstabe c und d (§§ 14 a, 29 Abs. 1 Nr. 9 und Abs. 2 Versammlungsgesetz):

Der Vorschlag, für Versammlungsveranstalter eine bußgeldbewehrte Verpflichtung einzuführen, Ablauf und Durchführung der Versammlung mit den zuständigen Behörden zu besprechen, übersieht, daß die Kooperation zwischen Verwaltungsbehörde und Versammlungsveranstalter bereits jetzt gängige Praxis ist. Mit der Anmeldung zusammen werden auch heute schon Angaben über Ablauf und Durchführung der Versammlung gemacht. Darüber hinaus finden auch bisher in aller Regel Erörterungen und Absprachen zwischen der Versammlungsbehörde und dem Veranstalter statt. Ist dieser zu einer gemeinsamen Zusammenarbeit allerdings nicht bereit, wird sich eine sinnvolle Kooperation, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten Brokdorf-Beschluß vom 14. Mai 1985 fordert, auch nicht durch eine Bußgeldandrohung erzwingen lassen.

8. Zu Artikel 3 Abs. 1 Nr. 2, 4, 5 Buchstaben a und b und Nr. 6 (§§ 17 a, 27, 29, 30 Versammlungsgesetz), Artikel 3 Abs. 2 (§ 125 Abs. 2 StGB):

Für die Einführung eines generellen strafrechtlichen Verbots der Vermummung und der sog. Schutzbewaffnung ist ein Bedürfnis nach wie vor nicht ersichtlich. Die Vermummung ist bereits nach geltendem Recht verboten. Die derzeitige Abstufung der Sanktionen mit ihren Auswirkungen auf den Strafverfolgungszwang bietet für die Polizei erhebliche Vorteile gegenüber der vorgesehenen generellen Strafbewehrung.

Solange Demonstrationen friedlich bleiben, begeht der Vermummte nach dem Versammlungsgesetz geltender Fassung (§ 17a, § 29 Abs. 1 Nr. 1 b) eine Ordnungswidrigkeit. Die Polizei kann in diesen Fällen nach dem für Ordnungswidrigkeiten geltenden Opportunitätsprinzip nach Zweckmäßigkeits Gesichtspunkten abwägen, ob sie eingreifen will. Ein Verfolgungszwang wie bei Straftaten besteht nicht. Kommt es zu Gewalttätigkeiten oder zu ihrer Androhung aus der Menge heraus, so hat es die Polizei nach der derzeitigen Regelung in der Hand, die Teilnehmer aufzufordern, die Vermummung abzulegen oder sich zu entfernen. Verhält sich der Vermummte nicht entsprechend dieser Aufforderung, macht er sich des Landfriedensbruchs nach § 125 Abs. 2 StGB schuldig. Behält ein Versammlungsteilnehmer demnach die Vermummung bei, so stellt dies nach der Aufforderung der Polizei eine Straftat dar mit der Folge, daß die Polizei aufgrund des Legalitätsprinzips zur Strafverfolgung verpflichtet ist.

Der Gesetzentwurf stellt darauf ab, daß Gewalttätigkeiten zugenommen haben und brutaler geworden sind und daß beim Auftreten von vermummten oder passiv bewaffneten Personen ein unfriedlicher Verlauf der Demonstration von vornherein zu erwarten ist, die Vermummung somit in aller Regel eine Vorstufe zum Gewaltausbruch darstellt.

Diese Darlegungen können den angeblichen Änderungsbedarf jedoch nicht überzeugend begründen. Da die Vermummung bereits nach geltendem Recht verboten ist, hat die Polizei auch heute schon die Möglichkeit, gegen vermummte Demonstranten einzuschreiten, bevor es zu Gewalttätigkeiten kommt.

Die Einführung einer generellen Strafbewehrung des Vermummungsverbots mit der damit einhergehenden Geltung des Legalitätsprinzips würde die Polizei vor die Aufgabe stellen, diesem Verbot auch dann Geltung zu verschaffen, wenn sie davon (und zwar aus guten Gründen, auf die von sachverständiger Seite immer wieder hingewiesen worden ist, zuletzt bei der Anhörung durch die Bundesregierung am 13. November 1987) absehen möchte.

Gegen die Ausdehnung eines strafbewehrten Schutzwaffenverbots auf das Vorfeld von Versammlungen und die Einführung eines strafbewehrten "Zusammenrottungsverbots" nach oder im Zusammenhang mit Veranstaltungen (§ 27 Abs. 3 Versammlungsgesetz) bestehen schon deshalb schwerwiegende Bedenken, weil mit diesen Tatbeständen ein Verhalten erfaßt werden soll, das allenfalls als Vorbereitungshandlung zu späteren Gewalttätigkeiten angesehen werden kann. Diese Vorverlagerung des eigentlich strafwürdigen Verhaltens (gewalttätige Ausschreitungen bei Versammlungen) dürfte zudem die polizeiliche Praxis vor kaum lösbare Anwendungsschwierigkeiten stellen: Wann z.B. ist ein Gegenstand, den ein Demonstrationsteilnehmer auf dem Weg zur Versammlung mit sich führt und der als Schutzwaffe in Betracht kommt, auch dazu bestimmt, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren?. Das vorgeschlagene Zusammenrottungsverbot würde nicht nur ebenfalls erhebliche Anwendungsschwierigkeiten bereiten (unter welchen Voraussetzungen kann davon ausgegangen werden, daß mehrere Personen in friedensstörender Absicht räumlich zusammengetreten sind?), es wäre darüber hinaus geeignet, zusätzliche Konfliktfelder zu schaffen. So ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß ein polizeiliches Einschreiten gegen kleinere Personengruppen, deren Mitglieder z.B. vermmummt sind, weshalb bereits auf eine friedensstörende Absicht geschlossen werden könnte, zu gewalttätigen Ausschreitungen zwischen Demonstranten und Polizei führen könnte, und dies unter Umständen im Anschluß an Veranstaltungen, die ohne jegliche Störung verlaufen sind.

Zur Ausdehnung des Verbots des Mit-Sich-Führens von Schutzwaffen auf dem Weg zu einer Versammlung bleibt anzumerken, daß die Polizei auch jetzt schon die Möglichkeit hat, bei Vorkontrollen Gegenstände, die eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erkennen lassen, sicherzustellen. Ausreichende und geeignete Vorkontrollen sind daher eher geeignet, einen störungsfreien Demonstrationsverlauf sicherzustellen, als zusätzliche Sanktionen, die ohne Vorkontrollen ohnehin wirkungslos bleiben.

#### 9. Zu Artikel 3 Nr. 3 (§ 23 Versammlungsgesetz):

Ein Bedürfnis für die Schaffung der vorgeschlagenen Strafbestimmung ist nicht ersichtlich. Die Teilnahme an einer verbotenen Versammlung stellt nach geltendem Recht eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 Versammlungsgesetz). Die öffentliche Aufforderung, entgegen § 29 Abs. 1 Nr. 1 Versammlungsgesetz an einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug teilzunehmen, ist in § 116 OWiG mit Bußgeld bewehrt.

Erkenntnisse, daß die hiernach bestehenden Möglichkeiten, die öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung zu ahnden, nicht ausreichen, liegen nicht vor.

10. Zu Artikel 4 (Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten):

Gegen die Einführung der Kronzeugenregelung sprechen nach wie vor die Gründe, die den Gesetzgeber bereits in früheren Jahren, zuletzt im Jahre 1986, veranlaßt haben, von derartigen Regelungen abzusehen. Diese Gründe lassen sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Die Straflosigkeit bzw. mildere Bestrafung des Kronzeugen verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip und gegen das Gleichheitsprinzip.
- Durch die Einführung des Kronzeugen werden das Legalitätsprinzip und das Öffentlichkeitsprinzip verletzt.
- Die Privilegierung des Kronzeugen kann zur Destabilisierung der Rechtsordnung und zur Erschütterung des Rechtsbewußtseins führen.
- Das Zusammenwirken des Staates mit Schwerstkriminellen ist rechtsstaatswidrig.

In tatsächlicher Hinsicht erscheint es mehr als fraglich, daß die "belohnte Denunziation" zu der erwarteten Sprengung des harten Kerns der Terroristen führen wird. Das Gegenteil, nämlich daß sie eine ideologische Solidarisierung terroristischer Überzeugungstäter und Randtäter bewirken wird, ist eher zu befürchten.

Im übrigen sprechen die Erfahrungen, die die Praxis mit der Kronzeugenregelung des § 31 BtMG gemacht hat, gegen die Einführung des Kronzeugen für den Bereich terroristischer Straftaten. Ebensowenig, wie sich die mit der Schaffung des § 31 BtMG verknüpfte Hoffnung auf eine Effektivierung der Bekämpfung der organisierten Rauschgiftkriminalität erfüllt hat, dürfte die Erwartung gerechtfertigt sein, daß der Kronzeuge zu einer wirksamen Bekämpfung des Terrorismus beitragen wird.