

28.04.89

R - In

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten

Punkt der 600. Sitzung des Bundesrates am 12. Mai 1989

Der federführende Rechtsausschuß und der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfehlen dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes nicht zuzustimmen.

Begründung:

Für die beschlossenen Gesetzesänderungen ist ein Bedürfnis nicht ersichtlich. Die dem Gesetzesbeschluß 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.

Ausgeliefert am 28. APR. 1989

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 die Ausschöpfung der vorhandenen Gesetze erforderlich.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

a) Zu den Änderungen des Strafgesetzbuches (Artikel 1):

Die Erhöhung der Mindeststrafe von bisher drei auf künftig fünf Jahre Freiheitsstrafe in § 239 a, § 239 b StGB 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 Geiselnahmer wegen einer Beendigung des Menschenraubs oder der Geiselnahme haben. Ausgehend von der derzeitigen Mindeststrafe von drei Jahren kann das Gericht gem. § 239 a Abs. 3 StGB i.V. mit § 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 Geiselnehmern zum Zwecke einer unblutigen Beendigung der Geiselnahme könnte daher im Falle der genannten Heraufsetzung der Mindeststrafe nachhaltig beeinträchtigt werden.

Die vorgeschlagene Erweiterung der Nötigungsmittel in § 239 b StGB um die Freiheitsentziehung ist nicht neu. Bereits bei den Beratungen des - im Jahre 1971 als Zwölftes Strafrechtsänderungsgesetz verabschiedeten - 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 Seite 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 Seite 1558, 1560; vgl. das Protokoll über die 50. Sitzung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform in der 6. Wahlperiode Seite 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 Strafraum 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 in der Literatur hierzu zum Teil aufgeführten Beispiele (Dreher/Tröndle, 44. Auflage, Rd.Nrn. 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).

Entsprechendes gilt für die beschlossene Einbeziehung der Geisel in den Kreis der Nötigungsadressaten in § 239 a StGB. Insoweit bieten die Bestimmungen über die Erpressung (§§ 253, 255 StGB) einen ausreichenden strafrechtlichen Schutz.

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 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 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.

Erkenntnisse, daß sich der Strafraum des § 316 b StGB geltender Fassung 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 Strafraum auszuschöpfen. Die Verdoppelung der angedrohten 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.

b) Zur Änderung der Strafprozeßordnung (Artikel 2):

Die Erweiterung der Haftgründe der Wiederholungsgefahr um die Anlaßtat des besonders schweren Falles des Landfriedensbruchs ist entbehrlich. Gerade bei den ins Auge gefaßten "reisenden Gewalttätern" wird die zu erwartende Strafe vielfach die Erwartung des Untertauchens und damit die Annahme des Haftgrundes der Fluchtgefahr rechtfertigen, sofern nur ausreichende Beweise zur Begründung des dringenden Tatverdachts gegeben sind. Dies haben Strafverfolgungspraktiker bei der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzesvorhaben vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages am 30. November 1988 bestätigt.

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

c) Zu den Änderungen des Versammlungsgesetzes (Artikel 3):

Für die Einführung eines generellen strafrechtlichen Verbots der Vermummung und der sog. Schutzbewaffnung ist ein Bedürfnis nach wie vor nicht ersichtlich. Die Ver-

mummung 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 (§ 17 a, § 29 Abs. 1 Nr. 1 b) eine Ordnungswidrigkeit. Die Polizei kann in diesen Fällen nach dem für Ordnungswidrigkeiten geltenden Opportunitätsprinzip nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten 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 Gesetzesbeschluß 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 Überlegungen können einen 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 vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages am 30. November 1988) 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. Das Zusammenrottungsverbot würde nicht nur 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. vermuteamt 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 Schutzraffen 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.

Ein Bedürfnis für die Schaffung einer Strafbestimmung gegen den Aufruf zur Teilnahme an einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung 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 hier nach bestehenden Möglichkeiten, die öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung zu ahnden, nicht ausreichen, liegen nicht vor. Im übrigen würde der beschlossene § 23 des Versammlungsgesetzes zu einem Wertungswiderspruch führen: Derjenige, der nach einer aufgelösten Demonstration zur Fortsetzung aufruft, wird mit Strafe bedroht, während nur ordnungswidrig handelt, wer weiter demonstriert.

Gegen § 12 i Versammlungsgesetz - neu - sprechen folgende Gründe:

- Es fehlt eine allgemeine Regelung zur Erhebung von personenbezogenen Daten durch die Polizei.

- § 12 a Abs. 1 schafft eine Rechtsgrundlage für Bild- und Tonaufnahmen. Unterschieden werden muß jedoch zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen. Durchlaufende Aufnahmen, die nicht aufgezeichnet werden, unterliegen nach dieser Regelung denselben Anforderungen wie Aufzeichnungen. Demnach müßten die engen Voraussetzungen des Absatzes 1 auch dann vorliegen, wenn sich ein Einsatzleiter z.B. Aufnahmen, die nicht aufgezeichnet werden, in die Einsatzzentrale überspielen läßt, um danach seine Entscheidungen hinsichtlich des polizeilichen Kräfteinsatzes zu treffen.
- Nach § 12 a Abs. 1 sind Aufnahmen bereits zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Aufnahmen i.S. von Aufzeichnungen sollten aber zum Schutz der Versammlungsteilnehmer nur zulässig sein, wenn Gewalttätigkeiten drohen.
- § 12 a Abs. 2 Nr. 1 läßt die Verwertung der zulässigerweise erhobenen Daten zur Verfolgung begangener Ordnungswidrigkeiten nicht zu.

Hinsichtlich der Bestimmung über die Einziehung von Gegenständen, auf die sich eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit nach dem Versammlungsgesetz bezieht (§ 30 Versammlungsgesetz -neu-), kann ein Regelungsbedürfnis, das es rechtfertigen würde, allein um dieser Bestimmungen willen das Versammlungsgesetz zu ändern, nicht festgestellt werden.

d) Zur Kronzeugenregelung (ARTIKEL 4):

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 Abstand zu nehmen. Als Gründe sind - zusammengefaßt - im wesentlichen angesehen worden:

- Verstoß der Straflosigkeit bzw. milderer Bestrafung des Kronzeugen gegen das Rechtsstaatsprinzip und gegen das Gleichheitsprinzip
- Verletzung des Legalitätsprinzips und des Öffentlichkeitsprinzips
- Gefahr einer Destabilisierung der Rechtsordnung und der Erschütterung des Rechtsbewußtseins der Bevölkerung durch die Privilegierung des Kronzeugen

- Rechtsstaatswidrigkeit des Zusammenwirkens des Staates mit Schwerstkriminellen.

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.