

27.09.24

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches - Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften sowie von dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc
(§ 105 Absatz 1 Nummer 5 StGB)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc ist § 105 Absatz 1 Nummer 5 wie folgt zu fassen:

„5. Organe einer kommunalen Gebietskörperschaft oder einer für ein Teilgebiet eines Landes gebildeten Verwaltungseinheit“.

Begründung:

Der Gesetzentwurf beschränkt sich hinsichtlich des Schutzbereichs in Ziffer 5 auf die „Volksvertretung kommunaler Gebietskörperschaften“. Dies wird den - auch sonst im Strafgesetzbuch anerkannten – Schutzerfordernissen in zweifacher Hinsicht nicht gerecht. Dieser Antrag zielt darauf, in Nummer 5 sachgerechterweise den Schutz allgemein auf die Organe kommunaler Gebietskörperschaften und bestimmter anderer Verwaltungseinheiten in den Ländern zu erstrecken.

Die beschränkte Erweiterung des Schutzes auf „Volksvertretungen einer kommunalen Gebietskörperschaft“ schließt dem Wortlaut nach Verwaltungseinheiten in Teilgebieten der Länder aus, die aufgrund allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl legitimiert sind, denen aber die nach Artikel 28 Grundge-

setz für kommunale Gebietskörperschaft erforderliche Selbständigkeit fehlt.

So ist nach Artikel 1 Absatz 1 der Verfassung von Berlin (VvB) Berlin ein deutsches Land und zugleich eine Stadt. Nach Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 gliedert sich Berlin in zwölf Bezirke. Sie erfüllen nach Artikel 66 VvB ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und nehmen regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Organe der Bezirke sind die Bezirksverordnetenversammlung und das Bezirksamt. Dieses besteht aus dem Bezirksbürgermeister und sieben Bezirksstadträten, die durch die Bezirksverordnetenversammlung gewählt werden. Das Bezirksamt ist die Verwaltungsbehörde des Bezirks und vertritt diesen in seinen Angelegenheiten (Artikel 74 Absatz 2 VvB). Die in allgemeiner, gleicher geheimer und direkter Wahl gewählte Bezirksverordnetenversammlung übt die Kontrolle der Verwaltung aus und beschließt den Bezirkshaushaltsplan sowie in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten (Artikel 72 VvB).

Die für die Erweiterung des Schutzbereichs des § 105 um Volksvertretungen kommunaler Gebietskörperschaften durch die Bundesregierung herangezogenen Gründe beanspruchen für die Bezirksverordnetenversammlung als einer in den Bezirken gebildeten Verwaltungseinheit gleichermaßen Gültigkeit. Auch sie sind im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten - insbesondere aufgrund der direkten Wahl ihrer Mitglieder - für das verfassungsgemäße Funktionieren des staatlichen Lebens von ausschlaggebender Bedeutung. Ihre Entscheidungen betreffen die Belange der Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks und wirken sich damit auf das gesellschaftliche Zusammenleben unmittelbar aus.

In § 108e Absatz 3 Nummer 2 StGB hat dies Anerkennung gefunden. Danach stehen die Mitglieder eines in unmittelbarer und geheimer Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes gebildeten Verwaltungseinheit bei der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern Mitgliedern einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder gleich. Dazu hieß es in der Gesetzgebung (BT Drs. 18/607): „Die neue Nummer 2 soll der besonderen Situation derjenigen Länder bzw. Stadtstaaten Rechnung tragen, in denen beispielsweise eine Aufgliederung in Bezirke erfolgt ist, die keine Gebietskörperschaften darstellen und in denen Verwaltungseinheiten bestehen, an deren Aufgabenwahrnehmung gewählte Verwaltungsausschüsse bzw. -gremien mitwirken.“

Darüber hinaus ist der sachliche Schutzbereich auf die auf bezirklicher Ebene handelnden Hauptverwaltungsbeamten zu erstrecken. Der sachliche Schutzbereich des § 105 Strafgesetzbuch ist nicht daran geknüpft, dass die erfassten Organe unmittelbar demokratisch legitimiert sind. Vielmehr erfasst er Organe der Exekutive. Die genannten Mitglieder des Bezirksamts nach Artikel 74 Absatz 1 der Verfassung von Berlin – als einem Organ der für ein Teilgebiet Berlins gebildeten Verwaltungseinheit – vertreten in ihrem Zuständigkeitsbereich, etwa Jugend, Stadtentwicklung oder Soziales oder Bildung - den Bezirk und verantworten die Verwaltungsentscheidungen gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern. Auch für sie gelten die von der Begründung des Entwurfs angeführten Erwägungen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung erkennt dies ausdrücklich an, wenn er in § 106 StGB den Schutz vor Nötigung auf Landräte und Bürgermeister erstreckt.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb

Dreifachbuchstabe ccc (§ 106 Absatz 1

Nummer 2 Buchstabe e StGB)

In Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Dreifachbuchstabe ccc ist § 106 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe e wie folgt zu fassen:

„e) eines Organs einer kommunalen Gebietskörperschaft oder eines Organs einer für ein Teilgebiet eines Landes gebildeten Verwaltungseinheit“.

Begründung:

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beschränkt sich hinsichtlich des Schutzbereichs in § 106 Nummer 2 e) Strafgesetzbuch (StGB) auf die „Mitglieder der Volksvertretung kommunaler Gebietskörperschaften“. Der Schutz soll zudem in Ziffer 3 gesondert auf „einen Bürgermeister oder einen Landrat“ ausgedehnt werden.

Dies wird den - auch sonst im Strafgesetzbuch anerkannten - Schutzerfordernissen in zweifacher Hinsicht nicht gerecht. Sachgerecht ist es zum einen, den Schutz allgemein auf die Mitglieder von Organen kommunaler Gebietskörperschaften wie auf Mitglieder von Organen bestimmter anderer Verwaltungseinheiten in den Ländern zu erstrecken. Darauf zielt dieser Antrag mit der Regelung zu § 106 Absatz 1 Nummer 2 e StGB einerseits und dem Verzicht auf die im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Änderung unter Doppelbuchstabe cc, der Einfügung von Nummer 3 „ 3. einen Bürgermeister oder einen Landrat“. Der Schutz auch dieser der Organe selbst dagegen wäre über die gesondert beantragte Änderung des § 105 StGB herbeizuführen.

Die im Entwurf der Bundesregierung beschränkte Erweiterung des Schutzes auf „Volksvertretungen einer kommunalen Gebietskörperschaft“ in § 106 Ziffer 2 e StGB schließt dem Wortlaut nach Mitglieder von Verwaltungseinheiten in Teilgebieten der Länder aus, die aufgrund allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl legitimiert sind, denen aber die nach Artikel 28 Grundgesetz für kommunale Gebietskörperschaft erforderliche Selbständigkeit fehlt.

So ist nach Artikel 1 Absatz 1 der Verfassung von Berlin die (VvB) Berlin ein deutsches Land und zugleich eine Stadt. Nach Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 gliedert sich Berlin in zwölf Bezirke. Sie erfüllen nach Artikel 66 VvB ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und nehmen regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Organe der Bezirke sind die Bezirksverordnetenversammlung und das Bezirksamt. Dieses wiederum besteht aus dem Bezirksbürgermeister und sieben Bezirksstadträten, die durch die Bezirksverordnetenversammlung gewählt werden. Das Bezirksamt ist die Verwaltungsbehörde des Bezirks und vertritt diesen in seinen Angelegenheiten (Artikel 74 Absatz 2 VvB). Die in allgemeiner, gleicher geheimer und direkter Wahl gewählte Bezirksverordnetenversammlung übt die Kontrolle der Verwaltung aus und beschließt den Bezirkshaushaltsplan sowie in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten (Artikel 72 VvB).

Die für die Erweiterung des Schutzbereichs des § 106 StGBum Mitglieder von Volksvertretungen kommunaler Gebietskörperschaften durch die Bundesregierung herangezogenen Gründe beanspruchen für die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung als einer in den Berliner Bezirken gebildeten Verwaltungseinheit gleichermaßen Gültigkeit. Auch sie sind - insbesondere aufgrund der direkten Wahl - für das verfassungsgemäße Funktionieren des staatlichen Lebens von ausschlaggebender Bedeutung. Ihre individuellen Entscheidungen als Mandatsträger betreffen die Belange der Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks und wirken sich damit auf das gesellschaftliche Zusammenleben unmittelbar aus.

In § 108e Absatz 3 Nummer 2 StGB hat dies Anerkennung gefunden. Danach stehen die Mitglieder eines in unmittelbarer und geheimer Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes gebildeten Verwaltungseinheit bei der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern Mitgliedern einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder gleich. Dazu hieß es in der Gesetzgebung (BT Drs. 18/607): „Die neue Nummer 2 soll der besonderen Situation derjenigen Länder bzw. Stadtstaaten Rechnung tragen, in denen beispielsweise eine Aufgliederung in Bezirke erfolgt ist, die keine Gebietskörperschaften darstellen und in denen Verwaltungseinheiten bestehen, an deren Aufgabenwahrnehmung gewählte Verwaltungsausschüsse bzw. -gremien mitwirken.“

Daneben ist der sachliche Schutzbereich auf die auf bezirklicher Ebene handelnden Hauptverwaltungsbeamten zu erstrecken. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beschränkt dies in Ziffer 3 auf einen Bürgermeister oder Landrat. Dies Begrifflichkeiten erfassen die kommunalen Funktionsträger zum einen nicht erschöpfend. Zum anderen ist ihre Regelung in § 106 Absatz 1 Nummer 3 StGB nicht überzeugend. Entscheidend anzuknüpfen ist – wie bereits in der Überschrift der §§ 105 StGB erkennbar - an die Organqualität. Da die kommunalen Gebietskörperschaften und Verwaltungseinheiten durch ihre Organe handeln, etwa in Person zum Beispiel des Bürgermeisters oder Landrats, ist es sachgerecht, deren Schutz vor Nötigung entsprechend – wie gesondert beantragt - allgemein in § 105 StGB zu verorten und von der Ergänzung des § 106 Absatz 1 StGB um die Nummer 3 Abstand zu nehmen.

Die dem Bürgermeister oder einem Landrat als Hauptverwaltungsbeamte einer kommunalen Gebietskörperschaft entsprechenden Organqualität beschränkt sich für Organe eines für ein Teilgebiet eines Landes gebildeten Verwaltungseinheiten nicht ohne weiteres auf eine natürliche Person allein. Bezieht sich die Nötigung auf einzelne Bezirksstadträte in Berlin, wird sein spezifischer Schutz vor Nötigung nur über seine Eigenschaft als Mitglied dieses Organs vermittelt werden. Da Mitglieder einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft wie die eines gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes gebildeten Verwaltungseinheit stets Mitglieder eines ihrer Organe sind, ist der Tatbestand allgemein auf Mitglieder von Organen auszudehnen, um den umfassenden Schutz zu gewährleisten.

3. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe dd – neu –
(§ 106 Absatz 1 StGB)

Dem Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b ist folgender Doppelbuchstabe anzufügen:

- ,dd) In dem Satzteil nach Nummer 3 wird das Wort „auszuüben,“ durch die Wörter „auszuüben oder sein Amt oder Mandat ganz oder teilweise aufzugeben,“ ersetzt.‘

Begründung:

Der Gesetzentwurf orientiert sich hinsichtlich der Änderung des Tatbestands der Nötigung des Bundespräsidenten und von Mitgliedern eines Verfassungsorgans gemäß § 106 StGB an dem vom Bundesrat in den Bundestag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes von Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger und übernimmt die darin vorgesehene Änderung der Norm weitgehend. Eine wesentliche Abweichung besteht darin, dass nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Nötigungen mit dem Ziel, die betroffene Person zur Aufgabe ihres Amtes oder Mandats zu bewegen, nicht vom Tatbestand erfasst sein sollen.

Die im Gesetzentwurf der Länder Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes von Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger vorgesehene Fassung des § 106 StGB-E erscheint jedoch insoweit vorzugswürdig.

Der Tatbestand des § 106 StGB erfasst Nötigungen von Personen, denen besonders bedeutsame Entscheidungen im staatlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland anvertraut sind. Da im Falle der Nötigung nicht nur deren persönliche Freiheit, sondern auch die Funktionsfähigkeit der jeweiligen staatlichen Einrichtung beeinträchtigt wird, ist es gerechtfertigt, eine über den Tatbestand der Nötigung in § 240 StGB hinausgehende Strafvorschrift vorzusehen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es jedoch geboten, den Tatbestand um Nötigungen mit dem Ziel, Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger um die Aufgabe ihres Amtes oder Mandats zu bewegen, zu erweitern. Werden für die Täterinnen und Täter unliebsame Personen durch Nötigung aus dem Amt gedrängt, erscheint dies im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Staates mindestens genauso strafwürdig wie die Einflussnahme auf einzelne Entscheidungen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 5a – neu – (§ 106a – neu – StGB),
Artikel 2 Nummer 1 (§ 74a Absatz 1 Nummer 2a GVG)

- a) Nach Artikel 1 Nummer 5 ist folgende Nummer einzufügen:

,5a. Nach § 106 wird folgender § 106a eingefügt:

„§ 106a

Beeinflussung von Amts- und Mandatsträgern

Wer die Lebensgestaltung einer in § 106 Absatz 1 genannten Person, eines Mitglieds eines in unmittelbarer und allgemeiner Wahl von der Bevölkerung gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft gebildeten Verwaltungseinheit, eines Amtsträgers oder eines Europäischen Amtsträgers in einer Weise unbefugt nicht unerheblich beeinträchtigt, die, auch in Verbindung mit weiteren ihm bekannten gleichartigen vorgenommenen oder geplanten Handlungen, geeignet ist, die Person dazu zu bewegen, ihre Befugnisse nicht oder in einer bestimmten Weise auszuüben oder ihr Amt oder Mandat ganz oder teilweise aufzugeben, indem er

1. ihre räumliche Nähe oder die eines ihrer Angehörigen oder einer ihr nahestehenden Person oder die Nähe einer von diesen Personen privat genutzten Wohnung aufsucht,
2. unter Verwendung von Kommunikationsmitteln oder über Dritte privat Kontakt zu ihr, einem ihrer Angehörigen oder einer ihr nahestehenden Person herzustellen versucht,
3. unter missbräuchlicher Verwendung ihrer personenbezogenen Daten oder derjenigen eines ihrer Angehörigen oder einer ihr nahestehenden Person Bestellungen von Waren oder Dienstleistungen für die jeweilige Person aufgibt oder Dritte veranlasst, Kontakt mit der jeweiligen Person aufzunehmen,
4. eine Tat nach den §§ 202a, 202b oder 202c begeht, die sich auf private Daten von ihr, eines ihrer Angehörigen oder einer ihr nahestehenden Person bezieht,
5. mit der Begehung einer gegen sie, einen ihrer Angehörigen oder eine ihr nahestehende Person gerichteten in § 241 Absatz 1 und 2 genannten rechtswidrigen Tat droht oder eine solche rechtswidrige Tat begeht oder
6. eine andere zu Nummer 1 bis 5 vergleichbare und ebenso schwerwiegende Handlung vornimmt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. In besonders schweren Fällen des Satzes 1 Nummer 1 bis 5 ist die Strafe Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren.

Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. zur Ausführung der Tat eine gegen die Person selbst, einen ihrer Angehörigen oder eine ihr nahestehende Person gerichtete rechtswidrigen Tat gegen die körperliche Unversehrtheit begeht oder
 2. zum Nachteil einer Person handelt, die noch nicht einundzwanzig Jahre alt ist.“ ‘
- b) In Artikel 2 Nummer 1 § 74a Absatz 1 Nummer 2a sind nach dem Wort „Strafgesetzbuches,“ die Wörter „sowie gegen Hoheitsträger in den Fällen des § 106a des Strafgesetzbuches,“ einzufügen.

Folgeänderung:

Dem Artikel 1 Nummer 1 ist folgender Buchstabe anzufügen:

- ‘d) Nach der Angabe zu § 106 StGB wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 106a Beeinflussung von Amts- und Mandatsträgern“. ‘

Begründung:

Der Gesetzentwurf orientiert sich hinsichtlich der Änderung der Tatbestände der Nötigung von Verfassungsorganen gemäß § 105 StGB und der Nötigung des Bundespräsidenten und von Mitgliedern eines Verfassungsorgans gemäß § 106 StGB sowie der Änderung des GVG an dem vom Bundesrat in den Bundestag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes von Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger und übernimmt die darin vorgesehene Änderungen der Norm weitgehend. Der in diesem Zusammenhang vorgesehene neue Straftatbestand der Beeinflussung von Amts- und Mandatsträgern gemäß § 106a StGB-E ist hingegen nicht vorgesehen, obwohl dieser zur Erreichung des in der Gesetzesbegründung beschriebenen Ziels des Schutzes von für das Gemeinwohl tätigen Personen essentiell ist.

Der von der Bundesregierung verfolgte Ansatz, diesen Schutz von für das Allgemeinwohl tätigen Personen allein über Regelungen zur Strafzumessung zu gewährleisten, wird dem benannten Ziel nicht gerecht. Trotz der zahlreichen in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Straftatbestände, die bei Angriffen auf die für das Gemeinwohl engagierten Personen im Einzelfall verwirklicht sein können, sehen sich diese Übergriffen von verschiedenen Personen gerade auch in ihren privaten Bereichen ausgesetzt, die bisher vom Strafrecht nicht erfasst werden, sodass Ermittlungsverfahren aus rechtlichen Gründen einzustellen sind. In diesen Fällen verfängt die Berücksichtigung der Gemeenschädlichkeit der Tat bei der Strafzumessung nicht. Aus diesem Grund wird weiterhin die Erweiterung der Strafbarkeit auf solche Fälle für notwendig erachtet, wie sie in dem auf Initiative von Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vom Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf u. a. zur

Schaffung eines neuen Straftatbestands der Beeinflussung von Amts- und Mandatsträgern vorgesehen ist.

Hierdurch soll im Sinne einer wehrhaften Demokratie gewährleistet werden, dass Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger ihre Entscheidungen nicht aufgrund von befürchteten Nachteilen außerhalb ihrer Tätigkeit, sondern frei nach den rechtlichen Vorgaben treffen. Wer sich für den Rechtsstaat engagiert, soll mit dem Schutz des Staates vor Übergriffen in die persönliche Lebensgestaltung hinein rechnen können. Versuche, durch mehr oder weniger subtile Drohungen ein Klima der Angst zu schaffen sollen unterbunden und damit auch weitere Menschen zur Übernahme von Ämtern und Mandaten motiviert werden. Hierdurch soll auch erreicht werden, dass bei Wahlen ein möglichst breites Meinungsspektrum abgebildet wird.

Bei der Änderung der Fassung von § 74a Absatz 1 Nummer 2a GVG-E handelt es sich um eine Folgeänderung der Einfügung des § 106a StGB-E, um für diese Delikte – wie schon für Taten nach §§ 105 und 106 StGB-E gegen kommunale Entscheidungsträger – die Zuständigkeit der Staatsschutzkammern bei den Landgerichten zu begründen.