

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Bundesministerium der Justiz

E-Mail: IIA2@bmj.bund.de

Bearbeitet von

Kirstin Walsleben (DST)
Telefon 030/37711-210
E-Mail: kirstin.walsleben@staedtetag.de

Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Telefon 030/ 590097-321
E-Mail: Klaus.Ritgen@landkreistag.de

Miriam Marnich (DStGB)
Telefon 030/77307-252
E-Mail: miriam.marnich@dstgb.de

Berlin, 31.07.2024

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften sowie sonstigen dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf bedanken wir uns.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Intention der Änderungen des Strafgesetzbuches, den Schutz von ehrenamtlich Engagierten sowie Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern, Vollstreckungsbeamtinnen und -beamten sowie Einsatzkräften auf kommunaler Ebene vor Hass, Anfeindungen und Gewalt zu verbessern, ausdrücklich. Um diesem Ziel tatsächlich gerecht zu werden, sind aus kommunaler Sicht jedoch weitergehende strafrechtliche und -prozessuale Regelungen und Maßnahmen erforderlich, was wir im Folgenden gern erläutern möchten.

Vorbemerkung

Das Ausmaß von Bedrohungen, Beleidigungen und Angriffen gegenüber Menschen, die sich auf kommunaler Ebene im Haupt- und Ehrenamt engagieren, ist immens und bewegt sich seit Jahren auf einem sehr hohen Niveau. Dies geht aus den Ergebnissen des „Kommunales Monitoring zu Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern (KoMo)“ des Bundeskriminalamtes in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden hervor.

Insbesondere die Qualität von Hass und Anfeindungen sowohl im täglichen Leben als auch im digitalen Raum hat sich drastisch verschärft. Fast jeder und jede vierte Kommunalpolitikerin und -politiker sowie Beschäftigte in der Verwaltung ist davon regelmäßig und mehrfach betroffen. Dies hat gravierende Folgen für die Betroffenen, für die Attraktivität des kommunalpolitischen Engagements und die Funktionsfähigkeit der kommunalpolitischen Ämter und Mandate.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend notwendig, dass Anfeindungen und Gewalt gegenüber Menschen, die sich auf kommunaler Ebene tagtäglich für das Gemeinwohl und die Demokratie engagieren, konsequent strafrechtlich verfolgt und entsprechend geahndet werden können. Hierfür muss das Strafrecht verschärft, bestehende Strafrechtslücken geschlossen und insbesondere die Strafrechtsverfolgung konsequenter und effektiver durch Polizei und Justiz betrieben werden. Dies bestätigen laut des Kommunalmonitorings 74 Prozent der Kommunalpolitikerinnen und -politiker selbst, die die Umsetzung weiterer Maßnahmen – darunter auch härtere Strafmaßnahmen bzw. Gesetzesverschärfungen – zu ihrem besseren Schutz vor Anfeindungen und Übergriffen für erforderlich halten.

Die kommunalen Spitzenverbände erkennen an, dass mit dem Gesetz zur Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften im Jahr 2017 und insbesondere mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität im Jahr 2021 bereits wichtige Maßnahmen zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes von Repräsentanten des Staates auf kommunaler Ebene ergriffen wurden.

Allerdings ist festzustellen, dass die Maßnahmen in der kommunalen Praxis oftmals nicht den gewünschten Effekt haben. Die Taten werden, sofern sie überhaupt eine strafrechtliche Relevanz haben, in vielen Fällen gar nicht erst verfolgt oder eingestellt und bleiben damit ohne rechtliche Konsequenzen. Dies führt zu Frustration und zum Teil auch Resignation bei den Betroffenen und lässt Zweifel daran entstehen, ob der Staat ihnen ausreichend Rückendeckung gibt.

Zu dem Gesetzesentwurf im Einzelnen

Zu Art. 1 Nr. 1: Ergänzung des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB-E

Zum Schutz von ehrenamtlich tätigen Personen sowie Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern soll in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB eine Ergänzung im Rahmen der Grundsätze der Strafzumessung vorgenommen werden.

Es ist zu begrüßen, dass bei der Strafzumessung - künftig auch - berücksichtigt werden soll, ob die verschuldeten Auswirkungen der Tat geeignet sind, eine dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit nicht nur unerheblich zu beeinträchtigen. Die Ergänzung in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB dient (jedoch) vor allem der Klarstellung und Bekräftigung der geltenden Rechtslage sowie der Sensibilisierung der Gerichte und Ermittlungsbehörden und bedingt, dass dieser Ansatz in der gerichtlichen Praxis auch zur Anwendung kommt. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass sich ein Großteil der Übergriffe gegen Beschäftigte der Verwaltung richtet, insbesondere durch Beleidigung und/oder Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte. Es stellt sich die Frage, ob hinsichtlich dieser Gruppe der Lösungsansatz über die Strafzumessung greift. Es ist insofern unklar, ob sich die Beschäftigten für das Gemeinwohl im Sinne der Norm einsetzen oder ob der Einsatz für das Gemeinwohl ein Plus zur „normalen“ beruflichen Tätigkeit erfordert.

Zudem löst dieser Ansatz ein wichtiges und in der Vorbemerkung bereits geschildertes Problem nicht: Insbesondere die Tatbestände der Beleidigungen (§§ 185, 188 StGB), üblen Nachrede (§ 186 StGB), Verleumdung (§ 187 StGB), aber auch Nötigungen (§240 StGB), Bedrohungen (§ 241 StGB) sowie Androhungen von Straftaten (§ 126 StGB) sind in nur wenigen Fällen tatsächlich erfüllt. Dies ist jedoch die Voraussetzung dafür, dass ein Angriff oder eine Anfeindung gegenüber dem Gemeinwohl dienenden Tätigen auf kommunaler Ebene überhaupt strafscharfend berücksichtigt werden kann. Zudem sind subtile und oft diffuse Drohungen und Einschüchterungsversuche („ich weiß, wo du wohnst“ oder „ich weiß, wo deine Kinder zur Schule gehen“) strafrechtlich gar nicht erst relevant.

Wir halten vor diesem Hintergrund die Regelung mit ihrem rein klarstellenden Charakter für nicht hinreichend und sprechen uns für folgende weitergehende Maßnahmen aus:

1. Ergänzung um die Gesetzesinitiative für die Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes von kommunalen Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern des Bundesrates (BRat -Drs. 216/2024)

Wir sprechen uns dafür aus, dass das Gesetzgebungsvorhaben Ihres Hauses die Regelungsvorschläge der Initiative des Bundesrates aufgreift und die Gesetzesentwürfe gemeinsam weiterverfolgt werden. Zwar teilen wir die Einschätzung, dass es vor allem auf eine konsequente Verfolgung und Ahndung der Taten im bestehenden Rechtsrahmen ankommt. Allerdings sehen wir, wie der Bundesrat, dennoch sichtbare und vor allem spürbare Strafrechtslücken, die es zu schließen gilt.

Dies gilt insbesondere für die strafrechtliche Erfassung von Einschüchterungen, Nachstellungen und oftmals subtile und diffuse Drohungen gegenüber kommunalpolitisch Engagierten und/oder ihren Familienangehörigen, die die Funktionsfähigkeit als Repräsentanten dieses Rechtsstaates massiv beeinflussen und nicht nur den Schutz ihrer individuellen Rechtsgüter bezwecken. Darunter fallen insbesondere zunächst niedrigschwellig erscheinende Einwirkungen verschiedener Personen auf den Privatbereich der Betroffenen, die erst in ihrer Gesamtheit ein Potential der Einschüchterung entfalten. Diese beeinflussen das persönliche Umfeld und vor allem die Ausübung der Aufgaben im kommunalpolitischen Amt bzw. Mandat jedoch in der Regel in gleicher Weise, wie bereits strafrechtlich erfasste Tatbestände. Die Massivität und der lange Zeitraum, in welchem Drohungen und Beleidigungen ausgesprochen oder sonst kommuniziert werden, stehen häufig direkten Drohungen und Beeinträchtigungen, wie sie Stalking-Opfer oft ausgesetzt sind, kaum nach.

Im Gegensatz zu Nachstellungen nach § 238 StGB ist es aufgrund der Begrenzung des Personenkreises und dem Zusammenhang mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes nicht erforderlich, dass die Tat „beharrlich“ bzw. nach der Neufassung „wiederholt“ erfolgen und es zu einer „schwerwiegenden“ bzw. nach der Neufassung „nicht unerheblichen“ Beeinträchtigung der Lebensführung im Sinne des § 238 geführt haben muss. Die Beeinträchtigung der Amts- oder Mandatsträger ergibt sich regelmäßig nicht nur durch die Verhaltensweisen eines Einzelnen oder einer Gruppe, die die Voraussetzungen der Mittäterschaft nach § 25 StGB erfüllen, sondern vielfach durch den Summierungseffekt einer Vielzahl an unterschiedlichen, nicht verbundenen Tätern. Dies rechtfertigt, auf das Merkmal beharrlich bzw. wiederholt gänzlich zu verzichten.

Die Tatsache, dass die Handlungen in § 106a StGB-neu „unbefugt“ sein müssen, sollte verhindern, dass Handlungen erfasst sind, die nicht strafwürdig und „sozialadäquat“ sind. Dass die Tatbestandsmerkmale „nicht unerhebliche Beeinträchtigung der Lebensgestaltung“ und die Anforderungen an die Konkretetheit der Vorstellungen hinsichtlich der Handlungen Dritter, von denen Beeinträchtigungen ebenfalls ausgehen, schwer nachweisbar sind, mag richtig sein. Hier wäre ein Ansatz, lediglich vorauszusetzen, dass die Handlung „geeignet“ ist, die Lebensgestaltung nicht unerheblich zu beeinträchtigen.

Einer besonderen Gefährdung sind auf kommunaler Ebene auch die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ausgesetzt. Sie sollten künftig ebenfalls zum von §§ 105, 106 StGB geschützten Personenkreis gehören. Mit der Erweiterung des Tatbestandes des §§ 105, 106 StGB um die Mitglieder der Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft werden die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nur erfasst, wenn sie von Amts wegen Mitglied der Vertretungskörperschaften sind. Das ist nicht in allen Bundesländern der Fall. Eine Gleichstellung mit den gewählten Mitgliedern der Vertretungskörperschaften ist im Übrigen auch deshalb gerechtfertigt, weil die Hauptverwaltungsbeamten ihrerseits ein Wahlamt ausüben und ganz überwiegend ebenfalls direkt vom Volk gewählt werden.

Darüber hinaus regen wir an, auch den Schutz der sonstigen Beamten und Angestellten in den Kommunalverwaltungen sowie Jobzentren deutlich zu verbessern. Diese Berufsgruppen werden von den §§ 105 ff. StGB nicht erfasst. Gerade sie haben aber häufig direkten Kontakt mit Bürgern und sind Anfeindungen und Gewalt unmittelbar ausgesetzt. Hier wäre ein eindeutiges Signal wünschenswert, aber auch erforderlich, um klarzustellen, dass auch – und gerade sie – besonderen Schutz verdienen.

2. Öffentliches Interesse sollte grundsätzlich bejaht werden

Zahlreiche Verfahren, laut des Kommunalmonitorings 24 Prozent, werden insbesondere wegen Geringfügigkeit oder mangels öffentlichen Interesses mit Verweis auf Privatklageweg eingestellt. Dies führt zu Frust bei den Betroffenen und dazu, dass viele Betroffene davon absehen, Vorfälle jeglicher Art zur Anzeige zu bringen. Dies ist jedoch zwingend notwendig, um Hass und Anfeindungen nicht als Teil des Amtes hinzunehmen, sichtbar zu machen und die Möglichkeit einer rechtlichen Verfolgung überhaupt zu eröffnen, sofern dies nicht von Amts wegen für erforderlich gehalten wird. Aus unserer Sicht sind Anfeindungen und Angriffe auf Repräsentanten des Staates und kommunalpolitisch Engagierte immer auch Angriffe auf unser Gemeinwesen und unsere Demokratie. Eine Ahndung solcher Straftaten sollte deshalb immer im öffentlichen Interesse liegen. Dies signalisiert auch den notwendigen Rückhalt gegenüber den Betroffenen.

Dies sollte durch eine entsprechende Änderung der Rechtsgrundlagen in den Richtlinien für das Strafverfahren und den Bußgeldverfahren (RiStBv) oder auch in den entsprechenden Regelungen der Strafprozessordnung klargestellt werden.

Zu Art. 1 Nr. 2: Ergänzung in § 113 Absatz 2 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte)

§ 113 Absatz 2 StGB soll zum Schutz von u. a. Polizistinnen und Polizisten, Hilfeleistenden der Feuerwehr, des Katastrophenschutzes, eines Rettungsdienstes, eines ärztlichen Notdienstes oder einer Notaufnahme erweitert werden: Künftig soll auch die Tatbegehung mittels eines hinterlistigen Überfalls in der Regel einen besonders schweren Fall darstellen, der mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft werden kann.

Die Änderungen sind aus unserer Sicht zu begrüßen.

Es wird angeregt, die kommunalen Ordnungsbehörden durch eine Ergänzung des § 115 Abs. 3 StGB unter den besonderen Schutz des § 113 StGB zu stellen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Beschäftigtengruppe aus dem Anwendungsbereich der genannten Strafrechtsnorm ausgeklammert ist. In den Ländern sind die Beschäftigten der kommunalen Ordnungsbehörden originär für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig und bei der Ausübung ihrer Tätigkeit ebenfalls zunehmend verbalen und tätlichen Übergriffen ausgesetzt.

In diesem Zusammenhang regen wir des Weiteren an, auch das medizinische Personal in Arztpraxen und Krankenhäusern (außerhalb der Notaufnahmen) durch eine Änderung des § 115 Abs. 3 StGB unter den besonderen Schutz des § 113 StGB zu stellen. Eine solche Einbeziehung erscheint geboten, weil die verbale wie tätliche Gewalt gegen diese Personengruppen stetig zunimmt und nicht nachvollziehbar ist, weshalb etwa die Krankenschwester in einer Notaufnahme strafrechtlich besser geschützt sein soll als ihre Kollegin auf der Station nebenan oder die Arzthelferin in der Hausarztpraxis.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass es dringend notwendig ist, die Strafverfolgungsbehörden personell und materiell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben angemessen erfüllen können. Die Strafverfolgungsbehörde sind schon heute deutlich überlastet und können schon aus diesem Grund Straftaten gegen Amtsträger nicht vollständig verfolgen. Dass nach den Angaben im Gesetzentwurf nicht mit einem steigenden Erfüllungsaufwand gerechnet wird, lässt vor diesem Hintergrund bereits deutliche Zweifel an der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Regelungen aufkommen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Deutscher Städtetag



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
Deutscher Landkreistag



Marc Elxnat
Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund