

Gemeinplätze, Populistisches, aber auch sinnvolle Vorhaben

Das kriminalpolitische Programm des Koalitionsvertrags – kritisch betrachtet

Gastbeitrag von Prof. Dr. Arthur Kreuzer, Gießen

Öffentliche Diskussion und Kritik zum Koalitionsvertrag 2013 konzentrieren sich auf Plakatives aus dem Wahlkampf: Reichensteuer, Mindestlohn, Mütterrente, Renteneinstiegssalter, Doppelpass, Maut. Unbeachtet bleibt das kriminalpolitische Programm. Ihm gilt dieser Beitrag.

Glücklicherweise haben wir keine dramatische Kriminalitätslage. Politiker werden derzeit weniger bedrängt, aktionistisch zu reagieren mit symbolischen Strafrechtsausweitungen. Dennoch stößt man auch in diesem Programm gelegentlich auf Populismus. Daneben finden sich bloße Gemeinplätze ohne inhaltliche Anreicherung, Vorhaben, die noch abhängig gemacht werden von der Beratung durch Sachverständigengremien, schließlich eine Reihe vernünftiger oder wenigstens diskutabler Fortentwicklungen.

Gerade bei den bedenklichen Vorhaben fragt es sich, ob sie sich später notfalls noch kippen lassen. Das würde jedoch die tatsächliche Wirkkraft solcher Abkommen unterschätzen. Sie binden nicht rechtlich, aber politisch. Bisher wurden kriminalpolitische Festlegungen in Koalitionsverträgen noch immer durchgesetzt. Man erinnere sich an das unsinnige strafrechtliche Vermummungsverbot, den ebenso untauglichen „Warnschussarrest“ oder die verfassungs- und europarechtswidrige „nachträgliche Sicherungsverwahrung“, diese gar für junge Menschen. Würde eine Koalitionspartei später nicht mitziehen, löste sie eine Regierungskrise aus. Das Vertragsprogramm wird – manchmal zögerlich – nach und nach „abgearbeitet“. Die benannten Vorhaben sind also ernst zu nehmen. Von ihrer Umsetzung ist auszugehen. Korrekturen wird es allenfalls in Details oder durch höchste Gerichte geben.

Zunächst zu „Placebos“, *Gemeinplätzen ohne inhaltliche Anreicherung*, bloßen programmatischen Floskeln: Sie nützen und schaden niemand. Man benennt sie, um als kompetent zu erscheinen, nichts Wichtiges übergangen zu haben, oder weil man sich einfach noch nicht auf Konkretes verständigen kann. Beispiele: „Wir verbessern den Schutz von Polizistinnen und Polizisten sowie anderen Einsatzkräften bei gewalttätigen Übergriffen.“ – „Wird ein junger Mensch straffällig, soll die Strafe der Tat auf dem Fuße folgen.“ – „Wir verbessern den strafrechtlichen Schutz vor Beleidigungen in sozialen Netzwerken und Internetforen...Cybermobbing und Cybergrooming ... müssen einfacher gemeldet und angezeigt werden können.“

Sodann zu Themen, für die *Sachverständigengremien in nächster Zeit Vorschläge erarbeiten* oder Evaluationen bisheriger Handhabung Erkenntnisse für weiteres Vorgehen bringen

sollen. Solches Vorgehen ist unbedingt gutzuheißen. Man wünschte es sich auch bei anderen, höchst strittigen Themen:

Die Evaluation ist vorgesehen für Kronzeugenregelung und die krebsartig wuchernde „Verständigung im Strafverfahren“. Das „Dealen mit Gerechtigkeit“ droht den Rechtsstaat zu paralysieren. Gesetzliche Begrenzungen wie die Verbote vorweg zugesagten Rechtsmittelverzichts oder zwischen Verteidigung, Staatsanwaltschaft und Gericht ausgehandelter Strafen werden praktisch unterlaufen.

Eine Expertenkommission soll klären, wie man das Erwachsenen- und Jugendstrafverfahren wirksamer und praxistauglicher gestalten kann. Die Einrichtung von „Häusern des Jugendrechts“ in manchen Städten hat ja gezeigt, dass sinnvolles Zusammenwirken beteiligter Behörden von Anbeginn der Ermittlungen das Verfahren beschleunigen und sozialpädagogisch geeignete Maßnahmen rasch greifen lassen kann. Eine solche Kommission ist ebenfalls vorgesehen zum weiteren Umgang mit DDR-Unrecht, Stasi-Unterlagengesetz, Bundesbeauftragtem und „Gauck-Behörde“.

Als Reaktion auf den „Mollath-Justiz-Skandal“ wird eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu klären haben, wie man den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stärker berücksichtigen kann, wenn jemand strafrechtlich bei erheblich verminderter Schuld in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht wird. Ob da an eine Befristung erstmaliger Unterbringung je nach Verbrechen Schwere gedacht ist?

Weiter zu *Konsequenzen aus Erkenntnissen bei aktuellen deutschen Problemlagen mit internationaler Bedeutung* – Stichworte: NSU, NSA, Vorratsdatenspeicherung und Sportdoping:

Zügig will man die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses umsetzen. Dabei geht es auch um organisatorische und informationelle Verbesserungen bei Sicherheitsdiensten in Bund und Ländern sowie eine verbesserte parlamentarische Kontrolle. Die Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz wird gestärkt. Im Strafrecht soll sichergestellt werden, dass beispielsweise fremdenfeindliche Tatmotive bei der Strafzumessung berücksichtigt werden. Als Wissenschaftler muss man indes warnen, solche Motive als zwingend strafscharfend zu erklären. Es handelt sich gerade bei jungen Tätern oft um ein Bündel be- und entlastender Motive. Ausländerfeindlichkeit spielt oft für einige Tatbeteiligte keine ausschlaggebende Rolle, vielmehr eher Gruppenehorsam.

In der datenschutzrechtlichen und diplomatischen Antwort auf die „NSA-Affäre“ sind die Festlegungen wie bekannt und wohl sachnotwendig recht allgemein. Auf weitere Aufklärung wird gedrängt, ebenso auf ein rechtlich verbindliches Abkommen zum Schutz vor Spionage, ferner auf eine „EU-Datenschutzgrundverordnung“. Die deutsche Spionageabwehr soll gestärkt werden. Schon konkreter nimmt sich das angestrebte Verbot für europäische Telekommunikationsanbieter aus, Daten an ausländische Nachrichtendienste weiterzuleiten.

Zur digitalen Sicherheit allgemein werden organisatorische Verbesserungen angestrebt. Sehr konkret werden Bundesbehörden angehalten, 10 % ihrer IT-Budgets für die Sicherheit ihrer Systeme zu binden. Höchst allgemein nimmt sich demgegenüber das Plädoyer für ein „Völkerrecht des Netzes“ aus.

Die in der Schwarz-Gelben Koalition vereinbarte, durch die FDP verschleppte Umsetzung der EU-Richtlinie zur „Vorratsdatenspeicherung“ wollen die jetzigen Koalitionäre nachholen, schon um europarechtliche Zwangsmaßnahmen zu vermeiden. Weiteres Ziel ist es, die Speicherfrist in der EU auf drei Monate zu verringern. Hier und im Konflikt mit den USA kommen unterschiedliche Verständnisse von Datenschutz- und Sicherheitsdenken zum Tragen. Man kann das Gewicht bereits auf eine Beschränkung der *Datenerfassung* legen oder eben auf die der *Datenverwertung*. Jedenfalls sollen bei uns und in der EU die Datenerfassung geringer, die Datenverwertung stärker beschränkt werden. Kriterien des Bundesverfassungsgerichts zur Verhältnismäßigkeit, wie konkreter Verdacht und Grad der Gefährlichkeit, könnten helfen.

Höchst fragwürdig ist das wohl von SPD, CSU und GRÜNEN betriebene, nunmehr in den Vertrag eingeflossene Vorhaben, mit einer Strafrechtsausweitung auf neuerliche Dopingkandale im Leistungs- und Spitzensport zu reagieren. Festgelegt ist, „weitergehende strafrechtliche Regelungen beim Kampf gegen Doping und Spielmanipulation“ zu schaffen. Ob dazu auch eine Strafbarkeit jeglichen Besitzes von Dopingmitteln bei Sportlern gehören soll, wird von der Klärung verfassungsrechtlicher Fragen abhängig gemacht. Mit diesem Vorbehalt haben sich offenbar Fachleute beteiligter Ministerien durchgesetzt. Im Expertengespräch des Innenministeriums vom 26. September hatte nämlich eine Mehrheit der Sachverständigen mit mir und unterschwellig auch dem Gros der Ministerialen erhebliche Bedenken vorgetragen. Alle vorliegenden Entwürfe für Straftatbestände verletzen das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit. Das betrifft die erfassten Personengruppen, die keine hinreichende Abgrenzung von Breiten- und Spitzensport zulassen. Es betrifft die erfassten Situationen (Jugendphase mit Einnahme von Entwicklungshormonen? Wettkampf im Schulsport? Teilnahme am Volksmarathon?). Und es betrifft die erfassten Substanzen (auch Anabolika in Fitness-Studios?). Eine Besitz- oder Konsumstrafbarkeit verletzt das Grundrecht eigenverantwortlicher Selbstgefährdung. Staatliche Strafen würden kaum je folgen. Sie wären weit weniger wirksam als etwa sportgerichtlich verhängte Sperren und Zwangsgelder. In die Autonomie des Sports würde eingegriffen. Sportorganisationen könnten eigene Dopingkontrolle vernachlässigen unter Hinweis auf polizeiliche Zuständigkeit. Doping-Strafbarkeit würde nichts daran ändern, dass Doping seit Menschengedenken mit sportlichem Wettbewerb verbunden und heutzutage in der gesamten Berufs- und Arbeitswelt üblich ist. Bloße Moral oder die Moral bestimmter Berufe lassen sich nicht durch Strafrecht durchsetzen. Das stützte zudem Scheinheiligkeit: Der Staat fördert den Leistungs- und Spitzensport in der Erwartung nationalen Prestiges („Wir wollen, dass Deutschland eine erfolgreiche Sportnation bleibt.“) Und doch weiß jeder, dass Spitzenstellungen und immer neue Rekorde nur zum Preis geduldeter künstlicher Nachhilfe zu gewinnen sind. Der Staat sollte sich darauf beschränken, die innersportliche

Dopingkontrolle u.a. über die Nationale Anti-Doping- Agentur zu unterstützen und Strafrecht gegen organisierte Formen der Manipulationen einzusetzen. Strafrecht muss ultima ratio bleiben. Hier ist es fehl am Platze, Populismus, unwirksam, unehrlich.

An anderer Stelle moralischer Debatte mit Empörungspotenzial enthält sich der Vertrag erfreulicherweise des strafrechtlichen Instrumentes: Prostitution durch Strafandrohung gegen Freier beseitigen zu wollen, wie es derzeit in Frankreich parlamentarisch heiß diskutiert wird, wäre vergebens und triebe Prostituierte weiter in den zuhälterischen Untergrund. Statt dessen wird das Prostitutionsgesetz mit dem Ziel überarbeitet, durch verbesserte ordnungsbehördliche Kontrolle den Menschenhandel mit Zwangsprostituierten aus armen Ländern und damit den in Deutschland florierenden Sexmarkt einzudämmen.

Letztlich zu *sonstigen, konkreten Maßnahmen in der Strafrechtspolitik*:

Verfassungs- und europarechtlich fragwürdig erscheint der Plan, die schier endlose gesetzgeberische Flickschusterei zur Sicherungsverwahrung fortzusetzen mit einer „nachträglichen Therapieunterbringung“. Sie ist Etikettenschwindel gegenüber der verbotenen „nachträglichen Sicherungsverwahrung“. Sie soll denen gelten, deren besondere Gefährlichkeit aus einer psychischen Störung rührt und erst während des Strafvollzugs erkannt wird. Sie wird nicht einmal einer schon oft geforderten Sachverständigenkommission für wert befunden. Konstruiert wird eine neue Störungsform, die eine unbefristete nachträgliche Therapieunterbringung rechtfertigt; sie soll etwas anderes sein als eine psychische Erkrankung, die im Urteil zur Schuldinderung und unbefristeten psychiatrischen Unterbringung hätte führen können. Wirkliche Bedarfsfälle erst nachträglich erkennbarer Gefährlichkeit werden nicht nachgewiesen. Man übergeht Forschungsergebnisse, wonach aus der Sicherungsverwahrung Entlassene weit seltener rückfällig werden als sonst nach Vollverbüßung der Strafe entlassene Gewalttäter. Just am Tag nach Vertragsunterzeichnung hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof die Bundesrepublik erneut verurteilt wegen konventionswidriger Unterbringung und Verletzung des Rückwirkungsverbots. Dem neuen Gesetz droht ein gleiches Schicksal.

Alle anderen Maßnahmen lassen sich stichwortartig andeuten:

Das Unternehmensstrafrecht soll im Ordnungswidrigkeitenrecht ergänzt werden. Übergangen wird indes die heikle Frage, ob nicht auch Unternehmen als solche Strafsanktionen ausgesetzt werden sollten. In Deutschland bleibt es dabei, nur natürliche Personen bestrafen zu können.

Organisatorisch verbessern will man die Polizeiarbeit gegen Kinderpornografie im Internet und gegen die Einbruchskriminalität. Massen-Gentests sollen bei Sexual- und Gewaltverbrechen über „Beinahetreffer“ auch Verwandte einbeziehen dürfen, wenn die Untersuchten darüber belehrt sind. Hürden im Straftatbestand gegen „Stalking“ will man

abbauen, um mehr „Nachsteller“ verurteilen zu können; freilich dürfte die gute Wirkung des neuen Straftatbestandes ja gerade darin liegen, Opfer überwiegend bereits durch Ermittlungsverfahren hinreichend zu schützen. Wenig konkret sind Pläne, das Waffenrecht zu verschärfen. Eine Verbesserung vereinsrechtlicher Kontrolle richtet sich gegen Rocker-Clubs, die Schwere Kriminalität organisiert betreiben. Neu eingeführt wird die umstrittene eigenständige Strafe eines Fahrverbots; sie ergänzt oder ersetzt Geld- und Freiheitsstrafen.

Ob schließlich strafrechtlicher Opferschutz wirklich verbessert wird, indem man im Strafverfahren zugleich über Ersatzansprüche entscheidet und die Beweisführung erleichtert, erscheint fraglich; denn seit jeher vermeiden Strafgerichte dieses Anhangsverfahren, weil sie sich nicht auch als Zivilgerichte verstehen. Innovativ indes ist der Plan, den nahen Angehörigen von Menschen, die durch die Schuld Dritter umgekommen sind, eigenständige Schmerzensgeldansprüche zuzugestehen. Ob das wohl auch für medizinisch fahrlässig falsch Behandelte gelten wird? Dann stellte sich eine erhebliche praktische und finanzielle Problematik.