

Goethe-Universität Frankfurt a.M.
PD Dr. Frank Zimmermann – Entlastungsprofessur Strafrecht



Kolloquium: Das Strafrecht als Mittel zur Kontrolle der Politik im demokratischen Rechtsstaat

Sommersemester 2019



Strafrecht zur Kontrolle der Politik

17. April 2019

Einführung

1. Diskussionsstoff aus dem Inland

– Strafrechtliche Verantwortung für Katastrophen (§§ 222, 229 StGB u.ä.)

- **Loveparade-Fall:** Wegen der Katastrophe bei der Loveparade 2010 stand u.a. Duisburgs OB Sauerland heftig in der Kritik, weil er sich für die Ermöglichung der Veranstaltung eingesetzt hatte, um das Image der Stadt zu stärken. Zu einem Strafverfahren gegen ihn kam es aber nicht, weil die Durchführung der Loveparade an Mitarbeiter der Stadtverwaltung delegiert war.
- **Eissporthallen-Fall:** Das Strafverfahren wegen des Einsturzes der Eishalle von Bad Reichenhall richtete sich gegen einen Konstrukteur (Schuldpruch) und einen Architekten (Freispruch). In der Entscheidung des BGH über diesen Freispruch (NJW 2010, 1087 [1092]) wurde angedeutet, dass Verantwortliche der Stadt für das Unglück mitverantwortlich sein könnten, weil ein positives Gutachten zur Statik politisch erwünscht gewesen sein könnte.

PD Dr. Frank Zimmermann – Entlastungsprofessur Strafrecht

Einführung

1. Diskussionsstoff aus dem Inland

– ENBW-Fall:

- Baden-Württembergs Ministerpräsident Mappus hatte den Erwerb von Aktien eines Energieversorgers durch das Land vorangetrieben.
- Später sah das Landesverfassungsgericht hierin einen Verstoß gegen die Landesverfassung, da das Parlament nicht beteiligt worden war; ferner wurden Vorwürfe laut, dass die Anteile zu überhöhten Preisen erworben wurden.
- Das daraufhin eingeleitete Strafverfahren wegen des Verdachts der Untreue wurde allerdings eingestellt.

Einführung

1. Diskussionsstoff aus dem Inland

– Nürburgring-Fall:

- Der Finanzminister von Rheinland-Pfalz, Deubel, war kraft Amtes Aufsichtsratsvorsitzender in einer staatlich kontrollierten GmbH, welche die Umgestaltung des Nürburgrings zu einem Vergnügungspark organisieren sollte. Für das Vorhaben sollten private Investoren geworben werden; um dies zu realisieren, wurde ein komplexes Geflecht von Firmen unter Beteiligung teils dubioser Partner geschaffen.
- Deubel wurde erstinstanzlich u.a. wegen Untreue verurteilt, weil er in Vertretung der GmbH Provisionszahlungen an nicht vertrauenswürdige Partner zugestimmt und als Finanzminister Landesbürgschaften in dreistelliger Millionenhöhe bewilligt hatte; dabei stellte sich auch die Frage, ob die Landesbürgschaften gegen EU-Beihilferecht verstießen.
- BGHSt 61, 48 hob das Urteil im Jahr 2017 auf; die neue Hauptverhandlung ist bis jetzt (April 2019) nicht terminiert.

Einführung

1. Diskussionsstoff aus dem Inland

- **CDU-Spendenskandal Rheinland-Pfalz (Konzept Wahlsieg 2006)**
 - Ein extern erstelltes Wahlkampfkonzept für die Partei wurde mit Geldern bezahlt, die der CDU-Landtagsfraktion aus dem Landeshaushalt zur Wahrnehmung ihrer (Fraktions-) Aufgaben zur Verfügung gestellt worden war.
 - Der damalige Partei- und Fraktionsvorsitzende sowie Spitzenkandidat für die Landtagswahl, Böhr, wurde wegen Untreue verurteilt, und zwar sowohl zulasten der Fraktion als auch zulasten der Partei, die wegen der illegalen Wahlkampffinanzierung hohe Strafzahlungen nach dem PartG zu leisten hatte (s. hierzu BGHSt 60, 94).
- Fälle **Wulff, Wolbergs: Amtsträgerbestechung**, §§ 331 ff.?
 - 2011 wurden gegen Bundespräsident Wulff Bestechungsvorwürfe aus seiner Zeit als niedersächsischer Ministerpräsident laut (u.a. in Bezug auf einen angeblich vergünstigten Kredit und eine Urlaubsreise), die zur Einleitung eines Strafverfahrens und zum Rücktritt Wulffs führten.

PD Dr. Frank Zimmermann – Entlastungsprofessur Strafrecht

Einführung

1. Diskussionsstoff aus dem Inland

- 2011 wurden gegen Bundespräsident **Wulff** Bestechungsvorwürfe aus seiner Zeit als nieders. Ministerpräsident laut (u.a. bzgl. eines angeblich vergünstigten Kredits und einer Urlaubsreise), die zur Einleitung eines Strafverfahrens und zum Rücktritt Wulffs führten.
- Angeklagt wurde Wulff letztlich „nur“ wegen des Vorwurfs, ein Filmproduzent habe seine Hotelkosten (ca. 500 €) übernommen; das Verfahren endete mit einem Freispruch.
- Regensburg OB **Wolbergs** wurde im Zusammenhang mit Spenden eines Bauunternehmers angeklagt. Die Hauptverhandlung wegen Vorteilsannahme läuft derzeit.
- Die sog. „**Grenzöffnung**“ durch die Bundesregierung im Jahr 2015:
 - Von vornherein haltlos war eine Vielzahl von Strafanzeigen wegen Hochverrats (§ 81 StGB), die von Seiten „besorgter Bürger“ gestellt worden waren.
 - Aber: Beihilfe zur unerlaubten Einreise zugunsten einer Vielzahl von Ausländern?

S. dazu die fundierte Auseinandersetzung von Prof. Müller in seinem „Beck-Blog v. 13.10.2015 und v. 11.6.2017

PD Dr. Frank Zimmermann – Entlastungsprofessur Strafrecht

§ 96 AufenthG: Einschleusen von Ausländern

(1) Mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen anderen anstiftet oder ihm dazu Hilfe leistet, eine Handlung

1. nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a zu begehen und ...

b) wiederholt oder zugunsten von mehreren Ausländern handelt ...

§ 95 AufenthG: Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer ...

3. entgegen § 14 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 in das Bundesgebiet einreist ...

§ 14 AufenthG: Unerlaubte Einreise

(1) Die Einreise eines Ausländers in die Bundesrepublik ist unerlaubt, wenn er
[keinen Pass oder Aufenthaltstitel besitzt]

Einführung

2. Diskussionsstoff aus dem Ausland (jeweils – oberflächlicher – deutscher Blick)

– Fall **Puigdemont** (Spanien):

- Organisation des katalanischen Unabhängigkeitsreferendums hatte teils gewaltsame Zusammenstöße von Polizeikräften der Zentralregierung und Abstimmungswilligen zur Folge und zielten darauf ab, die territoriale Integrität Spaniens beeinträchtigen = Hochverrat?
- Verwendung öffentlicher Gelder für dieses – zuvor vom spanischen Verfassungsgericht verbotenen – Referendum = Untreue?

– Fall **Haarde** (Island):

- Umgang des Ministerpräsidenten mit isländischer Finanzkrise im Jahr 2008, deren Thematisierung in Kabinettsitzungen er versäumt habe = (nach speziellem Gesetz) strafbare Pflichtverletzung?

S. dazu EGMR, Urt. v. 23.11.2017 – 66847/12, Haarde v. Iceland; Bragadottir, in: Zimmermann (ed.), Criminal Liability of Political Decision-Makers, 2017

Einführung

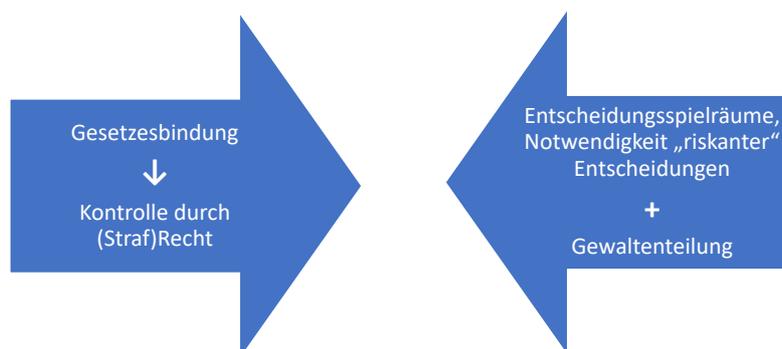
2. Diskussionsstoff aus dem Ausland (jeweils – oberflächlicher – deutscher Blick)

- Fall **Salvini** (Italien):
 - Anweisung, auf dem Mittelmeer gerettete Flüchtlinge in Italien nicht an Land gehen zu lassen = Freiheitsberaubung und Amtsmissbrauch (spezieller italienischer Straftatbestand)?
 - Ermittlungen der Justiz dauern an; das weitere Verfahren erfordert nach it. Recht die Zustimmung des Parlaments. Diese wurde zwar verweigert, kann möglicherweise aber durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts ersetzt werden, wenn die StA die Verweigerung angreift.
- (Extrem-) Fall: Fall **Tymoshenko** (Ukraine)
 - Abschluss eines für das Land nachteiligen Gaslieferungsvertrags = Amtsmissbrauch?

S. dazu EGMR, Urt. v. 30.4.2013 – 49872/11, Tymoshenko v. Ukraine

Einführung

3. Das Spannungsfeld zwischen Strafrecht und Politik im demokratischen Rechtsstaat



→ Inwieweit genügen „politische Sanktionen“ (= Abwahl)?

Vorlesungsplan:

Semesterwoche	Thema
16.04.2019	Überblick; Indemnität als spezielles Abgeordnetenprivileg
23.04.2019	Der strafrechtliche Rechtswidrigkeitsbegriff: Gesteigerte Anforderungen an die Rechtswidrigkeit hoheitlichen Handelns?
30.04.2019	Die Anwendbarkeit allg. Strafausschließungsgründe auf Hoheitsträger. Insbes.: Rückgriff auf §§ 32, 34 in Notsituationen?
07.05.2019	Verantwortungszurechnung in staatlichen Strukturen: Fahrlässigkeit bei horizontaler / vertikaler Arbeitsteilung; (mittelbare?) Täterschaft, Garantenstellung
14.05.2019	Umweltdelikte. Insbes.: strafrechtliche Verantwortung von Genehmigungsverantwortlichen?

PD Dr. Frank Zimmermann – Entlastungsprofessur Strafrecht

Vorlesungsplan:

Semesterwoche	Thema
21.05.2019	Untreue I: Tatbestandsstruktur, verfassungsrechtliche Anforderungen & Business Judgment Rule als Grenze
28.05.2019	Untreue II: Haushaltsuntreue zwischen Zweckgedanken und subj. Schadenseinschlag, spezielle Anforderungen des BVerfG
04.06.2019	Untreue III: Parteiuntreue und Straftaten des PartG
11.06.2019	Bestechungsdelikte: Amtsträgerbestechung und Wahlkampffinanzierung; Abgeordnetenbestechung
18.06.2019	Äußerungsdelikte vs. Politischer Meinungskampf: Beleidigungsdelikte – Volksverhetzung

PD Dr. Frank Zimmermann – Entlastungsprofessur Strafrecht

Vorlesungsplan:

Semesterwoche	Thema
25.06.2019	Strafverfahrensrecht I: Missbrauchsgefahren – Art. 18 EMRK – Weisungsrecht – Wahl des Gerichts durch die StA
02.07.2019	Strafverfahrensrecht II: Verhinderung von Strafverfolgung – Immunitäten – Sperrerklärungen

Einheit I: Die Indemnität als besonderes Privileg von Abgeordneten

⇒ Vorab: unterscheide **Indemnität** von der in Art. 46 Abs. 2, 3 GG geregelten **Immunität** (auf Mandatsdauer beschränktes, aufhebbares Verfahrenshindernis wegen jeglicher Straftaten)

1. Rechtliche Grundlagen (Bundesrecht)**Art. 46 Abs. 1 GG:**

„Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.“

§ 36 StGB:

„Mitglieder des Bundestages, der Bundesversammlung oder eines Gesetzgebungsorgans eines Landes dürfen zu keiner Zeit wegen ihrer Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die sie in der Körperschaft oder in einem ihrer Ausschüsse getan haben, außerhalb der Körperschaft zur Verantwortung gezogen werden. ²Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.“

⇒ **erstreckt Schutz des Art. 46 I GG auf Bundesversammlung und Landesparlamente**

Einheit I: Die Indemnität als besonderes Privileg von Abgeordneten

1. Rechtliche Grundlagen (Landesrecht bzgl. Landtagsabgeordneten)

Art. 95 HessVerf:

„Kein Mitglied des hessischen oder eines anderen deutschen Landtages darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.“

⇒ „in Ausübung“ des Mandats: scheinbar weiter; keine Ausnahme für verleumderische Beleidigung

Art. 27 BayVerf:

„Kein Mitglied des Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.“

⇒ Nur Abstimmungsverhalten geschützt, Äußerungen hingegen nicht

Einheit I: Die Indemnität als besonderes Privileg von Abgeordneten

2. Die erfassten Tätigkeiten:

→ „im“ Bundestag oder einem Ausschuss: nicht örtlich sondern **funktional** zu verstehen; umfasst nach h.M. auch Fraktionsbeschlüsse, nicht aber Wahlkampf- / Partei- / Presseveranstaltungen.

→ Diskutiert wird die Indemnität praktisch nur für **Redebeiträge**, schon dem Wortlaut nach sind von ihr jedoch auch Abstimmungen erfasst (h.M.: bloßer Unterfall der Äußerung).

→ **Kann Abstimmungsverhalten aber überhaupt strafbar sein?** Grds. konstruierbar bei **Erfolgsdelikten** (Abstimmung = Beginn einer Ursachenkette) – vorsätzlich (theoretisch), v.a. aber fahrlässig:

Bsp.: Bundestag beschließt Amnestiegesetz, das zur Folge hat, dass Bürger, die bestimmte Straftaten begangen haben, nicht mehr verfolgt werden können: § 258 StGB?

Bsp.: Bundestag beschließt Gesetz, das freien Verkauf von Schusswaffen legalisiert, obwohl absehbar ist, dass dadurch Menschen getötet werden: §§ 211 ff. StGB? (P: obj. Zurechnung des Drittverhaltens)

→ Beachte: Strukturell besteht eine gewisse Ähnlichkeit zu **unternehmerischen Entscheidungen** (Bsp.: Vorstand beschließt, ein gefährliches Produkt auf den Markt zu bringen).

Einheit I: Die Indemnität als besonderes Privileg von Abgeordneten

2. Die erfassten Tätigkeiten:

→ Ist aber eine Strafverfolgung aufgrund des Abstimmungsverhaltens auch rechtlich denkbar?

- **Lex-posterior-Grundsatz?**

(-), zum Zeitpunkt der Handlung (= Abstimmung) Erfolgsverursachung noch nicht erlaubt

- **Lex-mitior-Grundsatz (§ 2 III StGB)?**

Denkbar, aber schwache Wirkung, weil nur einfachgesetzlich garantiert und daher nach ganz h.M. auch abdingbar. Liefert daher im Hinblick auf einen möglichen Missbrauch des Strafverfahrens keinen ausreichenden Schutz.

→ Sind **Indemnitätsvorschriften** nicht möglicherweise doch der zentrale Grund für die Straflosigkeit von Parlamentsentscheidungen? Zweifel daran wecken ihre diversen „Unvollkommenheiten“. Diese betreffen sowohl den Kreis der geschützten Tätigkeiten als auch den Personenkreis (dazu 3.):

Einheit I: Die Indemnität als besonderes Privileg von Abgeordneten

2. Die erfassten Tätigkeiten:

- **P: Geltung für Unterlassen einer Abstimmung?** [praktisch nirgends erörtert]

- **P: Ausnahmen von den Indemnitätsvorschriften:**

- Vorgeslagen wird ein Erst-recht-Schluss, wonach neben verleumderischen Beleidigungen auch andere Verhaltensweisen nicht geschützt seien, z.B. Anstiftung zum Mord, § 130 StGB usw. (einschr. etwa NK-StGB/*Neumann*, § 36 Rn. 14)
- S. dazu auch das **BVerfG** (BVerfGE 144, 20 = 2. NPD-Verbotsverfahren): Ihm stellte sich die Frage, ob parlamentarische Äußerungen eines Abgeordneten als Grundlage für ein Parteiverbot herangezogen werden dürfen, obwohl dadurch zugleich ein Mandatsverlust des betreffenden Parlamentariers droht. Ergebnis: Herstellung praktischer Konkordanz zw. Art. 46 I GG und konfligierenden Verfassungswerten (Rn. 569)
- Einwand: **Geltung des Art. 103 II GG im Strafrecht** (was eine Einschränkung der Indemnität in zivil- oder öff.-rechtl. Streitigkeiten [Parteiverbot] nicht hindert)