

Bericht*

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 19/30399 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung – Erweiterung
der Wiederaufnahmemöglichkeiten zuungunsten des Verurteilten gemäß
§ 362 der Strafprozessordnung
(Gesetz zur Herstellung materieller Gerechtigkeit)**

* Die Beschlussempfehlung wurde auf Drucksache 19/30940 gesondert verteilt.

Bericht der Abgeordneten Axel Müller, Dr. Johannes Fechner, Roman Johannes Reusch, Dr. Jürgen Martens, Gökay Akbulut und Canan Bayram

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/30399** in seiner 234. Sitzung am 11. Juni 2021 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Inneres und Heimat zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Vorlage auf Drucksache 19/30399 in seiner 149. Sitzung am 22. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlage auf Drucksache 19/30399 in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 anberaten und beschlossen, hierzu eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die öffentliche Anhörung hat der Ausschuss in seiner 160. Sitzung am 21. Juni 2021 durchgeführt. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Elisabeth Aucher-Mainz	Die Beauftragte für den Opferschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln Generalstaatsanwältin a. D.
Prof. Dr. Helmut Aust	Freie Universität Berlin Professur für Öffentliches Recht und die Internationalisierung der Rechtsordnung
Dr. Ulf Buermeyer, LL.M. (Columbia)	Vorsitzender der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., Berlin
Stefan Conen	Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin Mitglied im Ausschuss Strafrecht Rechtsanwalt
Prof. Dr. Jörg Eisele	Eberhard Karls Universität Tübingen Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Straf- und Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und Computerstrafrecht
Prof. Dr. Klaus F. Gärditz	Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel	Universität Augsburg Direktor des Instituts für die gesamten Strafrechtswissenschaften
Dr. Wolfram Schädler	Rechtsanwalt; Bundesanwalt a. D., Worms

Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 160. Sitzung vom 21. Juni 2021 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksache 19/30399 in seiner 161. Sitzung am 22. Juni 2021 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD

und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die Änderungen beruhen auf einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht haben. Dieser Änderungsantrag wurde hinsichtlich der Maßgabe Nummer 1 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Hinsichtlich der Maßgaben Nummer 2 und Nummer 3 wurde der Änderungsantrag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. angenommen.

Die **Fraktion der AfD** sah den Gesetzentwurf keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Auch berge er nicht die Gefahr eines Dammbrochs. Sie bedauerte, dass die beabsichtigte Neuregelung zur Wiederaufnahme zuungunsten des Verurteilten an bestimmte Straftatbestände anknüpfe. Dies beinhalte Wertungswidersprüche und rufe rechtspraktische Probleme hervor, wie sie auch in der öffentlichen Anhörung thematisiert worden seien. Konkret sei die Ausnahme des Totschlags problematisch, weil bei einem verteidigten Angeklagten im wiederaufgenommenen Verfahren Jahre nach der Tat ein Mordmerkmal äußerst schwierig nachzuweisen sei. Noch weitergehende Möglichkeiten der Wiederaufnahme des Verfahrens zuungunsten eines vormals Freigesprochenen wären wünschenswert. Letztlich sei der Gesetzentwurf dennoch ein unterstützenswerter Schritt in die richtige Richtung.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bewertete die beabsichtigte Erweiterung der Wiederaufnahme des Verfahrens zuungunsten eines vormals Freigesprochenen gemäß § 362 Nummer 5 StPO-E als verfassungswidrig und sah sich durch die öffentliche Anhörung in dieser Auffassung bestätigt. Die von den Koalitionsfraktionen beabsichtigte Regelung sei ein Dammbbruch, verletze den Kern des Doppelbestrafungsverbots (ne bis in idem) und berge die naheliegende Gefahr einer sukzessiven Erstreckung der Möglichkeiten zur Wiederaufnahme zuungunsten des Betroffenen auf immer mehr Anwendungsbereiche. Auch mit Blick auf die Rückwirkung des Gesetzentwurfs bestünden verfassungsrechtliche Bedenken. Unverständlich sei, weshalb die Koalitionsfraktionen trotz dieser Bedenken an ihrem Gesetzentwurf festhielten und ihn in größter Eile noch in der letzten Sitzungswoche der Legislatur beschließen wollten. Das Gesetzgebungsverfahren sei Ausdruck schlechter, gefährlicher Gesetzgebungspraxis und die handwerkliche Schwäche des Gesetzentwurfs zeige sich bereits an dessen Titel, wie es Prof. Dr. Aust in der Anhörung herausgestellt habe. Schließlich beruhe der Entwurf auch nicht auf Rechtstatsachen, denn die Bundesregierung habe auf eine schriftliche Frage der Abg. Bayram über zwei bekannte Fälle aus den Jahren 1981 und 1983 hinaus keine weiteren Fälle nennen können, bei denen die Neuregelung Relevanz hätte. Der Schmerz der Angehörigen eines Tatopfers sei nachvollziehbar, Aufgabe des Gesetzgebers sei jedoch die sorgfältige Arbeit unter Wahrung der Grenzen des Rechtsstaats, nicht die Schaffung eines einzelfallbezogenen Strafrechts. Eine Erweiterung der Wiederaufnahmemöglichkeiten zuungunsten des Verurteilten ohne Änderung des Grundgesetzes sei ausgeschlossen.

Die **Fraktion der SPD** bezeichnete den Gesetzentwurf als ausgewogene und sinnvolle Neuregelung. Sie verwies darauf, dass die Thematik seit Jahrzehnten intensiv diskutiert werde und schon im Koalitionsvertrag eine Erweiterung der Wiederaufnahmemöglichkeiten zuungunsten einer freigesprochenen Person in Bezug auf unverjährbare Straftaten vereinbart worden sei. Der Vorwurf eines übereilten Gesetzgebungsverfahrens gehe daher fehl. Mit Blick auf den hohen Wert der Rechtssicherheit beschränke sich die beabsichtigte Reform auf enge Ausnahmefälle, nämlich unverjährbare Straftaten, und fordere kumulativ die hohe Wahrscheinlichkeit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des vormals Freigesprochenen für eine Wiederaufnahme. Er berge folglich nicht die Gefahr eines Dammbrochs. Auch in der öffentlichen Anhörung sei der Gesetzentwurf überwiegend als verfassungsgemäß bewertet worden. Der Titel des Gesetzentwurfs entspreche der Terminologie des § 362 StPO und sei daher korrekt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** widersprach der Fraktion der SPD und erinnerte an die gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich Artikel 103 Absatz 3 GG, die in der öffentlichen Anhörung zum Ausdruck gekommen seien. Gestützt würden diese auch durch ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2016. Sie lehnte das Vorhaben insgesamt ab und bezeichnete es ebenfalls als Dammbbruch. Unverständlich sei, weshalb diese schwierige Regelungsthematik – gerade mit Blick auf die Verständigung bereits im Koalitionsvertrag – nicht wesentlich früher und gründlicher angegangen worden sei. Jetzt werde das Verfahren übereilt betrieben und juristische Bedenken würden nicht hinreichend abgewogen. Zwar gebe es sehr bedrückende Einzelfälle, in denen eine Wiederaufnahme zuungunsten des Freigesprochenen nach geltendem Recht nicht möglich sei, obwohl später neue Beweismittel zur Verfügung ständen, die seine Täterschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit belegen könnten. Pflicht der Abgeordneten des Deutschen Bundestags sei es jedoch, sich von

einer emotionalisierten Betrachtung freizumachen und Recht so zu setzen, dass es über den Einzelfall hinaus eine Richtschnur darstelle, die sich streng in den Grenzen des Grundgesetzes bewege.

Die **Fraktion der CDU/CSU** bekräftigte, dass die Einbringung eines Gesetzentwurfs zum Ende der Legislatur kein Indiz für mangelnde Sorgfalt oder eine unzureichende Intensität der Befassung mit der Thematik sei. Die Diskussion um eine Erweiterung des § 362 StPO laufe seit Jahrzehnten und es seien mehrere Expertenanhörungen durchgeführt worden, weshalb der Vorwurf fehlender Gründlichkeit zurückgewiesen werde. Die Kritik am Titel des Gesetzentwurfs gehe fehl. Dieser orientiere sich konsequent an der Terminologie des § 362 StPO – auch ein freisprechendes Urteil sei eine Verurteilung. Die öffentliche Anhörung habe deutlich gezeigt, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Grenzkorrekturen im Rahmen des Artikels 103 Absatz 3 GG zulasse. Solch eine Grenzkorrektur sei der Gesetzentwurf; er betreffe nicht den Kerngehalt von *ne bis in idem*. Artikel 103 Absatz 3 GG sei eine Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips in den speziellen Ausformungen der Rechtssicherheit bzw. der Rechtskraft. Zugleich umfasse das Rechtsstaatsprinzip aber auch die materielle Gerechtigkeit, so dass die Frage der Zulässigkeit einer Wiederaufnahme eine Abwägung innerhalb des Rechtsstaatsprinzips sei. Unabhängig von der Frage der Abwägungszugänglichkeit des Artikel 103 Absatz 3 GG hätten alle Sachverständigen, die das Gesetzgebungsverfahren unterstützten, den Gesetzentwurf als eine systematische Fortentwicklung des geltenden Rechts bewertet. Bereits *de lege lata* sei in engen Grenzen die Wiederaufnahme eines Verfahrens zuungunsten des Verurteilten gemäß § 362 StPO möglich, ebenso im Strafbefehlsverfahren. Dies werde vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet. Wegen des hohen Werts der Rechtskraft seien die Anknüpfungspunkte für eine Wiederaufnahme zuungunsten des Verurteilten eng beschränkt auf schwerste Tatbestände, bestraft mit lebenslanger Freiheitsstrafe, also exzeptionelles Unrecht. Zusätzlich bedürfe es eines Beweises, der mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu einer Überführung der Person als Täter führe. Diese strengen Voraussetzungen seien das Ergebnis einer verfassungskonformen Abwägung zwischen Rechtssicherheit, materieller Gerechtigkeit und den Interessen des vormalig Freigesprochenen. Schließlich sei die Wiederaufnahme strikt von einer möglichen Verurteilung im wiederaufgenommenen Verfahren zu trennen. Sie ermögliche lediglich die Einführung von Beweismitteln, die damals nicht zur Verfügung gestanden hätten. Das zweite Verfahren sei wie jedes Strafverfahren bestimmt durch rechtsstaatliche Grundsätze und strafrechtliche *Maxime*, sodass der vormalig Freigesprochene bei fehlender Überzeugung von seiner Schuld nach dem Grundsatz in *dubio pro reo* erneut freigesprochen werde.

Die **Fraktion der FDP** äußerte ebenfalls erhebliche Bedenken. Die Reform sei keine bloße Grenzkorrektur sondern ein wesentlicher Eingriff in den verfassungsrechtlichen Grundbestand der Rechtssicherheit und in den Grundsatz *ne bis in idem*. Gerade weil ein freisprechendes Urteil eine Verurteilung darstelle, gelte *ne bis in idem* auch für rechtskräftig freigesprochene Angeklagte. Der Umstand, dass es bereits andere Durchbrechungen des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit gebe, sei keine Begründung für weitere Einschränkungen, auch nicht für eng begrenzte Ausnahmefälle. Artikel 103 Absatz 3 GG sei Ausprägung eines abschließenden Abwägungsergebnisses des Verfassungsgesetzgebers zwischen Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit und eine damit für einfache Gesetze unverrückbare Grenze. § 362 Nummer 5 StPO-E überschreite diese Grenze: ohne Verfassungsänderung sei eine Ausweitung der Wiederaufnahme nicht möglich. Hinzu trete, dass der Gesetzentwurf bei strenger Betrachtung einer echten Rückwirkung gleichkomme. Die Ausführungen der Fraktion der AfD und Erfahrungen bspw. mit der gravierenden Ausweitung der ursprünglich sehr eng begrenzten Kronzeugenregelung zeigten, dass es keine dauerhafte Garantie für die Beschränkung der grundrechtserheblichen Wiederaufnahme zuungunsten des Verurteilten auf die engen Ausnahmefälle im jetzigen Gesetzentwurf gebe. Freisprechende Urteile würden mit der Reform unter einen Vorbehalt künftiger technischer Möglichkeiten, Beweise zu erheben und auszuwerten, gestellt. Die materielle Gerechtigkeit werde über die Rechtsverbindlichkeit von Urteilen gestellt, wodurch das Vertrauen in den Rechtsstaat gefährdet werde. Schließlich sei einerseits auch ein DNA-Beweis kein absoluter Wahrheitsbeweis. Andererseits bestünden für einen vor Jahrzehnten Freigesprochenen in einem wiederaufgenommenen Verfahren nur sehr beschränkte Verteidigungsmöglichkeiten, insbesondere ein entlastender Zeugenbeweis werde kaum möglich sein.

IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden werden die vom Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss im Übrigen die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die jeweilige Begründung auf Drucksache 19/30399 verwiesen.

1. Allgemeines

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz ist der Auffassung, dass nach einer Wiederaufnahme gemäß § 362 Nummer 5 StPO in einem neuen Strafverfahren nur eine Verurteilung wegen Mordes (§ 211 des Strafgesetzbuches), Völkermordes (§ 6 Absatz 1 des Völkerstrafgesetzbuches), des Verbrechens gegen die Menschlichkeit (§ 7 Absatz 1 Nummer 1 und 2 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Kriegsverbrechens gegen eine Person (§ 8 Absatz 1 Nummer 1 des Völkerstrafgesetzbuches) möglich sein wird. Damit wird dem Ausnahmecharakter und dem exceptionellen Unrecht, das sich in lebenslanger Freiheitsstrafe als Rechtsfolge sowie der Unverjährbarkeit manifestiert, Rechnung getragen.

2. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Nummer 1 (Bezeichnung des Gesetzes)

Die Bezeichnung des Gesetzes wird aufgrund der aufgenommenen Änderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch und im Einführungsgesetzbuch zum Bürgerlichen Gesetzbuch aus rechtsförmlichen Gründen angepasst.

Zu Nummer 2

Zivilrechtliche Ansprüche, die aus einem nicht verjähren Verbrechen erwachsen, sollen künftig ebenso wie die Straftaten, aus denen sie erwachsen sind, nicht mehr verjähren können. Deshalb wird § 194 Absatz 2 BGB geändert. Bisher gilt für solche zivilrechtlichen Ansprüche schon nach § 197 Absatz 1 Nummer 1 BGB eine 30-jährige Verjährungsfrist. Durch die Änderung werden alle bestehenden, noch nicht verjährten Ansprüche, die aus einem unverjähren Verbrechen erwachsen sind, nicht mehr der Verjährung unterworfen. Das wird durch die Überleitungsvorschrift in Artikel 229 EGBGB klargestellt.

Berlin, den 23. Juni 2021

Axel Müller
Berichterstatter

Dr. Johannes Fechner
Berichterstatter

Roman Johannes Reusch
Berichterstatter

Dr. Jürgen Martens
Berichterstatter

Gökay Akbulut
Berichterstatterin

Canan Bayram
Berichterstatterin

