

11.11.92

*38 Seiten***Gesetzesantrag**
des Freistaates BayernEntwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens und zur
Bekämpfung des Schlepperunwesens**A. Zielsetzung**

Die in letzter Zeit sich häufenden gewalttätigen Ausschreitungen gegen Ausländer sind eines freiheitlich demokratischen Staatswesens unwürdig. Sie gefährden den Rechtsfrieden und fügen dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland in der Welt schweren Schaden zu.

Es ist eine der zentralen Aufgaben des freiheitlichen Rechtsstaates, Gewalttätigkeiten und Angriffe auf das Leben und die körperliche Unversehrtheit, die Freiheit und das Eigentum aller hier lebenden Menschen zu unterbinden. Der freiheitliche Rechtsstaat kann davon ausgehen, daß seine Bürger die Ordnungskräfte bei dieser Aufgabe nicht behindern wollen.

Ein Grund für die teilweise Zustimmung mancher Bürger zu Gewaltdelikten liegt im unverhohlenen Unmut über den massenhaften Mißbrauch des Asylrechts. Das Schlepperunwesen ist dafür mitverantwortlich. Der Gesetzgeber muß deshalb die Voraussetzungen dafür schaffen, daß den Auswüchsen insbesondere des organisierten Schlepperunwesens wirksam begegnet werden kann.

B. Lösung

Die Strafdrohung für Landfriedensbruch nach § 125 StGB ist angemessen zu erhöhen. Der Tatbestand des Landfriedensbruchs ist außerdem um einen praktikablen und den Belangen effektiver Strafverfolgung entsprechenden Tatbestand zu ergänzen. Dadurch soll bewirkt werden, daß die Gewalttäter ihre gewaltsamen Ausschreitungen nicht weiterhin aus der Deckung begehen können, die ihnen die Menschenmenge vor dem polizeilichen Zugriff bietet. Künftig soll sich auch strafbar machen, wer sich bei Ausbruch von Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen trotz polizeilicher Aufforderungen nicht aus der Menschenmenge entfernt. Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr wird erweitert, damit gegen festgenommene Gewalttäter, bei denen Wiederholungsgefahr besteht, Untersuchungshaft angeordnet werden kann.

Das Gesetz zu Art. 10 des Grundgesetzes (G 10) wird ergänzt, um das für die Verfassungsschutzbehörden zur Vorfeldbeobachtung rechtsextremistischer Gruppierungen und Einzeltäter erforderliche Instrumentarium zu verbessern.

Die Strafvorschriften des Asylverfahrensgesetzes und des Ausländergesetzes werden verbessert. Der Entwurf schlägt Strafschärfungen vor, um dem professionellen Schlepperunwesen effektiver entgegenwirken zu können. Straftaten des professionellen Schlepperunwesens sollen in den Anwendungsbereich der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls sowie der Überwachung des Fernmeldeverkehrs einbezogen werden. Ferner ist ein Straftatbestand gegen die mißbräuchliche Asylantragstellung vorgesehen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die Einführung von neuen Straftatbeständen wird mehr Aufwand bei den Strafverfolgungsbehörden entstehen, dessen Umfang im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht hinreichend genau abschätzbar ist. Es ist auf der anderen Seite mit Mehreinnahmen insbesondere aus dem Verfall von Gewinnen aus dem organisierten Schlepperunwesen zu rechnen.

11.11.92

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens und zur
Bekämpfung des Schlepperunwesens

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT
B IIII-2132-121-10

München, den 11. November 1992

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Oskar Lafontaine

Sehr geehrter Herr Präsident!

Gemäß Beschluß der Bayerischen Staatsregierung vom 10. November 1992 über-
sende ich beiliegenden

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens und zur
Bekämpfung des Schlepperunwesens

sowie eine

EntschlieÙung des Bundesrates zur Anhebung von Strafraumen bei
Gewaltdelikten.*)

Dem Gesetzentwurf sind Vorblatt und Begründung beigelegt. Ich beantrage,
die Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag nach Art. 76

*) siehe Drucksache 793/92

Abs. 1 Grundgesetz zu beschließen. Ich bitte, beide Entwürfe gemäß § 36
Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der
649. Sitzung des Bundesrates zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, reading "Dr. Berghofer-Weichner". The script is cursive and fluid.

Dr. Mathilde Berghofer-Weichner
Stellvertreterin des Bayerischen Ministerpräsidenten
und Staatsministerin der Justiz

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens und zur
Bekämpfung des Schlepperunwesens

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1733) wird wie folgt geändert:

1. § 84 wird wie folgt gefaßt:

"§ 84

Verleitung zur
mißbräuchlichen Asylantragstellung

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen Ausländer verleitet oder dabei unterstützt, im Asylverfahren vor dem Bundesamt oder im gerichtlichen Verfahren unrichtige oder unvollständige Angaben zu machen, um seine Anerkennung als Asylberechtigter oder die Feststellung, daß die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes vorliegen, zu ermöglichen, und

1. dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen läßt oder
2. dabei wiederholt oder zugunsten von mehr als fünf Ausländern handelt.

(2) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig oder

2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 sind die §§ 43 a, 73 d des Strafgesetzbuches anzuwenden. § 73 d des Strafgesetzbuches ist auch in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1 anzuwenden."

2. Nach § 84 wird folgender § 84 a eingefügt:

"§ 84 a

Gewerbs- und bandenmäßige Verleitung zur
mißbräuchlichen Asylantragstellung

(1) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des § 84 als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, gewerbsmäßig handelt.

(2) In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.

(3) Die §§ 43 a, 73 d des Strafgesetzbuches sind anzuwenden."

3. § 85 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige einzige Absatz wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

"(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer im Asylverfahren vor dem Bundesamt oder im gerichtlichen Verfahren unrichtige oder unvollständige Angaben macht, um seine Anerkennung als Asylberechtigter oder die Feststellung, daß die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes vorliegen, zu ermöglichen."

Artikel 2

Änderung des Ausländergesetzes

Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354, 1356), zuletzt geändert durch, wird wie folgt geändert:

1. In § 82 wird in Absatz 4 Satz 2 die Angabe "§ 92 Abs. 2" durch die Angabe "§§ 92 a, 92 b" ersetzt.

2. § 92 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden

aa) in Nummer 6 die Angabe "§ 58 Abs. 1" durch die Angabe "§ 58 Abs. 1 Nr. 1 oder 2" ersetzt und

bb) Nummer 7 gestrichen; die bisherige Nummer 8 wird Nummer 7.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

"(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 8 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1
 - a) sich im Bundesgebiet aufhält oder
 - b) in das Bundesgebiet einreist oder
 2. unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen eine Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung zu beschaffen, oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht."
 - c) Absatz 3 wird gestrichen.
 - d) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden Absätze 3 und 4.
 - e) In Absatz 3 - neu - wird die Angabe "Absatz 1 Nr. 7" durch die Angabe "Absatz 2 Nr. 2" ersetzt.
3. Nach § 92 werden folgende §§ 92 a und 92 b eingefügt:

"§ 92 a

Einschleusen von Ausländern

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen anderen zu einer der in § 92 Abs. 1 Nr. 1 oder 6 oder Abs. 2 bezeichneten Handlungen anstiftet oder ihm dabei Beihilfe leistet und
1. dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen läßt oder
 2. dabei wiederholt oder zugunsten von mehr als fünf Ausländern handelt.

(2) Wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig oder

2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat,

wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 sind die §§ 43 a, 73 d des Strafgesetzbuches anzuwenden. § 73 d des Strafgesetzbuches ist auch in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1 anzuwenden.

§ 92 b

Gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern

(1) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des § 92 a als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, gewerbsmäßig handelt.

(2) In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.

(3) Die §§ 43 a, 73 d des Strafgesetzbuches sind anzuwenden."

4. In § 93 wird in Absatz 1 nach der Angabe "§ 92 Abs. 1 Nr. 1 bis 3" die Angabe ", Abs. 2 Nr. 1 a" eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch, wird wie folgt geändert:

§ 125 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden die Worte "bis zu drei Jahren" durch die Worte "bis zu fünf Jahren" ersetzt.
2. Nach Absatz 1 werden folgende neuen Absätze 2 und 3 eingefügt:

"(2) Werden Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen im Sinne des Absatzes 1 begangen und fordert ein Träger von Hoheitsbefugnissen

1. die Menschenmenge oder
2. einen bestimmten räumlich abgrenzbaren Teil der Menschenmenge, aus dem diese Handlungen begangen werden,

auf auseinanderzugehen, so wird derjenige, der sich nicht aus der aufgeforderten Menschenmenge entfernt oder sich den der Aufforderung Zuwiderhandelnden anschließt, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Absatz 2 ist nicht anzuwenden auf Personen, deren Anwesenheit ausschließlich der Erfüllung dienstlicher oder beruflicher Pflichten dient."

3. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

Artikel 4

Anderung der Strafprozeßordnung

Die Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch, wird wie folgt geändert:

1. In § 100 a Satz 1 werden in Nummer 3 nach dem Wort "Kriegswaffen" das Wort "oder" durch einen Beistrich ersetzt und in Nummer 4 nach dem Wort "Betäubungsmittelgesetzes" das Wort "oder" eingefügt; folgende Nummer 5 wird angefügt:

"5. eine Straftat nach § 84 Abs. 2 oder § 84 a des Asylverfahrensgesetzes oder nach § 92 a Abs. 2 oder § 92 b des Ausländergesetzes".

2. § 112 a Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 1 wird die Angabe "§§ 174, 174 a, 176 bis 179 des Strafgesetzbuches" durch die Angabe "§§ 125 a, 174, 174 a, 176 bis 179 des Strafgesetzbuches" ersetzt.
- b) In Nummer 2 wird die Angabe "§ 125 a" durch die Angabe "§ 125 Abs. 1" ersetzt.

Artikel 5

Änderung des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz

Das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10) vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

Artikel 1 § 2 wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Nummer 6 erhält folgende Fassung:

"6. Straftaten gegen die öffentliche Ordnung (§§ 129, 129 a, 130, 131 des Strafgesetzbuches) oder".

2. In Absatz 1 Nummer 7 wird die Angabe "§ 92 Abs. 1 Nr. 8 des Ausländergesetzes" durch die Angabe "§ 92 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes" ersetzt.

Artikel 6

Zitiergebot

Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird durch dieses Gesetz eingeschränkt.

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Zielsetzung und Inhalt des Entwurfs

1. In letzter Zeit ist es vermehrt zu gewalttätigen Ausschreitungen und Anschlägen vornehmlich gegen Ausländer und deren Wohnheime gekommen. Viele Orte sind zu Schauplätzen schwerer Gewalttaten und brutaler Gewaltnächte geworden. Wehrlose Menschen, darunter Frauen und Kinder, wurden terrorisiert und in Angst und Schrecken versetzt. Opfer wurden aber auch Polizeibeamte und Ordnungskräfte, die für Recht und Ordnung eintreten wollten. Das allgemeine Vertrauen in die öffentliche Sicherheit und in die Fähigkeit des Staates, alle hier lebenden Menschen vor Übergriffen zu schützen, wurde erschüttert. Hinzu kommen beträchtliche Sachschäden und Aufwendungen des Staates für den Einsatz der Polizei und den Schutz der angegriffenen Personen und Objekte.

Die nicht abreißen wollende Zahl der Anschläge und Krawalle legt die Befürchtung nahe, daß unfriedlich und gewalttätig verlaufende Vorfälle weiterhin zunehmen. Wie sich schon bei den gewalttätigen Ausschreitungen der 70er und 80er Jahre gezeigt hat, muß vor allem dem Umtrieb gewalttätiger Reisekader mit den Mitteln des Rechtsstaats ein Riegel vorgeschoben werden.

Tatbestand des Landfriedensbruchs

Die Bilder aus den von den Ausschreitungen betroffenen Städten belegen, daß sich im Umfeld der Gewalttäter und Anheizer häufig nicht nur Personen befinden, die, weil sie den Ausschreitungen ablehnend gegenüberstehen, von sich aus bereit sind, sich hiervon zu distanzieren. Vielmehr bildet sich um das gewaltbereite Kernpotential nicht selten ein Kreis von

Neugierigen oder auch Sympathisanten, welche die Gewalttätigkeiten dadurch ermöglichen oder erleichtern, daß sie die Gewalttäter vor einem polizeilichen Zugriff abschirmen. Der "harte Kern" der Gewalttäter begeht seine Ausschreitungen ohne größeres Risiko aus der Menge heraus. Bei polizeilichen Ordnungsmaßnahmen können sich die Gewalttäter sofort zurückziehen und in der Menschenmenge untertauchen. Auf diese Weise werden Gefahrenabwehr und Strafverfolgungsmaßnahmen erheblich erschwert oder gar vereitelt. Aus den Ausschreitungen früherer Jahre ist bekannt, daß die Gewalttäter bald lernen, wie sie das Zusammenwirken mit der schützenden Menge so perfektionieren können, daß die Polizei keine Zugriffsmöglichkeit hat.

Es ist Aufgabe des Staates und seiner Organe, die öffentliche Sicherheit und das friedliche Zusammenleben aller Bürger und Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten und dadurch das Vertrauen in den Rechtsstaat zu erhalten. Darüber hinaus gebietet es die Fürsorgepflicht für die gefährdeten Angehörigen der Polizei- und Ordnungskräfte, den Auswüchsen mit Nachdruck zu begegnen.

In der Strafdrohung für Landfriedensbruch muß sich der Rang des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit spiegeln. Sie erscheint derzeit unterbewertet. Eine angemessene Erhöhung des Strafrahmens ist erforderlich.

Zum Schutze der Gemeinschaft und des Einzelnen ist es außerdem unerlässlich, dem geltenden Tatbestand des Landfriedensbruchs einen weiteren, praktikablen Tatbestand zur Seite zu stellen, der diejenigen unter Strafe stellt, die sich nach Ausbruch von Gewalttätigkeiten nicht aus der Menschenmenge entfernen, obwohl die Polizei dazu aufgefordert hat. Dies

erscheint auch unter Berücksichtigung von Erkenntnissen der Massenpsychologie geboten, wonach die Masse auf den Einzelnen eine Sogwirkung - verbunden mit einem Solidarisierungseffekt - ausübt und das Verantwortungsgefühl herabsetzt.

Recht der Untersuchungshaft

- Haftgrund der Wiederholungsgefahr -

Notwendig ist es auch, das Haftrecht so auszugestalten, daß gegen festgenommene Gewalttäter, bei denen Wiederholungsgefahr besteht, Untersuchungshaft angeordnet werden kann. Reisenden Gewalttätern muß endlich ein Riegel vorgeschoben werden. Es ist für die Polizei untragbar, bei gewalttätigen Ausschreitungen immer wieder denselben Tätern gegenüberzustehen und keine Möglichkeit der Inhaftierung zu haben, auch wenn erkennbar ist, daß bei nächster Gelegenheit wieder mitgemacht wird.

Beobachtung rechtsextremistischer Gruppierungen und Einzeltäter

Eine wirksame Bekämpfung rechtsextremistischer Straftaten mit dem Ziel, diese zu verhüten und zu unterbinden, setzt auch eine Beobachtung rechtsextremistischer Gruppierungen und Einzeltäter bereits im Vorfeld strafrechtlichen Handelns voraus. Hierzu ist der Verfassungsschutz kraft Gesetzes bestimmt. Die Verfassungsschutzbehörden benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Vorfeldbeobachtung das entsprechende rechtliche Instrumentarium. Zu diesem Instrumentarium gehört auch das Gesetz zu Art. 10 GG. Die im geltenden Art. 1 § 2 Abs. 1 G 10 aufgeführten Straftatbestände reichen für eine wirksame Vorfeldbeobachtung im rechtsextremistischen Bereich nicht aus. Den Verfassungsschutzbehörden muß die Möglichkeit gegeben werden, tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht von Straftaten der Bildung einer (extremistisch motivierten)

kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB), der Volksverhetzung (§ 130 StGB) sowie der Gewaltdarstellung und Aufstachelung zum Rassenhaß (§ 131 StGB) zum Anlaß für G 10-Maßnahmen zu nehmen.

Vorschläge des Entwurfs

Der Entwurf schlägt vor, im Tatbestand des Landfriedensbruchs den Strafraum zu erhöhen und diesem Tatbestand einen weiteren Tatbestand zur Seite zu stellen, wonach die Personen, die sich nach Ausbruch von Gewalttätigkeiten entgegen einer Aufforderung durch die Polizei nicht entfernen und dadurch - ob sie es wollen oder nicht - den Gewalttätern Deckung gewähren und psychischen Rückhalt geben, strafbar sind. Der Straftatbestand des Landfriedensbruchs nach § 125 Abs. 1 StGB wird in den Katalog des § 112 a StPO aufgenommen; die Voraussetzungen für den Haftgrund der Wiederholungsgefahr werden beim besonders schweren Fall des Landfriedensbruchs (§ 125 a StGB) erleichtert.

In Art. 1 § 2 Abs. 1 G 10 werden die §§ 129, 130 und 131 StGB aufgenommen.

2. Ein Grund für die teilweise festzustellende Zustimmung mancher Bürger zu Gewalttätigkeiten liegt in dem Unmut über die Erscheinungsformen des Asylmißbrauchs. Dem Asylmißbrauch ist in erster Linie mit Maßnahmen im materiellen Asyl- und Asylverfahrensrecht entgegenzuwirken. Entsprechende gesetzliche Änderungen werden derzeit vorbereitet. Daneben erscheint es aber erforderlich, die Strafvorschriften des Ausländergesetzes und des Asylverfahrensgesetzes zu verbessern. Sie werden der Entwicklung der letzten Jahre nicht mehr gerecht.

Schlepperunwesen

Besonders deutlich zeigt sich dies an den Auswüchsen des Schlepperunwesens. Es läßt vieles darauf schließen, daß ein großer Teil derjenigen, die als Asylbewerber einreisen, von sogenannten Schleppern nach Deutschland verbracht werden. Nach Schätzungen werden ca. 60 % aller Asylbewerber eingeschleust. Die Strafverfolgungsbehörden sind dabei zunehmend mit gut organisierten, konspirativ vorgehenden Schlepperringen konfrontiert. So ist bei einer bayerischen Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren gegen die Angehörigen einer Organisation anhängig, die professionell eine große Anzahl von Personen aus Sri Lanka eingeschleust hat. Sie verfügt über ein weit gespanntes Verbindungsnetz. Bei einer im September 1992 in Bayern durchgeführten Expertenanhörung wurde über eine mittlerweile in Bukarest aufgedeckte Organisation berichtet, für die über 80 Angestellte tätig waren und die einen jährlichen Umsatz von 40 Millionen DM erzielte. Die illegale Einschleusung von Personen ist außerdem typische Erscheinungsform der schwerpunktmäßig in anderen Deliktsbereichen tätigen Organisierten Kriminalität.

Die Tätigkeit sogenannter Schlepper ist in hohem Maße verwerflich und sozialschädlich. Ausgenutzt wird die Unerfahrenheit der Einreisewilligen. Ihnen wird häufig ihr gesamtes Vermögen abgenommen. Nach den Erkenntnissen liegt der "Schlepperlohn" zwischen ca. 1.500,-- und 40.000,-- DM. Hinzu kommen die Fahrt- bzw. Flugkosten. Das Schlepperunwesen verursacht außerdem hohen volkswirtschaftlichen Schaden, indem es zur Stellung von vornherein unbegründeter Asylanträge und zu einer häufig langdauernden Gewährung von Sozialhilfe beiträgt. Es fördert eine ausländerfeindliche Stimmung in der Bevölkerung.

Das Asylverfahrensgesetz und das Ausländergesetz stellen in § 84 AsylVfG und § 92 Abs. 2 AuslG zur Bekämpfung des Schlepperunwesens jeweils einen Strafraum von bis zu fünf Jahren in besonders schweren Fällen zur Verfügung. Das wird

dem Unrechtsgehalt der verwirklichten Taten nicht gerecht und entfaltet keine hinreichende Abschreckungswirkung. Wesentlich erscheint überdies, daß die Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichte nicht über das Instrumentarium verfügen, das sonst zur Verfolgung der Organisierten Kriminalität besteht. So sind die neuen Sanktionsformen der Vermögensstrafe (§ 43 a StGB) und des Erweiterten Verfalls (§ 73 d StGB) grundsätzlich nicht anwendbar. Die Möglichkeit einer Überwachung des Fernmeldeverkehrs ist grundsätzlich nicht gegeben (§ 100 a StPO).

Sonstige Strafvorschriften des Ausländer- und Asylverfahrensrechts

Lücken und Defizite haben sich auch bei den übrigen ausländerrechtlichen Strafvorschriften ergeben. So ist nach den Erfahrungen der Praxis immer wieder festzustellen, daß Personen, die bereits ausgewiesen oder abgeschoben wurden, erneut nach Deutschland einreisen bzw. nach der behördlichen Entscheidung untertauchen. Der Strafraum des § 92 Abs. 1 Nr. 1 und 6 AuslG reicht aber nur bis zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr. Dies genügt für ein schuldgemessenes und auch die Belange der Generalprävention berücksichtigendes Strafen im Einzelfall nicht.

Mißbräuchliche Asylantragstellung

Ein relativ neues Phänomen stellen die vermehrt festzustellenden Fälle des durch Asylbewerber verwirklichten Betrugs gegenüber den Sozialhilfebehörden dar. Einige Erscheinungsformen, wie etwa der mehrfache Bezug von Sozialhilfe bei verschiedenen Stellen, lassen sich dabei mit dem geltenden Strafrecht, insbesondere mit dem Tatbestand des Betruges erfassen. Hingegen macht sich nach der obergerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich nicht strafbar, wer im Asylverfahren falsche oder unvollständige Angaben macht, etwa einen

längeren Aufenthalt und die Asylantragstellung in einem Drittland verschweigt (vgl. OLG Köln StV 1991, 409; s. auch OLG Karlsruhe, NSTZ 1986, 516) oder unzutreffende Angaben über den Reiseweg macht.

Das Fehlen einer entsprechenden Strafdrohung erscheint im Hinblick auf die mittlerweile eingetretene Entwicklung nicht mehr länger vertretbar. Einem Teil der Asylbewerber geht es nach den Erfahrungen der Praxis darum, im Bewußtsein der Aussichtslosigkeit des Vorhabens das Asylverfahren möglichst hinauszuzögern. Sie haben Kenntnis davon, daß sie im Verfahren den Sachverhalt verfälschen können, ohne nachdrückliche Reaktionen fürchten zu müssen. Die im Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zur Verfügung stehenden Mittel reichen nicht aus, um derartigem Verhalten effektiv zu begegnen. Es ist notwendig, den hohen Rang der Wahrhaftigkeit des Asylverfahrens durch eine Strafdrohung zum Ausdruck zu bringen, wie es der Gesetzgeber für das Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltsgenehmigung in § 92 Abs. 1 Nr. 7 AuslG getan hat. Für das Asylverfahren kommt hinzu, daß sich die mißbräuchliche, zumindest auf eine Verlängerung des Aufenthalts abzielende Asylantragstellung im Hinblick auf die mit dem Bleiberecht regelmäßig verbundene Gewährung von Sozialleistungen als strafwürdige Handlung mit vermögensrechtlichem Einschlag darstellt.

Vorschläge des Entwurfs

Der Entwurf zielt darauf ab, durch Einführung neuer Straftatbestände und schärfere Strafen ein schuldangemessenes Bestrafen zu ermöglichen und die Abschreckungswirkung zu erhöhen. Die Straftaten des professionellen Schlepperunwesens sollen in den Anwendungsbereich der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls einbezogen werden. Für Straftaten, die dem professionellen Schlepperunwesen zuzurechnen sind, soll außerdem die Möglichkeit der Überwachung des Fernmeldever-

kehrs geschaffen werden. Es wird ein Straftatbestand für die mißbräuchliche Asylantragstellung vorgeschlagen. Dies wird ergänzt durch einen Qualifikationstatbestand für diejenigen, die sich nach einer Ausweisung oder Abschiebung im Bundesgebiet aufhalten oder erneut in das Bundesgebiet einreisen, sowie eine Strafrahmenerhöhung für die mißbräuchliche Antragstellung im Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltsgenehmigung nach dem Ausländergesetz.

II. Kosten und Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Durch die Einführung von neuen Straftatbeständen wird mehr Aufwand bei den Strafverfolgungsbehörden entstehen, dessen Umfang im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht hinreichend genau abschätzbar ist.

Das Gesetz wird zu einer höheren Abschöpfung von Gewinnen aus dem organisierten Schlepperunwesen führen.

Die verstärkte Bekämpfung von Schlepperringen und des Asylmißbrauchs müßte zu erheblichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte führen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Asylverfahrensgesetzes)

Zu Nummern 1, 2 (§§ 84, 84 a)

Normzweck der in § 84 AsylVfG enthaltenen Strafvorschriften, die durch das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126) ihren heutigen Standort erhalten haben, ist die Bekämpfung des Schlepperunwesens. Es ist ein typisches Betätigungsfeld für Schlepper, den Einreisenden, den sie meist selbst in das Bundesgebiet verbracht haben, dazu zu

verleiten oder dabei zu unterstützen, einen in der Regel aussichtslosen Asylantrag zu stellen und durch unrichtigen oder unvollständigen Vortrag zu stützen. Nicht selten kommt die Ausstattung mit falschen Identitätsnachweisen hinzu.

Im engeren Sinn ist die Vorschrift dazu bestimmt, das Asylgrundrecht vor Mißbräuchen zu schützen und die Lauterkeit der Motive im Asylverfahren zu befördern (GK-AsylVfG, § 36, Rn 2 m.w.N.). Die Wahrhaftigkeit des Antrags soll gewährleistet werden, um eine im materiellen Sinne richtige Entscheidung zu ermöglichen. Daß der Gesetzgeber dem strafrechtlichen Schutz dieser Rechtsgüter hohen Rang beimißt, hat er durch die Einführung eines besonders schweren Falls für grob eigennütziges und gewerbsmäßiges Handeln deutlich gemacht (§ 84 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG). Dies erscheint aber nicht ausreichend.

Der Entwurf schlägt ein abgestuftes System zur Bekämpfung des Schlepperunwesens vor. § 84 Abs. 1 AsylVfG i.d.F. des Entwurfs erfaßt Verleitungs- und Unterstützungshandlungen, die im Hinblick auf die dort beschriebenen Tatmodalitäten nachhaltiges Unrecht darstellen. Auf die Bekämpfung des professionellen Schlepperunwesens zielen der Qualifikationstatbestand nach § 84 Abs. 2 AsylVfG i.d.F. des Entwurfs und des Verbrechenstatbestandes nach § 84 a AsylVfG i.d.F. des Entwurfs ab.

1. Es erscheint geboten, die Verleitung zur mißbräuchlichen Asylantragstellung mit einer erhöhten Strafe zu bedrohen, wenn der Täter bereits nachhaltiges Unrecht verwirklicht. Der Entwurf sieht dies als gegeben an, wenn der Täter für seine Tat entweder sich Vermögensvorteile versprechen läßt oder erhält oder wiederholt oder zugunsten von mehr als fünf Ausländern handelt. Die besonderen Tatmerkmale entsprechen denen des § 92 Abs. 2 Satz 1 AuslG. Die Neufassung des § 84 Abs. 1 AsylVfG dient damit zugleich der Herstellung des Gleichklangs zu den das Schlepperunwesen betreffenden Strafvorschriften des Ausländergesetzes.

Demgegenüber bedurfte es einer Aufrechterhaltung der Vorschriften des § 84 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG geltender Fassung im Hinblick darauf nicht, daß der Entwurf eine Strafvorschrift für die Haupttat vorsieht (§ 85 Abs. 2 AsylVfG i.d.F. des Entwurfs). § 84 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG geltender Fassung geht damit im wesentlichen in der Teilnahmestrafbarkeit hinsichtlich dieser Tat auf.

2. Es ist notwendig, der Professionalisierung des Schlepperunwesens mit einer Verschärfung der Strafdrohungen und - damit verbunden - einer Vorverlagerung der Strafbarkeitsschwelle entgegenzutreten. Insbesondere besteht das Bedürfnis, die gerade beim organisierten Schleppertum naturgemäß bis in die Heimatländer von Einreisewilligen reichenden Verbindungen zu unterbrechen. In die gleiche Richtung zielen die durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15. Juli 1992 (BGBl. I S. 1302) eingeführten neuen Strafbestimmungen auf dem Gebiet der Eigentums- und Vermögenskriminalität (§§ 244 a, 260, 260 a StGB) und des illegalen Rauschgifthandels (§§ 30 a, 30 b BtMG). Das straf- und strafverfahrensrechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung des Schlepperunwesens muß entsprechend verbessert werden.

Der Entwurf schlägt vor, das gewerbs- und bandenmäßige Verleiten zur mißbräuchlichen Asylantragstellung (§ 84 a AsylVfG i.d.F. des Entwurfs) sowie das gewerbs- und bandenmäßige Einschleppen von Ausländern (§ 92 b AuslG i.d.F. des Entwurfs) zu Verbrechenstatbeständen zu erheben. Hierdurch wird erreicht, daß derartige zur schweren Kriminalität zählenden Handlungen von den Gerichten in einer schuldangemessenen, den Bedürfnissen der individuellen und allgemeinen Abschreckung genügenden Weise geahndet werden können.

Zugleich erlaubt die vorgeschlagene Neuregelung, solche Taten bereits im Vorfeld der Tatbegehung strafrechtlich zu erfassen (§ 30 StGB). Sofern sich entsprechende Planungen vom Ausland her auf die Mithilfe beim Asylmißbrauch in Deutschland richten, können sie nach der vorgeschlagenen Neuregelung künftig auch dann nach deutschem Strafrecht verfolgt und geahndet werden, wenn die Verabredung selbst im Ausland erfolgt (§ 9 Abs. 1, 2 StGB).

Der Entwurf hat davon abgesehen, einen eigenständigen Verbrechenstatbestand für gewerbsmäßiges oder bandenmäßiges Handeln einzuführen (§ 84 Abs. 2 AsylVfG, § 92 a Abs. 2 AuslG, jeweils i.d.F. des Entwurfs). Er hält sich insoweit an die Regelungstechnik des OrgKG (vgl. §§ 244 a, 260, 260 a StGB). Durch die Verbindung des gewerbsmäßigen mit dem bandenmäßigen Handeln sind wesentliche Bereiche der Organisierten Kriminalität erfaßt.

Die neuen Verbrechenstatbestände sowie die neuen Tatbestände für bandenmäßiges Handeln sind als Anknüpfungspunkte für die durch das OrgKG eingeführten Sanktionsinstrumente der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls geeignet. Beides sieht der Entwurf vor. In Übereinstimmung mit dem OrgKG (vgl. etwa § 260 Abs. 3 StGB) soll für gewerbsmäßiges Handeln allein nur der Anwendungsbereich des Erweiterten Verfalls, nicht also der Vermögensstrafe eröffnet werden.

Zu Nummer 3 (§ 85)

Der Entwurf sieht eine eigenständige Strafdrohung für solche Asylbewerber vor, die im Asylverfahren unrichtige oder unvollständige Angaben machen. Eine Strafbarkeit für derartiges Verhalten besteht derzeit nur dann, wenn Delikte der allgemeinen Kriminalität, wie etwa der mittelbaren Falschbeurkundung oder der Urkundenfälschung erfüllt sind. Beschränkt sich der Asylbewerber hingegen darauf, unrichtig über im Asylverfahren rele-

vante Umstände vorzutragen oder wesentliche Umstände zu verschweigen, so geht er in der Regel straffrei aus. Insbesondere ist nach der obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. oben A. Allgemeines) eine Strafbarkeit wegen Betruges unter dem Aspekt des Erlangens von Sozialleistungen nicht gegeben. Der Tatbestand des Betruges wird dabei deswegen als ausgeschlossen angesehen, weil § 120 Abs. 1 Satz 1 BSHG in erster Linie an den Aufenthalt, nicht aber an die Asylberechtigung des Asylbewerbers anknüpft (vgl. OLG Köln, aaO, S. 410; vgl. auch Ka-nein/Renner, Ausländerrecht, 5. Aufl. 1992, § 19 AsylVfG, Rn 23).

Der Gesetzgeber hat im Jahre 1982 bewußt davon abgesehen, eine Strafdrohung für die mißbräuchliche Asylantragstellung einzuführen. Sie war im Entwurf eines Gesetzes über das Asylverfahren der damaligen SPD/FDP-Koalition enthalten (vgl. BT-Drs. 9/875, S. 8, § 32 Nr. 5 AsylVerfG-E). Der Deutsche Bundestag hat dem Vorschlag des Koalitionsentwurfs damals nicht entsprochen (BT-Drs. 9/1630, S. 28). Hierfür war im wesentlichen maßgebend, daß bei einer entsprechenden Strafvorschrift ein Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 StPO bestünde, womit die Strafverfolgung gegen den Schlepper gefährdet sei, und daß eine Strafwürdigkeit nur gegeben sei, wenn tatsächlich kein Asylgrund bestehe, was im Strafverfahren aber kaum überprüft werden könne. Schließlich gelte es auch, die Gefahr divergierender Entscheidungen im Strafverfahren einerseits und im Verwaltungsverfahren andererseits zu vermeiden.

Es hat sich nicht bewährt, daß die mißbräuchliche Asylantragstellung von Strafe freigestellt ist. Die Entwicklung zeigt, daß die im Verwaltungsverfahren zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, mißbräuchlichem Verhalten hinreichend entgegenzuwirken. Es ist daher notwendig, das hohe Rechtsgut der Lauterkeit des Asylverfahrens mit strafrechtlichen Mitteln abzusichern.

Soweit in der Literatur verschiedentlich darauf hingewiesen wird, Unredlichkeit bei der Asylantragstellung stelle dem Gehalt nach lediglich Verwaltungsunrecht dar (etwa Marx/Strate/Pfaff, Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, 2. Aufl. 1987, § 34, Rn. 1: "unbotmäßiges Verhalten"), erscheint dies auch aus einem anderen Grunde nicht überzeugend. Unlauterkeit bei der Asylantragstellung zielt darauf ab, das mit der Asylantragstellung verbundene Bleiberecht zu erhalten bzw. zu verlängern. Daraus resultieren hohe Kosten für die Allgemeinheit. Die Tat hat daher auch einen vermögensrechtlichen Einschlag. Im übrigen hat der Gesetzgeber durch die Strafdrohung des § 84 AsylVfG, die eine Teilnahme strafbarkeit normiert, zum Ausdruck gebracht, daß die Haupttat im Grundsatz als strafwürdiges Unrecht erachtet wird. Dem entspricht es, daß auch in § 92 Abs. 1 Nr. 7 AuslG entscheidend auf den Verstoß gegen die Wahrheitspflicht abgestellt ist, ohne daß es auf die materielle Berechtigung einer Aufenthaltsgenehmigung ankommt. Es ist kein Grund ersichtlich, der für die Asylantragstellung eine andere Beurteilung rechtfertigen könnte.

In der Praxis der Strafverfolgung hat es sich auch unter dem Aspekt der Bekämpfung des Schlepperunwesens als wesentliches Defizit herausgestellt, daß unlauteres Verhalten bei der Asylantragstellung straflos ist. Insbesondere hat sich die Erwartung des Gesetzgebers nicht erfüllt, die Straffreistellung erleichtere die Strafverfolgung von Schleppern, weil dem Asylbewerber mangels Strafbarkeit kein Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 StPO zusteht. Verfahren nach § 84 (36 a.F.) AsylVfG sind selten. Die Praxis weist daraufhin, daß gerade die Straffreistellung geeignet sei, die Ermittlungen gegen Schlepper zu erschweren bzw. unmöglich zu machen. Bestehe der Verdacht, daß der Asylbewerber unwahre Angaben gemacht hat, sei kein hinreichender Ansatz für weitere Ermittlungen vorhanden. Dies gelte schon im Hinblick darauf, daß die Verwaltungsbehörden in diesen Fällen von einer Strafanzeige mangels Strafbarkeit meist absehen.

Es erscheint die Erwartung gerechtfertigt, daß es bei Normierung einer Strafbarkeit für die mißbräuchliche Asylantragstellung vermehrt zu Strafverfahren gegen Schlepper kommen wird. Besteht der Anfangsverdacht einer Straftat, ist der Anknüpfungspunkt für strafprozessuale Ermittlungen gegeben. Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, daß stets von dem Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 StPO Gebrauch gemacht wird. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß es aufgrund des Drucks der Strafverfolgung zu wahrheitsgemäßen Aussagen über die Umstände der Einreise und auch über eventuelle Hintermänner kommt.

Auch die Gesichtspunkte des schwierigen Nachweises des fehlenden Asylgrundes und der Gefahr divergierender Entscheidungen im Verwaltungsverfahren einerseits und im Strafverfahren andererseits sprechen nicht entscheidend gegen die Strafbarkeit der mißbräuchlichen Asylantragstellung. Dies gilt schon deswegen, weil der diesbezügliche Einwand die Strafvorschrift des § 84 AsylVfG in gleicher Weise trifft. Die Problematik dürfte wohl auch mehr theoretischer Art sein. Zwar ist es nicht von der Hand zu weisen, daß es sich als schwierig erweisen würde, im Strafverfahren den Nachweis zu erbringen, daß die Gefahr politischer Verfolgung im Heimatland nicht besteht. Es sind jedoch nicht diese Konstellationen, die die Praxis beschäftigen. Vielmehr sind es die Fälle, in denen unwahre Angaben über Reisewege oder das Vorhandensein von Identitätsnachweisen gemacht werden oder in denen der Aufenthalt in einem sicheren Drittland verheimlicht wird. Insofern besteht aber vielfach ohne größere Schwierigkeit die Möglichkeit der Aufklärung im Strafverfahren.

Zu Artikel 2 (Änderung des Ausländergesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 82)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu den Nummern 2 und 3.

Zu Nummer 2 (§ 92)

Der Entwurf sieht vor, die Strafdrohung für den Tatbestand des § 92 Abs. 1 Nr. 7 AuslG zu erhöhen und einen Qualifikationstatbestand für die Fälle in das Ausländergesetz einzustellen, in denen ein Aufenthalts- oder ein Einreiseverbot nach § 8 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 AuslG besteht, der Täter also bereits abgeschoben oder ausgewiesen ist. Der geltende Strafraum bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe reicht insoweit nicht aus, um im Einzelfall angemessen reagieren zu können. Wesentlich erscheint auch die mit einer Strafverschärfung verbundene generalpräventive Wirkung. Der vorgeschlagene Strafraum für die mißbräuchliche Antragstellung entspricht dem des § 85 Abs. 2 AsylVfG i.d.F. des Entwurfs. Der Entwurf greift insoweit auch Hinweise der Praxis auf, daß der geltende Strafraum für die von der Vorschrift auch erfaßten erkauften Scheinehen in gewissen Fällen nicht ausreicht.

Zu Nummer 3 (§§ 92 a, 92 b)

Mit den §§ 92 a, 92 b werden Strafschärfungen sowie neue Qualifikationstatbestände gegen das gewerbsmäßige und organisierte Schlepperunwesen eingeführt und die Anwendung der Sanktionsformen der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls ermöglicht. Die vorgeschlagenen Vorschriften entsprechen inhaltlich denen der §§ 84, 84 a AsylVfG (vgl. oben A. Allgemeines und zu Artikel 1 Nummer 1, 2). Mit der Einbeziehung der mißbräuchlichen Antragstellung im Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltsgenehmigung nach dem Ausländergesetz in den "Schleppertatbestand" entspricht der Entwurf Forderungen der Praxis. Auch insoweit ist ein typisches Feld professionell agierender Schlepper gegeben.

Zu Nummer 4 (§ 93)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 2.

Zu Artikel 3 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Vorgeschlagen wird eine Erhöhung des Strafrahmens der aktiven Gewalttäter (Absatz 1) sowie die Einfügung einer ergänzenden Regelung (Absätze 2 und 3) in die Strafvorschrift gegen Landfriedensbruch (§ 125 StGB).

1. Der Strafrahmen des einfachen Landfriedensbruchs in § 125 Abs. 1 ermöglicht es derzeit nicht in allen Fällen, ein Strafmaß zu verhängen, daß dem Unrechtsgehalt und der hohen kriminellen Energie der aktiven Gewalttäter entspricht. Straftaten des Landfriedensbruchs sind besonders gefährlich, gemeinschädlich und strafwürdig. Die Strafschärfung im vorgeschlagenen Sinn ermöglicht nicht nur die Verhängung schuldangemessener Strafen im Einzelfall, sie verdeutlicht auch den hohen Rang, den der Gesetzgeber der öffentlichen Sicherheit beimißt; sie wirkt generalpräventiv.
2. Der geltende § 125 Abs. 1 bedroht diejenigen mit Strafe, die sich als Täter oder Teilnehmer an Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen, die aus einer Menschenmenge mit vereinten Kräften begangen werden, beteiligen oder die auf die Menschenmenge einwirken, um ihre Bereitschaft zu solchen Handlungen zu fördern. Von der Strafvorschrift werden danach nur die am gewalttätigen oder bedrohenden Landfriedensbruch Beteiligten und die sogenannten Anheizer erfaßt. An diesem Tatbestand hält der Entwurf fest.

Er reicht jedoch nicht aus, um den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, wie die Erfahrungen mit unfriedlich verlaufenen Ansammlungen und Demonstrationen gezeigt haben. Die eigentlichen Gewalttäter, gegen die sich die Strafdrohung richtet, können ihre Ausschreitungen - gedeckt, abgeschildert und nicht selten motiviert durch die Menge - ohne größeres Risiko begehen. Selbst wenn sich eine

Vielzahl von Tätern an den Ausschreitungen beteiligt, kommt es nur zu wenigen Festnahmen, zu noch weniger Anklagen und nur selten zu Verurteilungen. Der Polizei gelingt es nicht, in der Menge untergetauchte Gewalttäter zu ergreifen. In den meisten Fällen ist es nicht möglich, die Identität der "Hauptakteure" und ihren jeweiligen Tatbeitrag beweiskräftig festzuhalten. Bei dieser Sach- und Rechtslage liegt es auf der Hand, daß der öffentliche Friede nicht wirksam geschützt werden kann. Durch eine Änderung der Polizeitaktik allein ist, wie auch die Erfahrungen der 70er und 80er Jahre gezeigt haben, das bestehende Problem nicht zu lösen.

3. Um der Gewalttäter habhaft zu werden, müssen deshalb die sonst Anwesenden veranlaßt werden, sich von jenen zu trennen. Das ist wirksam nur dadurch möglich, daß jeder mit Strafe bedroht wird, der sich nach Aufforderung durch die Polizei nicht aus einer Menge entfernt, aus der heraus Gewalttaten begangen werden. Damit wird vom Bürger nichts Unzumutbares verlangt. Wenn aus einer Menschenmenge heraus Gewalt im Sinne des § 125 StGB geübt wird, ist der öffentliche Friede in einer Weise gestört, daß jeder einsichtige Bürger dafür Verständnis haben wird, wenn die Polizei, um die Störung zu beseitigen und der Störer habhaft zu werden, zum Auseinandergehen auffordert.

Der Entwurf sieht deshalb vor, den Tatbestand des Landfriedensbruchs in einem neuen Absatz 2 unter engen tatbestandlichen Voraussetzungen und unter Androhung einer erheblich niedrigeren Strafe als in § 125 Abs. 1 StGB auf die Personen auszudehnen, die der polizeilichen Aufforderung zum Auseinandergehen zuwiderhandeln.

Der neue Absatz 2 nimmt inhaltlich auf Absatz 1 Bezug und setzt deshalb zunächst Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit voraus, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden.

Weiteres Tatbestandsmerkmal ist die Aufforderung eines Trägers von Hoheitsbefugnissen zum Auseinandergehen, gerichtet entweder an die gesamte Menschenmenge (Nr. 1) oder an einen - durch die Aufforderung - bestimmten räumlich abgrenzbaren Teil der Menschenmenge, aus dem diese Handlungen begangen werden (Nr. 2). Die Vorschrift knüpft damit an einen Verwaltungsakt an, dessen Ermächtigungsgrundlage bei gewalttätigen Ansammlungen, die keine Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes sind, die Polizeigesetze der Länder, andernfalls das Versammlungsgesetz sind. Daraus folgt, daß die Strafvorschrift selbst keine Befugnis zur Aufforderung zum Auseinandergehen schafft, sondern diese voraussetzt.

Die Ordnungskräfte erhalten mit der Entscheidung, ob und gegebenenfalls zu welchem Zeitpunkt sie eine entsprechende Aufforderung an die Menge richten, den notwendigen Spielraum zu lageangepaßtem Vorgehen, ohne daß die Geltung des Legalitätsprinzips beeinträchtigt würde.

Die Aufnahme der Nr. 2 in den Tatbestand hat vor allem den Fall von Gewalt bei Versammlungen vor Augen und beruht auf der Erwägung, daß es nach Versammlungs- und Polizeirecht möglich und bei realistischer Einschätzung der Lage unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit immer dann, wenn Gewalttätigkeiten sich nur auf einen Teil der Menschenmenge konzentrieren, geboten sein kann, nicht die gesamte Menschenmenge, sondern nur den bestimmten räumlich abgrenzbaren Teil der Versammlung oder des Aufzuges, in dem die Gewalttäter ihre friedensstörenden Ausschreitungen bege-

hen, zum Auseinandergehen aufzufordern. Die Vorschrift verhilft zum einen dazu, daß friedliche Veranstaltungen vor organisierten Störungen besser geschützt werden. Zum anderen soll sie dem rationellen und konzentrierten Einsatz der polizeilichen Ordnungskräfte dienen. Schließlich soll durch sie der Täterkreis eingeschränkt werden, weil sich nur diejenigen strafbar machen können, die zum Personenkreis der Aufgeforderten gehören.

Ferner fordert Absatz 2 das Sich-Nicht-Entfernen aus der aufgeforderten Menschenmenge oder das Sich-Anschließen an diejenigen, welche die polizeiliche Aufforderung zum Auseinandergehen nicht befolgen.

Absatz 3 schränkt den Täterkreis des Absatzes 2 weiter ein. Vom Tatbestand werden danach Personen nicht erfaßt, die sich in Ausübung dienstlicher oder beruflicher Pflichten in der Menge befinden und diesen Rahmen nicht überschreiten (z.B. Polizeibeamte, Journalisten, Ärzte). Das Verhalten dieser Personen ist unter dem Gesichtspunkt der Sozialadäquanz, aber auch dem der Pflichtenkollision (einerseits Berufspflicht, andererseits Pflicht zum Befolgen der polizeilichen Aufforderung) gerechtfertigt; dies gilt nur dann, wenn die Ausübung der Berufspflicht der einzige Grund für das Verbleiben in der Menschenmenge ist.

Der Entwurf behält die Regelung des geltenden § 125 Abs. 2 StGB bei. Stellen Handlungen nach § 125 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 StGB zugleich Widerstandshandlungen im Sinn von § 113 StGB dar, so entfällt die Bestrafung, wenn die Diensthandlung nicht rechtmäßig ist; weiter gilt die Irrtumsregelung des § 113 Abs. 4 StGB. Eine Erstreckung dieser Regelung auf den Fall einer nicht rechtmäßigen Aufforderung nach dem neuen § 125 Abs. 2 StGB ist weder erforderlich noch sachgerecht. Nach ständiger Rechtsprechung kommt es für die Strafbarkeit der Zuwiderhandlung gegen einen Verwaltungsakt nicht auf

seine Rechtmäßigkeit, sondern nur auf seine Wirksamkeit an. Die in der vorausgesetzten Situation bestehende, akute Gefahrenlage macht es erforderlich, daß einer vollziehbaren Anordnung Folge geleistet wird. Ein etwaiger Irrtum des Täters über die Rechtmäßigkeit der Aufforderung kann im Rahmen der allgemeinen Regeln (§§ 16, 17 StGB) berücksichtigt werden.

Zu Artikel 4 (Änderung der Strafprozeßordnung)

Zu Nummer 1 (§ 100 a)

Eine Ergänzung des Straftatenkatalogs in § 100 a Satz 1 StPO um die neuen Tatbestände gegen das gewerbs- und bandenmäßige Schlepperunwesen ist erforderlich, um diese Ermittlungsmaßnahme auch für diesen Deliktsbereich zu erschließen. Nach geltendem Recht kann eine Telefonüberwachung gegen organisiertes Schleppertum in der Regel nur dann angeordnet werden, wenn der Verdacht auf das Bestehen einer kriminellen Vereinigung nach § 129 StGB besteht. Dies erscheint nicht länger hinnehmbar.

Zu Nummer 2 (§ 112 a)

Es wird eine Erweiterung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr (§ 112 a StPO) vorgeschlagen. Bei dringendem Tatverdacht eines Vergehens des Besonders schweren Falles des Landfriedensbruchs (§ 125 a StPO) soll Untersuchungshaft bei Wiederholungsgefahr unter erleichterten Voraussetzungen verhängt werden können. § 125 Abs. 1 StGB soll in den Kreis der Straftatbestände aufgenommen werden, die den Haftgrund der Wiederholungsgefahr begründen können.

1. Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr setzt den dringenden Tatverdacht sogenannter Anlaßtaten voraus. Das geltende Recht kennt zwei Gruppen von Anlaßtaten: bestimmte Sexualstraftaten (§ 112 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO) und eine Reihe

sonstiger Straftaten, die erfahrungsgemäß besonders häufig von Serienstraftätern begangen werden (§ 112 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO). Der Katalog ist abschließend und analoger Anwendung nicht zugänglich. Bei allen Anlaßtaten muß zu dem dringenden Tatverdacht hinzu kommen, daß aufgrund bestimmter Tatsachen die Gefahr besteht, daß der Beschuldigte vor rechtskräftiger Aburteilung weitere erhebliche Straftaten gleicher Art begeht oder die Straftat fortsetzt; außerdem muß die Haft zur Abwendung der drohenden Gefahr erforderlich sein. Bei den Anlaßtaten nach § 112 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO bestimmt das Gesetz zusätzliche Voraussetzungen: es muß der dringende Verdacht vorliegen, daß die Anlaßtat wiederholt oder fortgesetzt begangen wurde und daß sie die Rechtsordnung schwerwiegend beeinträchtigt; außerdem muß die Straferwartung mehr als ein Jahr Freiheitsstrafe betragen. Wiederholungsgefahr kann in der Regel nur angenommen werden, wenn der Beschuldigte innerhalb der letzten fünf Jahre wegen einer Straftat gleicher Art rechtskräftig zu Freiheitsstrafe verurteilt worden ist.

§ 125 StGB ist derzeit im Katalog des § 112 a Abs. 1 Satz 1 StPO nicht enthalten; § 125 a StGB nur in § 112 a Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 StPO. Das hat im Zusammenhang mit gewalttätigen Ausschreitungen zu Unzuträglichkeiten geführt. Erfahrungen der Praxis zeigen, daß auch bei schwerwiegenden Straftaten nach §§ 125 Abs. 1, 125 a StGB ein Haftbefehl häufig nicht in Betracht kommt, weil Fluchtgefahr oder Verdunkelungsgefahr verneint werden müssen und weil bei § 125 a StGB die engen Voraussetzungen der - in der Regel - erforderlichen Vorverurteilung nach § 112 a Abs. 1 Satz 2 StPO nicht gegeben waren. Dabei kommt es immer wieder vor, daß aufgrund der eigenen Einlassung des Beschuldigten eindeutig feststeht, daß von ihm in allernächster Zeit schwerwiegende Straftaten gleicher Art erneut zu erwarten sind.

Dies hat sich auch bei den gewalttätigen Ausschreitungen gegen Ausländer in den letzten Monaten gezeigt: bei verschiedenen Vorfällen wurden dieselben Täter oder Tätergruppen festgestellt. Aber auch bei anderen Störungen der öffentlichen Sicherheit berichtete die Praxis immer wieder von reisenden Gewalttätern. Die Strafverfolgungsbehörden mußten weitgehend tatenlos zuwarten, ob nach wiederholter Tatbegehung aufgrund der dann erhöhten Straferwartung die Voraussetzungen eines Haftbefehls wegen Fluchtgefahr gegeben sein würden. Bei § 125 a StGB konnte Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr nicht angeordnet werden, weil die Regelvoraussetzung einer Vorverurteilung nicht vorlag. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Gefahr, daß solche Täter weitere Gewalttaten gegen Ausländer verüben, unerträglich. Die Praxis der Strafverfolgung zeigt daher, daß ein unabweisbares kriminalpolitisches Bedürfnis für eine Ausweitung des Haftgrunds der Wiederholungsgefahr besteht.

2. Haftgründe für Untersuchungshaft können nicht beliebig erweitert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dargelegt, daß im Hinblick auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht des einzelnen auf persönliche Freiheit und den Bedürfnissen einer wirksamen Strafrechtspflege der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Freiheitsbeschränkung nur so weit erlaube, als sie zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich sei (BVerfGE 19, 342). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht auch den Haftgrund der Wiederholungsgefahr anerkannt, wenn es um die Bewahrung der Bevölkerung vor mit hoher Wahrscheinlichkeit drohenden schweren Straftaten gehe (BVerfGE aaO). Jedoch seien einer Ausdehnung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr wegen des verfassungsgerichtlich geschützten Freiheitsanspruchs enge Grenzen gezogen. Bei dem "Anlaßdelikt" müsse es sich um eine Straftat handeln, die

schon nach ihrem gesetzlichen Tatbestand einen erheblichen, in der Höhe der Strafandrohung zum Ausdruck kommenden Unrechtsgehalt aufweise und den Rechtsfrieden empfindlich störe.

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen werden die Vorschläge des Entwurfs gerecht.

Besteht der dringende Tatverdacht eines besonders schweren Falles des Landfriedensbruchs (§ 125 a StGB), ist es gerechtfertigt, Haftbefehl wegen Wiederholungsgefahr unter den Voraussetzungen des § 112 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO zuzulassen. Der Schutz von Ausländern, gegen die sich in der letzten Zeit gewalttätige Ausschreitungen vielfach richten, vor mit hoher Wahrscheinlichkeit von denselben Tätern drohenden schweren Straftaten ist ein besonderes Anliegen der Allgemeinheit. Es handelt sich, wie auch der erhöhte Strafrahmen zum Ausdruck bringt, um Straftaten mit hohem Unrechtsgehalt und von besonderer Gefährlichkeit. Durch Straftaten dieser Art ist in letzter Zeit der öffentliche Friede in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch das internationale Ansehen unseres Staates nachhaltig gestört worden. Das Phänomen des reisenden Gewalttäter zeigt, daß für viele dieser Straftaten das Bestehen von Wiederholungsgefahr charakteristisch ist.

Der Unrechtsgehalt der Straftaten nach § 125 Abs. 1 StGB soll im Rahmen des Entwurfs durch eine Erhöhung des Strafrahmens verdeutlicht werden, ist aber auch dann noch merklich geringer. Es sind jedoch auch im Rahmen von § 125 Abs. 1 StGB Straftaten möglich, die einen ganz erheblichen Unrechtsgehalt aufweisen und den Rechtsfrieden empfindlich stören können. Dies kommt - insbesondere nach der vorgeschlagenen Erhöhung - auch in der Strafandrohung zum Ausdruck, die den Strafrahmen der Straftatbestände entspricht, die bereits jetzt in § 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO enthalten

sind. Im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist es allerdings geboten, den Haftgrund der Wiederholungsgefahr an die engen Voraussetzungen des § 112 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO zu knüpfen. § 125 Abs. 1 StGB soll deshalb in den Straftatenkatalog des § 112 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO aufgenommen werden. Den verfassungsrechtlichen Vorgaben ist dabei entsprochen. Denn durch die Beschränkung auf diejenigen Straftaten nach § 125 Abs. 1 StGB, die "wiederholt oder fortgesetzt die Rechtsordnung schwerwiegend beeinträchtigen" ist der Anwendungsbereich auf eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Weise beschränkt.

Von einer Einbeziehung des § 125 Abs. 2 StGB in § 112 a StPO muß im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgesehen werden. In § 112 a StPO wird eine Straferwartung zugrundegelegt, die in den Fällen des § 125 Abs. 2 StGB nicht erreicht wird.

Zu Artikel 5 (Änderung des Gesetzes zu Artikel 10 GG)

Eine wirksame Bekämpfung rechtsextremistischer, insbesondere neonazistisch motivierter sowie antisemitischer und fremdenfeindlicher Straftaten mit dem Ziel, solche zu verhüten und zu unterbinden, setzt eine Beobachtung rechtsextremistischer Gruppierungen und Einzeltäter bereits im Vorfeld strafrechtlichen Handelns voraus, wozu der Verfassungsschutz kraft Gesetzes bestimmt ist. Die Verfassungsschutzbehörden benötigen jedoch zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Vorfeldbeobachtung das entsprechende rechtliche Instrumentarium. Zu diesem Instrumentarium gehört auch das Gesetz zu Art. 10 GG. Die Post- und Telefonkontrolle ist ein effektives Hilfsmittel zur Erlangung von Informationen über bevorstehende rechtsextremistische Straftaten.

Da rechtsextremistische Organisationen und Einzeltäter unzweifelhaft die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährden, ist die Grundvoraussetzung für eine G 10-Maßnahme nach Art. 1 § 1 Abs. 1 G 10 gegeben. Nach Art. 1 § 2 Abs. 1 G 10 dürfen solche Beschränkungen jedoch nur angeordnet werden, wenn "tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen", daß eine der dort aufgeführten Straftaten geplant, begangen wird oder begangen wurde. Von den in den Ziffern 1 bis 7 des Art. 1 § 2 Abs. 1 G 10 aufgeführten Straftatbeständen, die somit eine Post- und Telefonüberwachung zuließen, sind für die rechtsextreme Szene insbesondere die Straftatbestände des Verbreitens von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen, insbesondere solcher Propagandamittel, "die nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind, Bestrebungen einer ehemaligen nationalsozialistischen Organisation fortzusetzen" (§ 86 StGB) und der Bildung und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung gemäß § 129 a StGB einschlägig. Damit ist es den Verfassungsschutzbehörden nach geltendem Recht erlaubt, Post- und Telefonüberwachung durchzuführen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß jemand Propagandamittel verbreitet, herstellt, vorrätig hält oder einführt, die nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind, Bestrebungen einer ehemaligen nationalsozialistischen Organisation oder als verfassungswidrig verbotenen Partei oder Vereinigung fortzusetzen (§ 86 Abs. 1 Nr. 4 StGB). Ferner sind solche Maßnahmen zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, daß eine terroristische Vereinigung gegründet werden soll, daß sich jemand an einer solchen beteiligt, oder eine solche unterstützt oder für sie wirbt.

Die rechtsextreme, insbesondere die neonazistische Szene zielt häufig lediglich auf die Begehung anderer Straftaten als die in § 129 a StGB genannten. Deshalb ist es geboten, Post- und Telefonüberwachungen auch dann zuzulassen, wenn lediglich tatsächliche Anhaltspunkte für die Gründung einer kriminellen Vereinigung oder die Beteiligung, Werbung und Unterstützung an bzw. für eine solche Vereinigung vorliegen. Dann können z.B. neona-

zistische Gruppierungen auch dann mit der Maßnahme einer Post- und Telefonüberwachung durch den Verfassungsschutz überzogen werden, wenn lediglich der Verdacht besteht, daß diese sich zusammengetan haben, um Ausländer oder politische Gegner zu schlagen oder Fensterscheiben von Asylbewerberheimen einzuwerfen, ohne daß Brandanschläge, Mord und Totschlag geplant sind. Auch eine Post- und Telefonüberwachung von sog. Wehrsportgruppen wäre dann ohne Rechtsprobleme möglich, da bei diesen zwar vielfach Anhaltspunkte vorliegen, daß es sich um eine kriminelle Vereinigung handelt, während Anhaltspunkte für eine terroristische Vereinigung nicht immer vorliegen.

Da vielfach aber insbesondere in der rechtsextremistischen Skinhead-Szene organisatorische Strukturen überhaupt nicht bestehen, der Einzeltäter oder unkoordinierte Gruppentäter dagegen die Regel ist, müssen auch die Tatbestände der Volksverhetzung (§ 130 StGB) und der Gewaltdarstellung und Aufstachelung zum Rassenhaß (§ 131 StGB) in den Straftatenkatalog des Art. 1 § 2 Abs. 1 G 10 eingebaut werden. Bei tatsächlichen Anhaltspunkten für den Verdacht, daß jemand zum Haß gegen Teile der Bevölkerung aufstacheln will, zu Gewalt und Willkürmaßnahmen auffordern will oder Teile der Bevölkerung beschimpfen, böswillig verächtlich machen oder verleumden will (§ 130 StGB), muß eine Telefon- und Postüberwachung ebenso zulässig sein, wie wenn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, daß jemand zum Rassenhaß aufstacheln oder grausame oder sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen in einer Art schildern will, die die Verherrlichung und Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrückt oder das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in eine die Menschenwürde verletzenden Weise darstellen will bzw. hier in der vom Gesetz dargestellten Weise dabei mitwirken will (§ 131 StGB). Eine Aufklärung solcher Aktivitäten in der Planungsphase ist insbesondere deshalb erforderlich, weil solche Straftäter das Umfeld bilden, aus dem heraus Gewaltakte insbesondere gegen Ausländer begangen werden. Im Kreis der Skin-

heads, derzeit bekanntlich die Hauptträger brutaler menschenfeindlicher Gewalt, spielt die Verbreitung rassistischen und nationalsozialistischen Gedankenguts durch Schriften ("Fanzines"), Disketten und Schallplatten (§ 11 Abs. 3 StGB) bekanntlich eine große Rolle. Die Aufklärung entsprechender Aktivitäten auch schon in der Planungsphase (Art. 1 § 2 Abs. 1 G 10) kann einen Beitrag dazu leisten, daß solche strafbaren Handlungen nicht nur verfolgt werden, sondern vor allem bereits unterbunden werden. Wenn dies mit Hilfe von G 10-Maßnahmen besser gelingt als bisher, bestehen Aussichten, rassistisch und nationalistisch motivierter Gewalt auch durch Reduzierung der Motivationsanreize wirksam begegnen zu können.

In den drei genannten Fällen (§ 129, 130, 131 StGB) kann und soll jedoch eine Telefon- und Postüberwachung durch den Verfassungsschutz nach dem G 10 nur zulässig sein, wenn dies zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes erforderlich ist, was sich aber bereits aus Art. 1 § 1 Abs. 1 G 10 ergibt. Deshalb bedarf es keiner diesbezüglichen zusätzlichen gesetzlichen Einschränkung. Eine Tätigkeit des Verfassungsschutzes im Vorfeld allgemeiner, nichtextremistischer Straftatenverwirklichung ist deshalb auch nach der vorgesehenen Gesetzesänderung nicht möglich. Die Strafverfolgung ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden, die nach § 100 a StPO bereits jetzt ermächtigt ist, Straftaten im Sinne des § 129 und 130 StGB mit den Mitteln der Telefonüberwachung aufzuklären. Diesbezüglich ist die vorgesehene Gesetzesänderung lediglich eine Angleichung der Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden bei der Aufklärung im Vorfeld strafrechtlicher Relevanz.

Zu Nummer 2 (Art. 1 § 2 Abs. 1 Nr. 7)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 2 Nummer 2.

Zu Artikel 6 (Zitiergebot)

Mit der Vorschrift wird vorsorglich dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes entsprochen. Auf BVerfGE 7, 377/403 f., 10, 89/99, 13, 97/122 wird im übrigen hingewiesen.

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.