

**Der Bundesminister der Justiz**  
4030 III - 3 - 20 185/70

Bonn, den 5. März 1970

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Beeinträchtigung von Grundrechten durch gewalttätige  
Aktionen**

Bezug: **Beschluß des Deutschen Bundestages  
vom 30. Januar 1970  
- Drucksache VI/270 -**

Mit Beschluß vom 30. Januar 1970 hat der Deutsche Bundestag, einem Antrag des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform (Drucksache VI/270) folgend, die Bundesregierung aufgefordert, zur Beeinträchtigung von Grundrechten durch gewalttätige Aktionen zu berichten.

Demgemäß übersende ich im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft den Bericht der Bundesregierung zu den Fragen Nr. 1 bis 8 des Beschlusses des Deutschen Bundestages.

**Gerhard Jahn**

## Bericht der Bundesregierung zur Beeinträchtigung von Grundrechten durch gewalttätige Aktionen

A.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 28. Sitzung am 30. Januar 1970 folgenden Antrag des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform – Drucksache VI/270 – angenommen:

Die Bundesregierung wird ersucht, dem Deutschen Bundestag bis zum 5. März 1970 einen Bericht darüber vorzulegen,

1. wieviel als Demonstrationen oder ähnlich bezeichnete Aktionen seit dem 1. Oktober 1969 stattgefunden haben, bei denen unter Verstoß gegen die gesetzliche Ordnung Rechte der Allgemeinheit oder einzelner verletzt wurden;
2. wieviel Strafverfahren im Zusammenhang mit Demonstrationen am 1. Dezember 1969
  - a) bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften anhängig waren,
  - b) zwar rechtskräftig abgeschlossen, die verhängten Strafen aber noch nicht vollstreckt waren;
3. in welchem Umfang die grundgesetzlich gewährleistete Freiheit von Forschung und Lehre, die Unabhängigkeit und Arbeitsfähigkeit der Justiz sowie die Grundrechte des einzelnen Bürgers durch Straftaten im Zusammenhang mit gewalttätigen Aktionen gegenwärtig beeinträchtigt werden;
4. ob die geltenden gesetzlichen Bestimmungen und ihre Anwendung zur Sicherung dieser Grundrechte ausreichen;
5. welche Vorstellungen die Bundesregierung für einen wirkungsvolleren Schutz der Grundrechte der Allgemeinheit und des einzelnen vor rechtswidrigen und gewalttätigen Aktionen hat;
6. wie die Bundesregierung die Schutzwürdigkeit des durch das Grundgesetz garantierten Rechts auf Versammlungsfreiheit im Verhältnis zu den anderen Grundrechten beurteilt;
7. ob und ggf. in welchem Ausmaß sich bei der Anwendung des geltenden Rechts Rechtsunsicherheit, z. B. durch erheblich voneinander abweichende Urteile bei ähnlich gelagerten Fällen, erkennen läßt.

Die Bundesregierung wird außerdem ersucht, sobald die entsprechenden Angaben vorliegen, dem Deutschen Bundestag darüber zu berichten,

8. wieviel als Demonstrationen oder ähnlich bezeichnete Aktionen in der Zeit vom 1. Januar 1968 bis 31. Dezember 1969 – aufgliedert nach Vierteljahren – stattgefunden haben, die

a) friedlich, d. h. ohne nennenswerte Zwischenfälle,

b) unfriedlich, d. h. unter Verstoß gegen die gesetzliche Ordnung, wobei Rechte der Allgemeinheit oder einzelner verletzt wurden,

verlaufen sind.

Die Bundesregierung wird ersucht, die Fragen 1 bis 7 möglichst beschleunigt vorweg zu beantworten.

B.

Namens der Bundesregierung beantworte ich im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft die vorgelegten Fragen.

### Zu Frage Nr. 1

Wegen der vielfältigen Möglichkeiten und Formen von Demonstrationen und ähnlichen Aktionen ist eine Eingrenzung in qualitativer Hinsicht erforderlich. Die Frage läßt sich durch ein quantitatives Erfassen und Darstellen aller Demonstrationen und ähnlichen Aktionen in dem Zeitraum seit 1. Oktober 1969 allein nicht hinreichend beantworten. Denn vom Wortsinn her kann als Demonstration oder ähnliche Aktion nahezu jedes menschliche Verhalten, sei es das eines einzelnen oder eines Kollektivs, bezeichnet werden, das auf der Absicht beruht, auf irgend etwas hinzuweisen. Eine so umfassende Darstellung von Demonstrationen dürfte von den Antragstellern aber nicht gewollt sein. Es wird deshalb davon ausgegangen, daß in Nr. 1 des Antrags nach einer spezifischen Art von Demonstrationen gefragt ist, nämlich nach solchen, die auf politischer Motivation beruhen und als demonstrative politische Meinungsäußerung oder als demonstrative Aktion zur Einwirkung auf die politische Meinungsbildung qualifiziert werden können. Aktionen einzelner sind in diesem Rahmen kaum von Interesse. Die Darstellung umfaßt deshalb im wesentlichen nur kollektive Meinungsäußerungen und Aktionen.

Legt man diese Abgrenzung zugrunde, so haben nach Mitteilung der Länder seit dem 1. Oktober 1969 bis Mitte Januar 1970 im Bundesgebiet insgesamt 109 Demonstrationen oder ähnliche Aktionen stattgefunden, bei denen unter Verstoß gegen die gesetzliche Ordnung Rechte der Allgemeinheit oder einzelner verletzt wurden. Sie verteilen sich auf die einzelnen Länder wie folgt:

Baden-Württemberg	20
Bayern	23
Berlin	6
Bremen	3
Hamburg	2
Hessen	7

Niedersachsen	8
Nordrhein-Westfalen	20
Rheinland-Pfalz	2
Saarland	—
Schleswig-Holstein	18
Zusammen	109

Die Demonstrationen und Aktionen fanden in der Mehrzahl auf öffentlichen Straßen und Plätzen, vereinzelt auch auf Hochschulgelände statt. Sie wurden vorwiegend von Studenten, Schülern und jugendlichen Berufstätigen getragen. Sie richteten sich in erster Linie gegen den Vietnamkrieg und die Hochschulpolitik (numerus clausus, Mitbestimmung in der Hochschulverwaltung). Vereinzelt wurden auch Gerichtsverhandlungen und Vortragsveranstaltungen, wie z. B. der Vortrag des israelischen Botschafters Asher Ben Natan an der Universität München gestört.

### Zu Frage Nr. 2

Nach den Mitteilungen der Landesjustizverwaltungen waren am 1. Dezember 1969 im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen bei Demonstrationen oder ähnlichen Aktionen Strafverfahren gegen 4834 Personen — und zwar gegen Demonstranten und Polizeibeamte — noch nicht endgültig erledigt. Diese Zahl läßt sich nach den Mitteilungen der Landesjustizverwaltungen wie folgt aufschlüsseln:

Gerichtlich anhängig waren Verfahren gegen	1768 Personen;
staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren waren anhängig gegen	2872 Personen;
rechtskräftige, aber nicht oder nicht vollständig vollstreckte Entscheidungen lagen vor gegen (dabei sind nicht berücksichtigt die in Berlin ergangenen rechtskräftigen Entscheidungen, in denen lediglich Geldstrafen verhängt worden sind und die von den Amtsgerichten vollstreckt werden).	194 Personen

Dem Bundesministerium der Justiz liegt eine Reihe rechtskräftiger und nicht rechtskräftiger Entscheidungen der Gerichte sowie von Strafbefehlsanträgen der Staatsanwaltschaften vor. Diese Unterlagen sind zwar nicht vollständig, geben jedoch hinreichend genauen Aufschluß darüber, welche Straftaten im Zusammenhang mit Demonstrationen eine Rolle spielen.

Hervorzuheben ist, daß anlässlich von Demonstrationen nicht nur Strafverfahren wegen typischer Demonstrationsdelikte wie Auflauf, Aufruhr, Landfriedensbruch und Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte eingeleitet worden sind; eine erhebliche, zahlenmäßig sogar größere Rolle spielen Straftatbestände wie Nötigung, Hausfriedensbruch oder Sachbeschädigung. Darüber hinaus sind anlässlich von Demonstrationen aber auch Strafverfahren wegen zahlreicher anderer Straftatbestände anhängig geworden. Beispielhaft sei auf folgende

Delikte hingewiesen: Diebstahl, Körperverletzung, Beleidigung, Gefangenenbefreiung, Aufforderung zum Ungehorsam gegen Gesetze oder zu strafbaren Handlungen, Tragen von Abzeichen verbotener Organisationen, Beschimpfung der Bundesrepublik oder Verunglimpfung ihrer Symbole, gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr und sonstige Verkehrsdelikte, Vergehen gegen das Versammlungsgesetz oder das Fernmeldegesetz, grober Unfug. Vielfach stehen mehrere Delikte in Tateinheit oder Tateinheit.

Der Schwerpunkt der Straftaten dürfte beim Auflauf und bei der Nötigung liegen. Nötigung konkurriert vielfach mit anderen Delikten. Von Bedeutung sind auch Hausfriedensbruch, Landfriedensbruch sowie Widerstand gegen die Staatsgewalt, häufig konkurrierend mit anderen Delikten. Die Mitteilungen der Staatsanwaltschaften über anhängige Ermittlungsverfahren deuten darauf hin, daß auch Verstöße gegen das Versammlungsgesetz zahlenmäßig von Bedeutung sind.

Eine Überprüfung der dem Bundesministerium der Justiz vorliegenden rechtskräftigen und nicht rechtskräftigen Entscheidungen hinsichtlich der Strafhöhe führt zu dem Ergebnis, daß Geldstrafen und kurze Freiheitsstrafen eindeutig im Vordergrund stehen. Freiheitsstrafen über drei Monate sind verhältnismäßig selten. Dem Bundesministerium der Justiz sind nur 12 Urteile gegen 13 Personen bekannt, in denen Freiheitsstrafen von mehr als sechs Monaten verhängt worden sind; davon sind gegen vier Personen Freiheitsstrafen von einem Jahr oder mehr verhängt worden.

### Zu Frage Nr. 3 (1. Fall)

Ein vollständiger Katalog sämtlicher Beeinträchtigungen im Sinne der Fragestellung kann nicht gegeben werden. Er wäre allenfalls mit erheblichem Zeitaufwand durch eine an alle Hochschulen und alle Fakultäten oder Fachbereiche zu richtende Anfrage erstellbar. Der Antwort liegt das Ergebnis einer Umfrage bei den Kultusministerien der Länder zugrunde, die kurzfristig vorgenommen worden ist. Die Berichte der Kultusministerien basieren teilweise auf Rückfragen bei einzelnen Hochschulen, teilweise auf Berichten, die von den Hochschulen über entsprechende Vorkommnisse ohnehin erstattet werden. Sie sind deshalb, was ihren Umfang und die Ausführlichkeit der Berichterstattung anbetrifft, unterschiedlich ausgefallen, so daß es im Einzelfall Schwierigkeiten bereitet, sich ein genaues Bild von dem Ausmaß der Beeinträchtigung des Lehr- und Forschungsbetriebes an den Hochschulen zu machen. Außerdem lassen die Umfrageergebnisse erkennen, daß es über die Frage, welche Tatbestände eine Beeinträchtigung des durch Artikel 5 GG geschützten Rechts der Freiheit von Forschung und Lehre darstellen, keine einheitliche Auffassung gibt. Auch dies hat zwangsläufig Rückwirkungen auf die Vollständigkeit der Darstellung. Ferner ist den Berichten der Kultusministerien nicht immer zu entnehmen, welche Straftatbestände im Einzelfall als erfüllt angesehen werden und ob Strafantrag gestellt worden ist.

Die Berichterstattung erfaßt im allgemeinen das Wintersemester 1969/70, behandelt teilweise aber auch Ereignisse, die in das vergangene Sommersemester zurückreichen. Wenn im folgenden keine besonderen Angaben gemacht werden, beziehen sich die geschilderten Tatbestände jeweils auf das Wintersemester 1969/70.

Insgesamt ist festzustellen, daß es im vergangenen Semester ebenso wie in früheren Jahren an fast allen Hochschulen durch verschiedene Aktionen, Demonstrationen und Streiks zu Störungen des Lehrbetriebes in den verschiedensten Fakultäten gekommen ist, in deren Verlauf Hochschullehrer gezwungen worden sind, ihre Lehrveranstaltung abbrechen bzw. für befristete Zeit einzustellen. Das gilt besonders für die Freie Universität Berlin, an der in Vorlesungen und Übungen der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen, der philosophischen sowie der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät die Lehrtätigkeit durch erzwungene Diskussionen über Ziel und Inhalt der Lehre sowie über die Berufspraxis teilweise gestört bzw. unmöglich gemacht wurde. Diese Störungen haben sich aber meist nicht im Zusammenhang mit gewalttätigen Aktionen im Sinne der Fragestellung ereignet.

Die Länder haben der Bundesregierung für den Berichtszeitraum vor allem folgende Beeinträchtigungen der Freiheit von Forschung und Lehre im Zusammenhang mit gewalttätigen Aktionen von Studenten mitgeteilt:

In verschiedenen Fällen sind Sachbeschädigungen verübt worden. So entstand bei einem Einbruch in das Germanistische Seminar der Universität Heidelberg Sachschaden. Ebenfalls in Heidelberg drangen Studenten im Verlauf einer Vietnam-Demonstration in das vom Rektor geschlossene Gebäude der Neuen Universität ein, rissen das Hauptportal aus den Angeln und verbrannten es. In diesem Fall wurde Strafanzeige von der Universität erstattet. Ein Anschlag auf das Süd-Asien-Institut der gleichen Universität mit einem Molotow-Cocktail konnte rechtzeitig entdeckt werden, so daß ein Schaden vermieden wurde.

Der Rektor der Universität Frankfurt erstattete in einem Fall Anzeige wegen Sachbeschädigung. Im vergangenen Sommersemester hat der Rektor der gleichen Hochschule in 22 Fällen Strafanzeige erstattet bzw. Strafantrag gestellt. Dies geschah in 16 Fällen im Hinblick auf Aktionen (vorwiegend Sachbeschädigung, Hausfriedensbruch und Verleumdung), durch die das Verhalten von Professoren oder der Universitätsverwaltung mittelbar beeinflusst werden sollte. In drei Fällen lagen unmittelbare Eingriffe in die Freiheit von Forschung und Lehre vor.

Ein weiterer, hier besonders hervorzuhebender Komplex ist das gewaltsame Eindringen in Räume, in denen Hochschulorgane tagen bzw. Lehrveranstaltungen abgehalten werden. An der Universität Regensburg wurde im Januar eine Sitzung des Kleinen Senats durch rund 250 Studenten gesprengt. Im vergangenen Sommersemester ist es an fast allen Universitäten des Landes Bayern in zahl-

reichen Fällen zu Störaktionen gekommen, bei denen vielfach Straftatbestände verwirklicht worden sind. Ebenso wurde vom Rektor der Universität Frankfurt während des Wintersemesters Strafanzeige wegen der Störung einer Fakultätssitzung erstattet. An der Universität Kiel mußten im Oktober vergangenen Jahres Fakultätssitzungen der philosophischen und der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät nach dem Eindringen von Studenten abgebrochen werden. Eine Senatssitzung mußte im November 1969 infolge studentischer Gewaltmaßnahmen aufgehoben werden. Dabei wurde der Rektor verletzt.

Aus Kiel wird ebenfalls der Einbruch in einen Vorlesungsraum der Biologie gemeldet, aufgrund dessen es zum Polizeieinsatz auf dem Universitätsgelände gekommen ist. An der Technischen Hochschule Darmstadt sind seit dem Sommersemester 1969 aus zwei Instituten von Studenten Akten entwendet worden. Die Untersuchung der Tatbestände ist noch nicht abgeschlossen.

Neben diesen gewalttätigen Aktionen ist es, wie bereits erwähnt, in fast allen Bundesländern an den Hochschulen zu Störungen des Vorlesungsbetriebes gekommen, die zur zeitweiligen Unterbrechung der Veranstaltungen geführt haben. Wahrscheinlich beeinträchtigen diese ständigen Störungen des Lehrbetriebes die Universitäten in wesentlich größerem Maße als gewalttätige Aktionen, bei denen Straftatbestände verwirklicht werden.

### Zu Frage Nr. 3 (2. Fall)

In den letzten Jahren ist es wiederholt zu Störungen von Gerichtsverhandlungen gekommen. Beispielhaft kann auf folgende Fälle verwiesen werden:

#### Frankfurt

Vor Beginn und während einer Hauptverhandlung am 5. Februar 1969 wurde der Sitzungsvertreter der Staatsanwaltschaft durch Zischen, Zwischenrufe und Sprechgesang gestört. Unter anderem waren folgende Texte zu verstehen:

„Uchmann der muß hängen an dem Hauptportal“;

„Uchmann, diese Sau, hinter'n Stacheldrahtverhau“;

„laßt dem Panitz keine Wahl, Scherben oder Jürgen Krahl“.

#### Marburg

Eine Hauptverhandlung am 10. Februar 1969 wurde ständig durch Zwischenrufe und Unruhe unter den Zuhörern sowie durch eine Menschenmenge gestört, die sich vor dem Gerichtsgebäude aufhielt und dort teilweise den Verkehr blockierte. Durch laut gerufene Parolen, die im Sitzungssaal zu hören waren, sowie durch Schnee- und Eisbälle, die gegen die Fenster des Sitzungssaales geworfen wurden, wurden die im Sitzungssaal befindlichen Zuhörer zu weiterer Unruhe aufgestachelt. Die Hauptverhandlung konnte erst nach Räumung des Sitzungssaales durch die Polizei zu Ende geführt werden.

## Berlin

Am 28. November 1969 wurde in Berlin vor der Wohnung eines Richters in einer Plastiktasche eine Bombe abgestellt. Die Plastiktasche mit der Sprengladung wurde vor der Zündung zufällig beiseite gestellt und im Treppenflur abgestellt. Infolge des nicht ausreichenden Zündmechanismus kam es nicht zu einer Explosion, sondern nur zur Verbrennung der Pulverladung unter großer Hitzeentwicklung.

In der Nacht zum 29. November 1969 wurde eine in einen Eimer eingebettete Bombenkonstruktion in der Nische des Wintergartens eines von einem Staatsanwalt bewohnten Hauses gefunden. Der Staatsanwalt war gegen Mitternacht fernmündlich bedroht worden. Die Bombe kam wegen des fehlerhaften Zündmechanismus nicht zur Explosion.

In der Nacht zum 11. Januar 1970 wurde anlässlich des Berliner Juristenballes in einer Nische der Ehrenhalle des Palais am Funkturm ein Brandsatz in einer schwarzen Damenhandtasche gefunden. Der Brandsatz kam wegen des fehlerhaften Zündmechanismus nicht zur Entzündung.

Seit November 1969 sind neun weitere Bombenankündigungen oder andere Drohungen gegen Angehörige der Justiz bekanntgeworden.

## München

In der Nacht zum 23. Juli 1969 wurde der Inhalt eines Benzinkanisters in den Keller des Hauses des Leiters der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht München I gegossen. Die Flüssigkeit wurde angezündet; bei dem Brand entstanden Sachschäden in Höhe von etwa 2000 DM. Dem betroffenen Oberstaatsanwalt wurden später anonyme Postkarten zugeleitet, die Anspielungen auf den Anschlag enthielten.

In der Nacht zum 23. Februar 1970 wurde ein Anschlag auf die Wohnung eines Richters beim Amtsgericht München verübt. Von zwei auf das Haus geworfenen „Molotow-Cocktails“ durchschlug einer ein Fenster und setzte die Wohnzimmereinrichtung in Brand. Der Richter, der in der dem Anschlag vorgegangenen Woche einen Angehörigen der Außerparlamentarischen Opposition wegen Diebstahls verurteilt hatte, war bereits Ende Januar 1970 das Opfer eines Anschlags. Damals wurden Fenster seiner Wohnung mit Steinen eingeworfen, nachdem er tags zuvor einen Deserteur der Bundeswehr verurteilt hatte.

Die Unabhängigkeit der Gerichte ist trotz dieser und ähnlicher Störversuche nicht beeinträchtigt worden. Die Aktionen haben zwar in Einzelfällen zu teilweise beträchtlichen Störungen von Hauptverhandlungen und damit auch zu einer Mehrbelastung der Gerichte geführt, im übrigen die Gerichte aber nicht gehindert, die ihnen gestellten Aufgaben dem Gesetz entsprechend zu erledigen. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß Störversuche in Gerichtsverhandlungen, Attentatsdrohungen oder Attentatsversuche die Integrität und Objektivität der Richter und Staatsanwälte beeinträchtigt haben.

**Zu Frage Nr. 3 (3. Fall)**

Grundrechte im verfassungsrechtlichen Sinne haben für die Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander grundsätzlich keine unmittelbare Bedeutung. Auf die Lehre von der „Drittwirkung der Grundrechte“, die keine allgemeine Anerkennung gefunden hat, braucht in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen zu werden. Soweit im folgenden zur Frage der Beeinträchtigung von Grundrechten durch strafbare Handlungen im Zusammenhang mit Demonstrationen Stellung genommen wird, wird darunter die Rechtsposition der Bürger verstanden, die im Falle ihrer Gefährdung durch die öffentliche Gewalt grundrechtlichen Schutz genießen würde.

In vielen Fällen, in denen durch strafbare Handlungen aus Anlaß von Demonstrationen grundrechtlich geschützte Rechtsgüter des einzelnen Bürgers in dem oben bezeichneten Sinne beeinträchtigt wurden, liegen bisher keine rechtskräftigen strafgerichtlichen Verurteilungen vor, so daß die Aufstellung über Grundrechtsverletzungen nur auf Grund polizeilicher Berichte bzw. auf Grund der Ermittlungen der Staatsanwaltschaften erstellt werden konnte. Infolgedessen gibt die nachstehende Zusammenstellung nur Anhaltspunkte dafür, inwieweit grundrechtlich geschützte Rechtsgüter des einzelnen bei Demonstrationen in jüngster Zeit verletzt wurden.

Nach den Berichten der Innenminister und -senatoren der Länder konnte folgendes festgestellt werden:

- a) In zahlreichen Fällen wurde die körperliche Unversehrtheit von Personen dadurch verletzt, daß Demonstranten Personen körperliche Schäden zufügten. In einem Falle erlitt ein Polizeibeamter durch einen explodierenden Gegenstand erhebliche Verbrennungen im Gesicht.
- b) In zahlreichen Fällen wurde die körperliche Bewegungsfreiheit von Personen beeinträchtigt, insbesondere der Straßenverkehr für längere Zeiträume blockiert.
- c) In einzelnen Fällen sind Demonstranten während eines Gottesdienstes in Kirchen eingedrungen, um z. B. ein vorbereitetes Manuskript zu verlesen.
- d) In einigen Fällen wurde die Versammlungsfreiheit von Bürgern dadurch beeinträchtigt, daß rechtmäßige Zusammenkünfte durch Außenstehende gestört und gesprengt wurden.
- e) In zahlreichen Fällen sind Demonstranten in öffentliche Gebäude, Kaufhäuser und in anderes befriedetes Besitztum widerrechtlich eingedrungen.
- f) In besonders zahlreichen Fällen kam es zu Verletzungen des Eigentums durch Werfen von Farbbeuteln, Steinen und anderen Gegenständen, die Sachen zerstörten, beschädigten und verschmutzten.

**Zu den Fragen Nr. 4 und 5**

Das Strafrecht sichert die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter des einzelnen in erster Linie durch die allgemeinen Vorschriften über Straftaten gegen das

Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit, den religiösen Frieden und das Vermögen sowie durch Strafanordnungen gegen gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen. Diese Strafvorschriften sind z. B. anzuwenden, wenn bei unfriedlichen Demonstrationen Menschen verletzt oder Sachen – parkende Kraftfahrzeuge, Fensterscheiben und dgl. – beschädigt oder weggenommen werden oder Brandstiftungen und Sprengstoffverbrechen begangen werden. Die Störung grundrechtlich geschützter Versammlungen ist in den §§ 21, 22 des Versammlungsgesetzes unter Strafe gestellt. Die genannten Vorschriften sind geeignet, die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter mit Mitteln des Strafrechts in wirksamer Weise zu sichern.

Auch die Belange der Allgemeinheit sind durch das geltende Strafrecht ausreichend geschützt. In diesem Zusammenhang sind zunächst die Strafvorschriften zu nennen, die sich gegen den Hochverrat, die Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats und die Gefährdung der äußeren Sicherheit richten; auch die Strafvorschriften zum Schutze der Verfassungsorgane, von Wahlen und Abstimmungen sind hier zu erwähnen. Diese Bestimmungen sind durch das Achte Strafrechtsänderungsgesetz vom 25. Juni 1968 (BGBl. I S. 741) großenteils neu gefaßt worden. Ferner ist an die Vorschriften über Vergehen gegen die Landesverteidigung zu erinnern, die das Vierte Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. Juni 1957 (BGBl. I S. 597) in das Strafgesetzbuch eingeführt hat. Auch die Straftatbestände des Widerstands gegen die Staatsgewalt, des Aufruhrs, des Aufbaus und des Landfriedensbruchs sowie einige Strafvorschriften des Versammlungsgesetzes dienen in erster Linie der öffentlichen Sicherheit. Mittelbar schützen sie auch Rechte des einzelnen; das gilt besonders für den Tatbestand des Landfriedensbruchs. Auch hier haben sich in der Praxis der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden keine Hinweise darauf ergeben, daß die geltenden Straftatbestände zu eng gefaßt seien. Vielmehr gibt es Anhaltspunkte dafür, daß bei Vorschriften, die das Verhalten einzelner in einer Menschenmenge betreffen, eine sehr weite Tatbestandsfassung dem Interesse der öffentlichen Sicherheit eher schadet als nützt. Eine solche Fassung der Straftatbestände hindert die an das Legalitätsprinzip gebundenen Strafverfolgungsorgane unter Umständen daran, alle Kräfte auf die Bekämpfung wirklich gefährlicher Vorgänge zu konzentrieren.

Auch wird die psychologische Wirkung einer Strafvorschrift beeinträchtigt, wenn die Polizei wegen der großen Zahl der gegen eine weit gefaßte Gesetzesvorschrift verstoßenden Personen nur einen kleinen Teil der Gesetzesverletzer zu verfolgen vermag. Diese Überlegungen zielen ebenso wie andere Gesichtspunkte auf eine möglichst große Effektivität der einzelnen Strafvorschriften ab. Die neuen Vorschriften zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens, über die der Bundestag auf der Grundlage von zwei Entwürfen aus der Mitte des Bundestages (Drucksachen VI/139 und VI/261) berät, sollten dem wirksamen Schutz der individuellen Rechtsgüter und den unverzichtbaren Interessen der öffentlichen Sicherheit ebenso Rechnung tragen wie der Ver-

wirklichung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Die Bundesregierung ist bemüht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Verwirklichung eines solchen gesetzgeberischen Programms beizutragen.

In Ergänzung der genannten strafrechtlichen Bestimmungen dienen auch die Vorschriften der Polizeigesetze der Länder der Sicherung der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter. Ob diese Vorschriften die ihnen zugeordnete Schutzfunktion ausreichend erfüllen, kann nicht isoliert, sondern nur im Hinblick auf den Zusammenhang beurteilt werden, in dem sie mit anderen Schutznormen unserer Rechtsordnung stehen. Zu nennen sind hier vor allem die bereits erwähnten Strafvorschriften sowie die Bestimmungen des Versammlungs- und Vereinsgesetzes. Innerhalb dieses Gesamtzusammenhangs reichen die derzeitigen polizeirechtlichen Bestimmungen zum Schutz der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter aus. Alle Polizeigesetze der Länder enthalten in einer Generalvollmacht oder in Einzelbestimmungen die Ermächtigung, die notwendigen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu treffen.

Hierbei darf nicht übersehen werden, daß im Polizeirecht im Gegensatz zu dem strafrechtlichen Legalitätsprinzip das Opportunitätsprinzip sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels gelten. Entsprechend diesen Grundsätzen ist das Polizeirecht durch Ermessensnormen und sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe gekennzeichnet. Damit ist ein Höchstmaß an Flexibilität bei der Beurteilung der Notwendigkeit polizeilicher Maßnahmen und bei ihrer Durchführung gewährleistet. Für die Polizei ergeben sich daraus vielfach schwierige Entscheidungssituationen, die bewirken können, daß die polizeirechtlichen Möglichkeiten nicht voll ausgeschöpft werden. Das ist dann aber keine Frage fehlender gesetzlicher Handhaben und ihrer richtigen Anwendung, sondern der Bereitschaft zur politischen Verantwortung. Der zuständige Polizeieinsatzleiter ist hier oft überfordert und bedarf der Unterstützung durch die vorgesetzte Polizeiführung. Es kann im Einzelfall der Minister sein, dem es obliegt, die polizeilichen und politischen Belange in Einklang zu bringen.

Auch das Versammlungsgesetz hat sich in seinen Grundzügen bewährt; dies schließt nicht aus, daß es nach Abschluß der Reform der Strafvorschriften zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens daraufhin überprüft werden sollte, inwieweit die in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen Anlaß zu gewissen Ergänzungen bzw. Änderungen des Versammlungsgesetzes geben.

#### Zu Frage Nr. 6

Die Schutzwürdigkeit der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) ist nicht höher aber auch nicht geringer zu bewerten als die Schutzwürdigkeit anderer Grundrechte. Das Grundgesetz versteht die verschiedenen Grundrechte nicht als zusammenhanglose Einzelrechte, sondern integriert sie zu einem einheitlichen Wertesystem, in dessen Mitte der sich in der sozialen Gemeinschaft frei entfaltende und ihr vielfältig verpflichtete Mensch und seine Würde stehen.

Die rechtliche und soziale Funktion der Versammlungsfreiheit im Rahmen der demokratischen Gesamtordnung wird wesentlich bestimmt durch die Verfassungsentscheidung für das Strukturprinzip der Demokratie, die von der grundsätzlichen Gleichwertigkeit aller Interessen und Meinungen ausgeht. Sie ist gekennzeichnet durch den Austausch und die Konfrontation vielfältig gefächerter, einander widerstreitender, sich ergänzender und aufeinander einwirkender Meinungen und Wertungen. Ähnlich wie das ihr verwandte Grundrecht der freien Meinungsäußerung (Artikel 5 Abs. 1 GG), das „für die freie demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend“ ist, ermöglicht das Grundrecht der Versammlungsfreiheit die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebens- element ist.

Die Einbeziehung der Versammlungsfreiheit in das grundrechtliche Wertsystem und die ihm in der demokratischen Gesamtordnung zugewiesene Funktion stehen in einem Spannungsverhältnis zu einander. Auf der einen Seite bezweckt die Betätigung der Versammlungsfreiheit die nachdrückliche Darstellung des eigenen Standpunktes zu bestimmten Ereignissen oder Zuständen gegenüber der Umwelt und den verantwortlichen Trägern der politischen Willensbildung und trägt damit eine plebiszitäre Komponente in sich, die sich im gesamten Bereich der „Vorformung des politischen Willens“ auswirkt. Zum anderen sind mit der Versammlungsfreiheit, die ihrem Wesen nach nur kollektiv betätigt werden kann, Risiken und Gefahren für das geordnete Zusammenleben in der Gemeinschaft und für die Individualrechte Dritter verbunden, die gleichfalls Schutz beanspruchen können. Um dieses Spannungsverhältnis zu lösen, ist es erforderlich, das Versammlungsrecht inhaltlich so zu bestimmen, daß es seine soziale und politische Funktion voll entfalten kann, ohne andere über das gemeinverträgliche Maß hinaus in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu behindern oder zu beeinträchtigen.

Eine an diesen Leitgrundsätzen orientierte Begrenzung des Versammlungsrechts kann nur das Ergebnis einer auf den jeweiligen konkreten Fall bezogenen Güterabwägung sein. Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine wirksame Betätigung der Versammlungsfreiheit in zahlreichen Fällen zwangsläufig dazu führt, daß Unbeteiligte in ihrer Bewegungsfreiheit behindert oder ihr Interesse, von den Auswirkungen einer Versammlung unbehelligt zu bleiben, in anderer Weise berührt wird. Solche Behinderungen müssen jedoch in einem bestimmten Umfang hingenommen werden. Der Wesensgehalt des Grundrechts aus Artikel 8 GG würde nämlich angetastet, wenn diese Freiheitsgewährung auf das Recht verkürzt würde, gleichsam nur „unter Ausschluß der Öffentlichkeit“ zu demonstrieren. Um den Wertkonflikt der kollidierenden Freiheitsbereiche zu lösen, muß daher der Schutzbereich des Versammlungsrechts gegen die Rechte anderer so abgegrenzt werden, daß ein jedes sich entsprechend dem ihm in der Verfassung zugewiesenen Stellenwert zu optimaler Wirkkraft entfalten kann.

Die Notwendigkeit zur Güterabwägung besteht allerdings nur dann, wenn die Behinderung Dritter

Folge und nicht Zweck einer Versammlung ist. Wer nur demonstriert, um dadurch beispielsweise andere an der freien Fortbewegung im Straßenverkehr zu hindern, handelt mit einer Zielsetzung, die vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht mehr als gedeckt angesehen werden kann. Artikel 8 GG schützt die Versammlung als Instrument des geistigen Meinungskampfes. Das Gebot der Friedlichkeit, dem jede Versammlung sich unterzuordnen hat, verbietet es, dieses Mittel des Meinungskampfes einzusetzen, um durch Eingriff in die Rechte Dritter gezielte Störeffekte zu erzielen. So beeinträchtigt jede Verletzung der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und jede Verletzung des Eigentums (Artikel 14 GG) die Freiheitsansprüche Dritter und kann nicht als ein von der Rechtsordnung gebilligtes Mittel der nach Artikel 8 GG gewährleisteten friedlichen Meinungsäußerung in Gruppenform anerkannt werden. Anderenfalls wäre das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, sofern die Voraussetzungen strafbarer Handlungen vorliegen, ein neuer strafrechtlicher Rechtfertigungsgrund.

Um einen Ausgleich zwischen der gesellschaftlichen und politischen Funktion der Versammlungsfreiheit einerseits und der Notwendigkeit ihrer Begrenzung andererseits zu erreichen, muß der Staat die Freiheitssphäre der Bürger möglichst nach allen Seiten hin schützen. Diesem Zweck dienen nicht zuletzt die Mittel des Strafrechts und des Versammlungsrechts. Richtig angewendet, sichern sie letztlich die freie geistige Auseinandersetzung und die Gewaltlosigkeit demonstrativer Willensbildung. Die Schutzpflicht des Staates entläßt jedoch die Bürger nicht aus ihrer Verantwortung, die Gewährleistung der freien Auseinandersetzung zu ihrer eigenen Sache zu machen. Nur wenn die geistige Auseinandersetzung gewaltlos erfolgt, ist sichergestellt, daß sich die Willensbildung frei und offen von unten nach oben vollzieht. Dieser demokratische Meinungsbildungsvorgang wird gestört, wenn unfriedliche Demonstrationen staatliche Eingriffe erforderlich machen, um Gewalttaten zu verhindern oder abzuwehren.

Die ihr verfassungspolitisch zukommende Funktion wird die Versammlungsfreiheit allerdings erst dann ganz erfüllen, wenn – insbesondere in Zeiten des geistigen Umbruchs und der Neuorientierung – die für die Gestaltung der politischen und sozialen Lebensverhältnisse verantwortlichen Kräfte den aktuellen gesellschaftlichen Problemen, deren Bedeutung ihnen durch friedliche Demonstrationen besonders vor Augen geführt wird, auf den Grund gehen, die vorgebrachte Kritik auf ihre Berechtigung prüfen und gegebenenfalls sichtbar gewordene Mängel beheben, um die Ursachen der gesellschaftlichen Unruhe zu beseitigen.

#### Zu Frage Nr. 7

Bei den anlässlich von Demonstrationen oder ähnlichen Aktionen begangenen strafbaren Handlungen spielen die Tatbestände der Nötigung und des Landfriedensbruchs eine besonders wichtige Rolle. Zu beiden Tatbeständen sind divergierende Gerichtsentscheidungen ergangen, die im polizeilichen Be-

reich vereinzelt zu Rechtsunsicherheit und Verwirrung geführt haben. Die Unsicherheit bei der Anwendung der genannten Strafvorschriften mag neben vielem anderen darauf beruhen, daß höchstrichterliche Entscheidungen, die auch das Demonstrationsrecht berücksichtigen, nicht vorlagen. Unterschiedliche Auffassungen bestanden insbesondere zu den Fragen, in welchen Fällen gewaltsames Handeln im Sinne des Nötigungstatbestandes vorliegt und wie das in § 125 StGB (Landfriedensbruch) enthaltene Merkmal der „Gewalttätigkeit“ auszulegen ist. Darüber hinaus haben die Gerichte bei der Prüfung der Rechtswidrigkeit der mit Gewalt begangenen Nötigung die Formel des § 240 Abs. 2 StGB nicht immer einheitlich angewandt.

Zu diesen Streitfragen hat der 2. Strafsenat des Bundesgerichtshofs in seiner Entscheidung vom 8. August 1969 – 2 StR 171/69 – (abgedruckt in BGHSt. 23, 46 und NJW 69, 1770) Stellung genommen. Der Bundesgerichtshof hat ausgeführt, daß das Merkmal der Gewalt im Sinne des § 240 StGB nicht nur beim unmittelbaren Einsatz körperlicher Kräfte, sondern auch dann erfüllt sei, wenn der Täter nur mit geringem körperlichen Kraftaufwand einen psychisch determinierten Prozeß in Lauf setze; demnach stelle ein „sit in“ auf öffentlichen Straßen, das eine Verkehrsblockade zum Ziel habe, Gewalt-

anwendung im Sinne des Nötigungstatbestandes dar. Diese Gewaltanwendung, die nicht durch Artikel 8 GG gedeckt sei, sei auch rechtswidrig im Sinne der Rechtswidrigkeitsklausel des Nötigungstatbestandes.

Auch zum Bereich des § 125 StGB enthält die Entscheidung des Bundesgerichtshofes Ausführungen, die künftig insoweit divergierende Gerichtsurteile ausschließen können. Der Bundesgerichtshof hat den Begriff „Gewalttätigkeit“ als „aggressives Handeln“ gekennzeichnet und damit herausgestellt, daß Gewalttätigkeit nur bei besonderen Formen der Gewaltanwendung vorliege; diese Voraussetzungen liegen nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofes bei einem „sit in“ noch nicht vor.

### Zu Frage Nr. 8

Nach Mitteilung der Innenminister/Senatoren für Inneres der Länder haben vom 1. Januar 1968 bis 31. Dezember 1969 im Bundesgebiet einschließlich West-Berlin insgesamt 4312 Demonstrationen oder ähnlich bezeichnete Aktionen im Sinne der Fragestellung stattgefunden. Davon sind 2966 friedlich und 1346 unfriedlich verlaufen. Sie verteilen sich auf die einzelnen Vierteljahre im Bundesgebiet und in den einzelnen Ländern wie folgt:

Bereich		1968					1969				
		I	II	III	IV	zus.	I	II	III	IV	zus.
a) = friedlich											
b) = unfriedlich											
Bundesgebiet einschließlich West-Berlin	a)	181	730	292	323	1526	292	392	442	314	1440
	b)	83	238	91	121	533	166	236	306	105	813
	a) + b)	264	968	383	444	2059	458	628	748	419	2253
Baden-Württemberg	a)	34	63	22	48	167	57	48	47	31	183
	b)	20	30	11	20	81	35	19	29	25	108
	a) + b)	54	93	33	68	248	92	67	76	56	291
Bayern	a)	6	50	18	13	87	15	18	14	17	64
	b)	12	45	17	32	106	45	57	66	21	189
	a) + b)	18	95	35	45	193	60	75	80	38	253
Berlin	a)	6	9	4	5	24	6	8	7	8	29
	b)	5	14	1	3	23	6	6	4	–	16
	a) + b)	11	23	5	8	47	12	14	11	8	45
Bremen	a)	1	12	1	–	14	1	–	26	2	29
	b)	3	–	1	–	4	–	2	5	3	10
	a) + b)	4	12	2	–	18	1	2	31	5	39
Hamburg	a)	6	18	8	10	42	13	15	17	12	57
	b)	6	6	5	14	31	4	6	11	1	22
	a) + b)	12	24	13	24	73	17	21	28	13	79
Hessen	a)	7	64	21	23	115	19	28	43	26	116
	b)	4	14	15	12	45	10	25	11	15	61
	a) + b)	11	78	36	35	160	29	53	54	41	177

Bereich		1968					1969				
		I	II	III	IV	zus.	I	II	III	IV	zus.
a) = friedlich b) = unfriedlich											
Niedersachsen	a)	19	73	37	106	235	31	61	68	45	205
	b)	6	14	10	9	39	10	25	37	6	78
	a) + b)	25	87	47	115	274	41	86	105	51	283
Nordrhein- Westfalen	a)	84	341	148	84	657	123	163	198	145	629
	b)	20	108	25	26	179	40	83	105	29	257
	a) + b)	104	449	173	110	836	163	246	303	174	886
Rheinland-Pfalz	a)	12	59	16	8	95	22	27	13	18	80
	b)	—	2	3	1	6	15	5	4	1	25
	a) + b)	12	61	19	9	101	37	32	17	19	105
Saarland	a)	—	—	1	7	8	1	15	6	—	22
	b)	—	—	—	—	—	—	2	19	—	21
	a) + b)	—	—	1	7	8	1	17	25	—	43
Schleswig- Holstein	a)	6	41	16	19	82	4	9	3	10	26
	b)	7	5	3	4	19	1	6	15	4	26
	a) + b)	13	46	19	23	101	5	15	18	14	52