

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktion der CDU/CSU**

#### **Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens**

##### **A. Zielsetzung**

Die Entwicklung der letzten Jahre ist von einer die öffentliche Sicherheit in erheblichem Maße beeinträchtigenden Steigerung in der Propagierung und Anwendung von Gewalt gekennzeichnet. Radikale Gruppen und subversive Kräfte mißbrauchen in extensiver Weise und unter Anwendung sich steigernder Gewalt das Demonstrationsrecht im Kampf gegen verfassungsmäßige Ordnung und Rechtsstaat und fordern offen zu gewaltsamem Umsturz auf. Der Entwurf will unter Wahrung der Grundrechte auf freie Meinungsäußerung und auf friedliche Versammlung einen Beitrag leisten zur Wiedergewinnung der inneren Sicherheit.

##### **B. Lösung**

Der eingetretenen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muß zwar auch mit verbesserten Maßnahmen im Bereich der Exekutive begegnet werden. Darüber hinaus ist jedoch auch der Gesetzgeber aufgerufen, durch Verbesserung von Strafvorschriften der Polizei, den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten ausreichende Handhaben zur Bekämpfung solcher gewaltsamer Übergriffe zu geben. Im Strafgesetzbuch sollen der zu weitgehend liberalisierte Tatbestand des Landfriedensbruchs und der Tatbestand der Androhung von Straftaten ergänzt werden. Ferner soll ein Straftatbestand gegen Propagierung von Gewalt geschaffen werden. Im Versammlungsgesetz soll unter der ausdrücklichen Betonung des Friedensgebotes des Artikels 8 Abs. 1 GG die Aufforderung zur

Teilnahme an einer verbotenen Versammlung wieder mit Strafe bedroht werden. Die in eine öffentliche Versammlung entsandten Polizeibeamten sollen durch eine bewehrte Vorschrift besser geschützt werden. Die Möglichkeiten zum Verbot von Versammlungen mit verfassungsfeindlichen Zielsetzungen und von politischen Ausländerversammlungen sollen erweitert werden.

**C. Alternativen**

keine

**D. Kosten**

keine

## Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Anderung des Strafgesetzbuchs

Das Strafgesetzbuch wird wie folgt geändert:

#### 1. § 125 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze 2 und 3 eingefügt:

„(2) Werden Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit aus einer Menschenmenge mit vereinten Kräften begangen, die diese Handlungen in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise unterstützt, so wird derjenige, der sich der Menschenmenge anschließt oder sich nicht aus ihr entfernt, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Absatz 2 ist nicht anzuwenden auf Personen, die in Ausübung dienstlicher oder beruflicher Pflichten handeln, es sei denn, daß sie das Verhalten der Menge unterstützen.“;

- b) der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

#### 2. § 126 erhält folgende Fassung:

##### „§ 126

##### Androhung von Straftaten

(1) Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören

1. einen Landfriedensbruch (§ 125),
2. einen Mord, Totschlag oder Völkermord (§§ 211, 212, 220 a),
3. eine Vergiftung (§ 229),
4. eine Straftat gegen die persönliche Freiheit in den Fällen der §§ 234, 234 a, 239 a oder 239 b,
5. einen Raub oder eine räuberische Erpressung (§§ 249 bis 251, 255) oder
6. eine gemeingefährliche Straftat in den Fällen der §§ 306 bis 308, 310 b Abs. 1 bis 3, des § 311 Abs. 1 bis 3, des § 311 a Abs. 1 bis 3, der §§ 311 b, 312, 313, 315 Abs. 3, des § 315 b Abs. 3, der §§ 316 a, 316 c oder 324

androht oder wider besseres Wissen vortäuscht, eine solche Straftat sei geplant oder befinde sich

in Ausführung, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn durch die Handlung der Ablauf des öffentlichen Verkehrs, die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Gütern oder Leistungen oder die Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung verhindert oder erheblich gestört wird.“

#### 3. Nach § 130 wird folgende Vorschrift eingefügt:

##### „§ 130 a

##### Befürwortung von Gewalttätigkeiten

(1) Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) eine der in § 126 Abs. 1 genannten rechtswidrigen Taten oder Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit fordert oder befürwortet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist.

(2) Ebenso wird bestraft, wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) eine Anleitung zur Begehung einer der in § 126 Abs. 1 genannten rechtswidrigen Taten oder zu Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder zu Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit gibt und sich dadurch dafür einsetzt, daß eine solche Handlung begangen wird.“

#### 4. § 140 erhält folgende Fassung:

##### „§ 140

##### Belohnung und Billigung von Straftaten

Wer eine der in § 126 Abs. 1 oder § 138 Abs. 1 genannten rechtswidrigen Taten belohnt oder in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) billigt, nachdem sie begangen oder ihre Begehung versucht worden ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist.“

## Artikel 2

## Änderung des Versammlungsgesetzes

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 684), zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 20. Mai 1970 (Bundesgesetzbl. I S. 505), wird wie folgt geändert:

## 1. § 1 wird wie folgt geändert:

## a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Jeder hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge friedlich zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen friedlich teilzunehmen.“

## b) Es wird folgender neuer Absatz 3 angefügt:

„(3) Dieses Recht hat für eine bestimmte Veranstaltung ferner nicht, wer durch diese Veranstaltung Bestrebungen unterstützt, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landes gerichtet sind.“

## 2. Nach § 3 wird folgende Vorschrift eingefügt:

## „§ 4

(1) Eine Versammlung ist öffentlich im Sinne dieses Gesetzes, wenn

1. dazu öffentlich eingeladen wurde (§ 2 Abs. 1) oder
2. der Teilnehmerkreis nicht auf bestimmte Personen beschränkt ist.

(2) Eine Ausländerversammlung (Ausländeraufzug) im Sinne dieses Gesetzes ist eine Versammlung, deren Teilnehmer ganz oder überwiegend Ausländer sind oder bei der ein solcher Teilnehmerkreis vorgesehen oder zu erwarten ist.“

## 3. In § 5 Nr. 1 wird die Verweisung „§ 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4“ durch die Verweisung „§ 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und -Abs. 3“ ersetzt.

## 4. Nach § 5 wird folgende Vorschrift eingefügt:

## „§ 5 a

Eine Ausländerversammlung, die eine politische Betätigung darstellt, kann außer aus den in § 5 genannten Gründen auch verboten werden, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet ist.“

## 5. § 13 wird wie folgt geändert:

## a) In Absatz 1 Nr. 1 wird die Verweisung „§ 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4“ durch die Verweisung „§ 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und -Abs. 3“ ersetzt;

## b) nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Eine verbotene Versammlung ist aufzulösen.“;

## c) der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

## 6. Nach § 13 wird folgende Vorschrift eingefügt:

## „§ 13 a

Die Polizei kann eine Ausländerversammlung, die eine politische Betätigung darstellt, auch auflösen, wenn sie einen Verlauf nimmt, der die Voraussetzungen eines Verbots nach § 5 a erfüllt. Die Auflösung ist nur zulässig, wenn andere polizeiliche Maßnahmen, insbesondere eine Unterbrechung, nicht ausreichen. § 13 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.“

## 7. In § 14 Abs. 1 werden vor dem Wort „anzumelden“ die Worte „unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges“ eingefügt.

## 8. § 15 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet ist.“

## 9. Nach § 22 wird folgende Vorschrift eingefügt:

## „§ 23

Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- und Bildträgern, Abbildungen und anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug auffordert, deren Durchführung verboten oder durch vollziehbares Verbot untersagt ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.“

## 10. § 29 wird wie folgt geändert:

## a) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 2 eingefügt:

„2. sich trotz Auflösung einer öffentlichen Versammlung oder eines Aufzuges durch die zuständige Behörde (§ 15 Abs. 2) nicht unverzüglich entfernt,“;

## b) die bisherigen Nummern 2 bis 5 werden Nummern 3 bis 6;

## c) nach Nummer 6 wird folgende Nummer 7 angefügt:

„7. als Leiter den in eine öffentliche Versammlung entsandten Polizeibeamten die Anwesenheit verweigert oder ihnen keinen angemessenen Platz einräumt.“

**A r t i k e l 3**

**Berlin-Klausel**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

**A r t i k e l 4**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, 11. November 1974

**Carstens, Stücklen und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeines

Die Entwicklung der letzten Jahre ist von einer die öffentliche Sicherheit in erheblichem Maße beeinträchtigenden Steigerung in der Propagierung und der Anwendung von Gewalt gekennzeichnet. Gewalt wird nicht nur zur Durchführung individueller Verbrechen angewendet oder angedroht, sie dient radikalen Gruppen auch als Mittel der politischen Auseinandersetzung. Dabei wird sie unter Mißbrauch des Demonstrationsrechts auch aus Menschenansammlungen heraus von Tätern angewendet, die es oft planmäßig auf den Zusammenstoß mit den Angehörigen der Ordnungskräfte anlegen. Zwar haben die unfriedlich verlaufenen Demonstrationen im Vergleich zu den Jahren 1968/69 der Zahl nach abgenommen. Gewachsen aber ist die Gefährlichkeit und Brutalität der Ausschreitungen. Erklärtes Ziel dieser Umtriebe ist es, durch ständige Verunsicherung von staatlicher Ordnung und Bevölkerung eine vorrevolutionäre Situation zur Vorbereitung des gewaltsamen Umsturzes zu schaffen.

Als Marksteine dieser gefährlichen Entwicklung seien herausgegriffen die Ausschreitungen in München während der Olympischen Spiele im September 1972, der Sturm auf das Rathaus in Bonn im April 1973 und die jüngste fast bürgerkriegsähnliche Situation im Februar 1974 in Frankfurt. Ergänzt wird dieses Bild durch eine Vielzahl von planmäßig vorbereiteten gewaltsamen Hausbesetzungen, Besetzungen von Universitätsinstituten und Störungen des Vorlesungsbetriebs an den Hochschulen. Es kommen Brand- und Bombenanschläge und die Beunruhigung und Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit durch Androhung oder Vortäuschung schwerwiegender Straftaten hinzu. Die gewalttätigen Ausschreitungen sind häufig planmäßig vorbereitet. Die radikalen Drahtzieher rüsten sich mit Helmen, Kampffjacken, mit Eisenstangen, Schlagstöcken und Wurfgeschossen aus. Sie gehen oft in gestaffelter Kampfformation gegen die Polizeibeamten vor. Die Brutalität der Mißhandlung von einzelnen Beamten reicht — so etwa bei den Ausschreitungen in Bonn und Frankfurt — an versuchte Tötungsdelikte heran. Bei den Ausschreitungen in München im September 1972 wurden fast 60 Polizeibeamte z.T. erheblich verletzt. Hohe Sachschäden — wie bei dem Sturm auf das Bonner Rathaus — kommen hinzu.

Diese Eskalation der Gewalt wird nicht zuletzt gefördert durch Verbreitung von gedruckten „Handbüchern für die Stadtguerilleros“, „Handbüchern für Hausbesetzer“ und ähnlichen Schriften, in denen einzelne Methoden der Gewaltanwendung, die Herstellung und Verwendung von Waffen, Molotow-Cocktails, Brandbomben usw. genau geschildert sowie taktische Anweisungen etwa für die Verteidigung besetzter Häuser gegeben werden.

Es ist die besondere Aufgabe des Staates und seiner Organe, die öffentliche Sicherheit und das friedliche Zusammenleben seiner Bürger zu gewährleisten. Darüber hinaus gebietet es auch die Fürsorgepflicht für die zunehmend gefährdeten Angehörigen der Ordnungskräfte, den Auswüchsen mit Nachdruck zu begegnen.

Auf die Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung können sich diejenigen, die Gewalttätigkeiten propagieren oder unterstützen, nicht berufen. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gilt nur für friedliche Versammlungen (Artikel 8 Abs. 1 GG). Wer das Grundrecht der freien Meinungsäußerung in Anspruch nimmt, hat die Schranken zu beachten, die ihm durch die Verfassung und die allgemeinen Gesetze im Hinblick auf die Grundrechte anderer und die Erfordernisse des geordneten Zusammenlebens aller gezogen sind (Artikel 5 Abs. 2 GG). Den Grundrechten der Versammlungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung kommt als Grundlage der politischen Willensbildung im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat hoher Rang zu. Ihr Name aber wird mißbraucht, wenn unter ihrem Deckmantel Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen propagiert, durchgeführt und unterstützt werden.

Zur Bekämpfung der Gewalttätigkeiten erscheint neben Verbesserungen im Bereich der praktischen Verbrechensverhütung und -bekämpfung ein Eingreifen des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Strafrechts zum Schutz des gefährdeten Gemeinschaftsfriedens geboten. Das Dritte Gesetz zur Reform des Strafrechts (3. StRG) vom 20. Mai 1970 (BGBl. I S. 505) hat, wie Ereignisse der jüngsten Zeit beweisen, das Ziel eines ausreichenden und wirksamen Schutzes des Gemeinschaftsfriedens nicht zu erreichen vermocht. Erkannte Lücken im Strafschutz müssen geschlossen und unpraktikable oder zu eng gefaßte Strafvorschriften so geändert werden, daß sie den Erfordernissen einer nachhaltigen Bekämpfung von Gewalt in diesem Bereich entsprechen.

Der Entwurf schlägt zu diesem Zwecke im wesentlichen folgende Änderungen des Strafgesetzbuchs vor \*):

1. Die im geltenden Recht nur gegen aktive Täter und Teilnehmer an Gewalttätigkeiten sowie gegen „Anheizer“ gerichtete Strafdrohung des Landfriedensbruchs (§ 125 StGB) wird mit gemildertem Strafraum in den Fällen, in denen die Menschenmenge bereits friedensstörend zur Unterstützung von Gewalttaten übergegangen ist, grundsätzlich auf Personen ausgedehnt, die sich der Menge in diesem Stadium anschließen oder sich nicht aus ihr entfernen.

\*) Der Entwurf legt das Strafgesetzbuch in der Fassung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469) zugrunde.

2. Der Tatbestand der Androhung eines gemeingefährlichen Verbrechens (§ 126 StGB) wird auf in der letzten Zeit sich häufende Fälle der Androhung anderer schwerwiegender Straftaten oder ihrer Vortäuschung erweitert.
3. Zur Bekämpfung von Gewalt bereits im Vorfeld wird ein Straftatbestand (§ 130 a StGB) gegen Propagierung von Gewalt und gegen Anleitung zu Gewalthandlungen geschaffen.

Darüber hinaus ist auch eine Änderung des geltenden Versammlungsgesetzes geboten. Hier stehen folgende Verbesserungen im Vordergrund:

1. In Übereinstimmung mit Artikel 8 Abs. 1 GG ist der Grundsatz herauszustellen, daß nur friedliche Versammlungen zulässig sind und daß niemand das Grundrecht der Versammlungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen kann, wenn er es zur Propagierung verfassungsfeindlicher Bestrebungen mißbrauchen will.
2. Die Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem verbotenen Aufzug ist wieder unter Strafe zu stellen und das Anwesenheitsrecht der Polizei in öffentlichen Versammlungen durch eine bewehrte Norm zu schützen.
3. Der Zunahme von Aktivitäten bestimmter Ausländergruppen ist durch eine differenzierte versammlungsrechtliche Behandlung von Deutschen und Ausländern zu begegnen.

Diese Maßnahmen erscheinen ausreichend, um die gefährdete öffentliche Sicherheit und Ordnung besser als bisher zu gewährleisten.

Von dem Gesetz zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens sind keine ins Gewicht fallenden Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte zu erwarten.

## B. Zu den einzelnen Vorschriften

### Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuchs)

#### Zu Nummer 1 (§ 125 StGB)

Die geltende Fassung des § 125 StGB bedroht nur noch diejenigen mit Strafe, die sich an Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen, die aus einer Menschenmenge mit vereinten Kräften begangen werden, als Täter oder Teilnehmer beteiligen oder auf die Menge einwirken, um ihre Bereitschaft zu solchen Handlungen zu fördern.

Alle Erfahrungen aus der polizeilichen Vollzugspraxis deuten darauf hin, daß § 125 StGB in seiner geltenden Fassung den Schutz der öffentlichen Sicherheit nicht ausreichend zu gewährleisten vermag. Der „harte Kern“ gewalttätiger Demonstranten, gegen den sich die Strafdrohung richtet, kann seine Ausschreitungen in der Deckung durch die Menge der Sympathisanten und Neugierigen ohne größeres Risiko begehen. Die aktiven Gewalttäter werden durch die umstehende Menge „abgeschirmt“. In den meisten Fällen ist es nicht einmal möglich, die Tatbe-

träge der „Hauptakteure“ und ihre Identität — etwa durch Filmen — festzustellen. Daß eine solche Strafvorschrift den öffentlichen Frieden nicht nachdrücklich zu schützen vermag, liegt danach auf der Hand. Auch der Rückgang der Verurteilungen seit 1970 untermauert diese Feststellung. Während im Jahre 1969 noch 200 Täter wegen Landfriedensbruchs überführt werden konnten, sank diese Zahl im Jahre 1970 auf 72 und im Jahre 1971 auf 100.

Der Entwurf läßt die geltende Fassung des § 125 Abs. 1 StGB unberührt. Er knüpft an die 1. Alternative von § 125 Abs. 1 StGB an und stellt mit der Einfügung von Absatz 2 kriminalpolitischen Bedürfnissen und den Erkenntnissen der Massenpsychologie entsprechend in beschränktem Umfang Fälle des Anschlusses oder des Sich-Nicht-Entfernens aus einer gewalttätigen Menge unter Strafe. Nach allen Erfahrungen übt die Masse auf den einzelnen eine eigentümliche Sogwirkung verbunden mit einem Solidarisierungseffekt aus. Unterstützt eine Menschenmenge Gewalttätigkeiten, die aus ihr heraus mit vereinten Kräften begangen werden, so vermittelt die Masse den Akteuren Schutz und zugleich Ansporn, weil diese in ihr und durch sie in die Lage versetzt werden, ohne großes Risiko der Entdeckung Gewalthandlungen zu begehen. Je größeren Zulauf eine solche unfriedliche Menschenmenge erhält, um so mehr steigert sich die Gefahr unkontrollierbarer Reaktionen. Bereits der Anschluß an eine gewalttätige Menge wird damit zum kriminogenen Faktor und zum sozialschädlichen Verhalten.

Neben einem erheblich gemilderten Strafraum ist der insbesondere als Auffangtatbestand gedachte Absatz 2 in seinen Anwendungsbereich im Verhältnis zu Absatz 1 aus rechtsstaatlichen Gründen auch in anderer Richtung eingeschränkt. Er knüpft nur an die erste Alternative von § 125 Abs. 1 StGB, also an Fälle an, in denen Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohung von Menschen mit einer Gewalttätigkeit begangen werden. Anders als in der zweiten Alternative von Absatz 1 ist hier die Unfriedlichkeit der Menge bereits manifest geworden. Wer sich in diesem Stadium einer Menschenmenge noch anschließt oder sich nicht aus ihr entfernt, handelt in hohem Maße sozialschädlich.

Nach einer in der Rechtsliteratur (vgl. Dreher, StGB, 34. Aufl., Anm. 3 A zu § 125) verbreiteten Meinung ist die erste Alternative des § 125 Abs. 1 StGB bereits dann anwendbar, wenn aus einer friedlichen Menge mehrere mit vereinten Kräften Gewaltakte begehen, die Menge selbst dadurch aber noch nicht zu einer unfriedlichen wird. Demgegenüber macht der Entwurf in Absatz 2 die Strafbarkeit davon abhängig, daß der Menge selbst bereits ein friedensstörender Charakter innewohnt. Dies bedeutet, daß der Tatbestand nicht eingreift, wenn die Menge den aus ihr begangenen Gewaltakten ablehnend oder auch nur neutral gegenübersteht; Voraussetzung ist vielmehr, daß die Menge sich zu den Gewalttätigkeiten bekennt und diese in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise unterstützt. Dies kann in verschiedenster Form, insbesondere auch durch psychische Unterstützung, z. B. durch Beifallklatschen, geschehen, wenn damit nur den Tätern der Gewalt-

akte der Rückhalt in der Menge zu erkennen gegeben wird.

Strafbar ist nur die vorsätzliche Begehungsweise.

Absatz 3 schränkt den Täterkreis des Absatzes 2 weiter ein. Vom Tatbestand werden Personen nicht erfaßt, die sich in Ausübung dienstlicher oder beruflicher Pflichten in der Menge befinden und diesen Rahmen nicht überschreiten. Der Tatbestandsausschluß hat Bedeutung etwa für Zivilkleidung tragende Kriminalbeamte, für Berichterstatter, Ärzte und Sanitäter.

#### Zu Nummer 2 (§ 126 StGB)

Die geltende Fassung des § 126 StGB stellt die Androhung eines gemeingefährlichen Verbrechens unter Strafe, wenn dadurch der öffentliche Frieden gestört wird. Diese Strafvorschrift hat sich nach den Erfahrungen der jüngsten Zeit in verschiedener Hinsicht als zu eng erwiesen. Der öffentliche Rechtsfrieden wird nicht nur durch Androhung etwa von Sprengstoffverbrechen, sondern besonders auch von anderen schwerwiegenden Straftaten erheblich unruhigt. In letzter Zeit gehäufte Drohungen mit Geiselnahme, erpresserischem Menschenraub oder anderen Gewalttaten beweisen dies nachdrücklich. Der Entwurf versucht dieser Entwicklung durch Erweiterung des Straftatenkatalogs zu begegnen. In teilweiser Anlehnung an den in § 138 StGB niedergelegten Katalog wird auch hier eine Reihe anderer schwerwiegender Straftaten, insbesondere Gewalttaten, aufgenommen. Dadurch soll Möglichkeiten weiterer Eskalation rechtzeitig Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus ergänzt der Entwurf den Straftatbestand um den Fall der Vortäuschung einer der genannten schwerwiegenden Straftaten. Damit werden außer nicht ernstlichen Androhungen auch Vorspiegelungen von Täufern erfaßt, Dritte beabsichtigten die Begehung einer bestimmten Straftat. Unter die neue Vorschrift fällt ferner die Vortäuschung in nicht verbaler Weise, etwa durch Zurücklassen eines mit einem tickenden Wecker versehenen Koffers in einem öffentlichen Gebäude. Damit soll den häufigen Bombendrohungen der letzten Jahre entgegengegewirkt werden. Hier handelt es sich oft um nicht ernst gemeinte Ankündigungen, die dennoch in der Regel umfangreiche Abwehrreaktionen staatlicher und privater Stellen auslösen.

Der Entwurf verzichtet gegenüber der Fassung des geltenden Rechts auf die Voraussetzung einer bereits eingetretenen Störung des öffentlichen Friedens. Er läßt vielmehr in Anpassung an § 130 StGB und § 130 a des Entwurfs die Eignung zur Störung des öffentlichen Friedens genügen. Sozialschädlich und strafwürdig ist die Tat nicht nur, wenn die Androhung das Gefühl der Rechtssicherheit bei einem Teil der Bevölkerung bereits tatsächlich erschüttert hat — was auch im Nachweis Schwierigkeiten bereitet —; vielmehr erscheint Strafdrohung bereits für den Fall am Platz, daß die Androhung zur Störung des öffentlichen Friedens geeignet ist. Darüber hinaus dient diese Formulierung der Vereinheitlichung der Tatbestandsfassungen der §§ 126, 130, 130 a.

Der Entwurf sieht als Strafdrohung Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe vor.

Absatz 2 führt eine verschärfte Strafdrohung für besonders schwere Fälle ein. Anlaß dafür sind herausragende Fälle, in denen etwa eine ganze Stadt in Angst und Schrecken versetzt oder durch Bombendrohungen gegen Verkehrsmittel und wichtige öffentliche Einrichtungen das öffentliche Gemeinschaftsleben teilweise lahmgelegt wird.

#### Zu Nummer 3 (§ 130 a StGB)

Angesichts sich häufender öffentlicher Aufforderungen zu Gewalthandlungen und zum gewaltsamen Umsturz sowie der zunehmenden Verbreitung von Handbüchern und Druckschriften mit genauer Anleitung zu den verschiedenen Methoden der Gewaltanwendung ist die Schaffung eines Straftatbestandes gegen allgemeine Propagierung von Gewalt geboten. Mit den Strafvorschriften des geltenden Rechts können solche Auswüchse kaum nachhaltig bekämpft werden, weil sie häufig in allgemeiner Form gehalten sind, so daß die Vorschriften über die Anstiftung oder § 111 StGB nicht anwendbar sind. Ähnlich wie in den Fällen des § 131 StGB muß jedoch auch bei allgemeiner Propagierung von Gewalt angenommen werden, daß diese aggressionsstimulierend wirken und bei bestimmten prädisponierten Adressaten die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt fördern kann. Dasselbe muß für Handbücher und sonstige präzise Anleitungen zu Gewalttaten gelten. Nachdem § 140 StGB schon die nachträgliche öffentliche Billigung bestimmter Straftaten zum Schutz der öffentlichen Ordnung mit Strafe bedroht, erscheint im Interesse der Bekämpfung von Gewalt bereits im Vorfeld auch der ernstliche und ausdrückliche Ruf nach zukünftiger Anwendung von Gewalt sozialschädlich und damit strafwürdig.

§ 130 a des Entwurfs soll diese Lücke im Strafschutz schließen.

Die Vorschrift stellt in Absatz 1 die Forderung nach Begehung einer der in § 126 StGB aufgeführten schweren Straftaten oder von Gewalttätigkeiten unter Strafe. Dabei ist es — im Gegensatz zu § 111 StGB — nicht erforderlich, daß eine „Aufforderung“ vorliegt, die an zumindest potentielle Adressaten gerichtet ist. Es soll auch der allgemein — etwa in der Form der modernen radikalen Postulate — gehaltene Aufruf zur Begehung einer der genannten Straftaten oder zu Gewalttätigkeiten unter Strafe gestellt werden.

In die gleiche Richtung weist das Tatbestandsmerkmal „Befürworten“. Erfaßt werden soll damit insbesondere ein — häufig auch in theoretisierende Form gekleidetes — Eintreten für die Anwendung von Gewalt oder die Begehung der genannten Straftaten.

Sozialschädlich werden beide Handlungsweisen in der Regel erst, wenn sie öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften und ähnlichen verkörpertten Darstellungen begangen werden. Der Tatbestand wird hierauf beschränkt.



Die Handlungen müssen darüber hinaus geeignet sein, den öffentlichen Frieden zu stören. Damit sollen einerseits bloße „Biertischgespräche“, andererseits Handlungen, die den inländischen öffentlichen Frieden nicht berühren, aus dem Strafbarkeitsbereich ausgeschlossen werden.

In Absatz 2 wird die Anleitung zu den in § 126 Abs. 1 StGB genannten rechtswidrigen Taten oder zu Gewalttätigkeiten mit Strafe bedroht. Damit sollen neben mündlichen Unterweisungen insbesondere die schon erwähnten Handbücher und ähnliche Flugschriften strafrechtlich erfaßt werden, in denen einzelne Methoden der Gewaltanwendung geschildert werden. Der Entwurf schränkt auch hier den Tatbestand — rechtsstaatlichen Erfordernissen entsprechend — auf den Fall ein, daß sich der Täter durch sein Verhalten dafür einsetzt, daß solche Straftaten oder Gewalttätigkeiten begangen werden. Dadurch wird vermieden, daß sich beispielsweise ein Wissenschaftler strafbar macht, der eine Schrift über die Wirkungsweise von Sprengstoffen in Kenntnis der Tatsache veröffentlicht, daß nach seinen „Anleitungen“ von anarchistischen Gruppen Bomben hergestellt werden.

In allen Fällen des § 130 a des Entwurfs wird es entscheidend auf die Gesamttendenz der Darstellung ankommen. Es kann einen Täter jedenfalls nicht entlasten, wenn er sich am Ende einer gewaltpropagierenden Schrift bloß verbal von den vorhergehenden Ausführungen distanziert.

Der im Entwurf vorgesehene Strafraum von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe erscheint ausreichend.

#### **Zu Nummer 4 (§ 140 StGB)**

Die Neufassung des § 140 StGB dient der Anpassung an § 130 a des Entwurfs.

Ausgedehnt wird der Tatbestand auf Belohnung und Billigung der in § 126 Abs. 1 StGB genannten rechtswidrigen Taten. Die Billigung muß — entsprechend § 130 a des Entwurfs — geeignet sein, den öffentlichen Frieden zu stören und öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften erfolgen.

Der Strafraum des geltenden § 140 StGB erscheint überhöht. Eine Anpassung an den im Unrechtsgehalt vergleichbaren § 130 a des Entwurfs erscheint auch insoweit geboten.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung des Versammlungsgesetzes)**

##### **Zu Nummer 1 (§ 1 VersammlG)**

###### *Zu Buchstabe a*

Nach Artikel 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Angesichts einer zunehmenden Bereitschaft, Gewalt als legitimes Mittel der politischen Auseinandersetzung zu bejahen, ist es geboten, das Friedensgebot des Grundgesetzes im Versammlungsgesetz ausdrücklich zu wiederholen.

###### *Zu Buchstabe b*

Wie alle Freiheitsrechte des Grundgesetzes unterliegt auch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit Vorbehaltsschranken. Das bedeutet nach ganz überwiegender Auffassung, daß die Ausübung des Versammlungsrechts u. a. nicht gegen die elementaren Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers verstoßen darf (vgl. von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Artikel 8 Anm. IV 1 und Artikel 2 Anm. IV 2 a; LG Hannover in NJW 1969, 1038, 1039; ähnlich Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, 3. Aufl. Artikel 8, Rdnr. 80; ferner von Münch, Grundgesetz Artikel 8 Rdnr. 28 und Artikel 2 Rdnr. 31; Wolff, Verwaltungsrecht III, 3. Auflage 1973, § 131 II b; Dietel-Gintzel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 3. Auflage, § 1 Rdnrn. 68 bis 71).

Dazu gehört auch die freiheitliche demokratische Grundordnung (BVerfGE 2, 1 ff.; 5, 85 ff.).

Die neue Vorschrift soll der Klarstellung der Grenzen des Versammlungsrechts gegenüber jenen dienen, die Demonstrationen zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbrauchen wollen. Durch die gleichzeitige Änderung der § 5 Nr. 1 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG (s. Nummern 3 und 5 des Entwurfs) wird die Möglichkeit geschaffen, öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen auch dann zu verbieten oder aufzulösen, wenn die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 Nr. 5 VersammlG erfüllt sind.

Das Parteienprivileg bleibt unberührt.

##### **Zu Nummer 2 (§ 4 VersammlG)**

Das geltende Versammlungsgesetz enthält keine Definition der „öffentlichen Versammlung“. Das hat in der Praxis insbesondere im Zusammenhang mit der Entsendung von Polizeibeamten nach § 12 VersammlG zu Schwierigkeiten dadurch geführt, daß der Versammlungsleiter die Versammlung als nicht öffentlich bezeichnet hat, obwohl der Teilnehmerkreis nicht auf individuell bestimmte Personen beschränkt war. Die Legaldefinition in § 4 Abs. 1 des Entwurfs soll Klarheit schaffen.

Absatz 2 bringt wegen einiger notwendig werdender Sonderregelungen für Ausländerversammlungen eine Legaldefinition dieses Begriffs.

Das Versammlungsgesetz enthält bisher keine ausländerbezogenen Vorschriften. Zur Zeit seiner Entstehung war die Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland verhältnismäßig gering, so daß besondere Regelungen für Ausländer entbehrlich erschienen. Dieses Bild hat sich seitdem entscheidend verändert. Die hohe Zahl ausländischer Arbeitnehmer und ihr teilweise langjähriger Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben das Problembewußtsein zahlreicher Ausländer gegenüber den wirtschaftlichen, sozialen, aber auch allgemeinpolitischen Verhältnissen in ihren Heimatländern gesteigert und damit ihre Neigung gefördert, kritischen Äußerungen Nachdruck zu geben, wozu sich Demonstrationen als eine besonders effektvolle Ausdrucksform geradezu anbieten. Diese Aktivitäten

bestimmter Ausländergruppen richten sich überwiegend gegen angebliche Mißstände ihrer Heimatstaaten. Sie richten sich aber nicht selten auch gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland. Da nach den jährlichen Berichten des Bundesministers des Innern zu Fragen des Verfassungsschutzes die ausländischen Arbeitnehmer zunehmend von in- und ausländischen Extremisten mit dem Ziel umworben werden, eine Massenbasis für politische Aktionen innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen, kann dadurch die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet werden. Dieser Entwicklung ist durch gesetzgeberische Maßnahmen Rechnung zu tragen. Eine differenzierte versammlungsrechtliche Behandlung von Deutschen und Ausländern begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da Artikel 8 Abs. 1 GG das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nur allen Deutschen einräumt. Die vorgesehene Regelung steht auch in Einklang mit Artikel 11 Abs. 2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

#### **Zu Nummer 3 (§ 5 VersammlG)**

Diese Nummer ist eine Folgewirkung von Nummer 1 Buchstabe b.

#### **Zu Nummer 4 (§ 5 a VersammlG)**

Mit dem neuen § 5 a soll die Möglichkeit geschaffen werden, öffentliche Ausländerversammlungen in geschlossenen Räumen auch dann verbieten zu können, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung aus anderen als den in § 5 VersammlG genannten Gründen gefährdet ist.

#### **Zu Nummer 5 (§ 13 VersammlG)**

Buchstabe a ist eine Folgewirkung von Nummer 1 Buchstabe b.

#### **Zu Buchstabe b**

Diese Vorschrift bringt eine Anpassung an § 15 Abs. 3 VersammlG. Es kann von der Rechtsordnung nicht geduldet werden, daß eine verbotene Versammlung durchgeführt wird.

Buchstabe c ist eine Folgewirkung von Buchstabe b.

#### **Zu Nummer 6 (§ 13 VersammlG)**

Diese Nummer ist eine Folgewirkung von Nummer 4.

#### **Zu Nummer 7 (§ 14 VersammlG)**

Die zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten gegenüber Ausländerversammlungen stehen unter dem Vorbehalt einer politischen Betätigung. Es ist daher in § 14 Abs. 1 VersammlG eine ergänzende Bestimmung vorzusehen, nach der in der Anmeldung auch der Gegenstand der Versammlung oder des Aufzuges anzugeben ist. Da diese Angabe für die Beurteilung, ob die öffentliche Sicherheit oder Ord-

nung gefährdet ist, für alle Versammlungen und Aufzüge von Bedeutung ist, braucht die Ergänzung nicht auf Ausländerversammlungen beschränkt zu werden.

#### **Zu Nummer 8 (§ 15 VersammlG)**

Die derzeitige Fassung des § 15 Abs. 1 VersammlG, die ein Verbot oder Auflagen unter den Vorbehalt einer „unmittelbaren“ Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit stellt, ist unzutreffend und hat in der Praxis gelegentlich zu Auslegungsschwierigkeiten geführt. „Unmittelbare“ Gefährdung bedeutet, daß der drohende Schadenseintritt so nahe sein muß, daß er jederzeit, unter Umständen sofort eintreten kann (vgl. Dietel-Gintzel, a. a. O., Rd. Nummer 11 zu § 15 mit weiteren Hinweisen). Da aber Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge 48 Stunden vor Bekanntgabe angemeldet werden müssen, könnte von einer unmittelbaren Gefährdung faktisch nie die Rede sein, so daß ein Verbot nie in Betracht käme. Das Wort „unmittelbar“ wird daher gestrichen.

#### **Zu Nummer 9 (§ 23 VersammlG)**

Der neue § 23 entspricht im wesentlichen dem früheren § 23 VersammlG, der durch Artikel 3 Nr. 1 des Dritten Gesetzes zur Reform des Strafrechts (3. StrRG) vom 20. Mai 1970 (BGBl. I S. 505) aufgehoben wurde. Der frühere § 23 VersammlG wurde teilweise durch eine Neufassung des § 111 StGB durch Artikel 1 Nr. 2 des 3. StrRG ersetzt. Danach kann derzeit derjenige, der zur Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug auffordert, als Anstifter zu einer Übertretung nach § 29 Nr. 1 VersammlG bestraft werden. Diese Strafvorschrift wird mit Wirkung vom 1. Januar 1975 in eine Bußgeldvorschrift umgewandelt (Artikel 81 Nr. 9 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974, BGBl. I S. 469). Damit wäre eine strafrechtliche Ahndung der Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug nicht mehr möglich. Die Aufforderung könnte nur noch als Ordnungswidrigkeit nach § 116 OWiG i. d. F. des Artikels 29 Nr. 48 EGStGB verfolgt werden. Das würde dem Unrechtsgehalt einer solchen Handlung nicht entsprechen.

Das frühere Recht hatte die Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug gegenüber der Teilnahme selbst (Übertretung) mit gutem Grund strenger bewertet, nämlich als Vergehen. Der Entwurf sieht daher vor, daß die Aufforderung auch in Zukunft als Straftat verfolgt werden kann. Nur dadurch kann der besonderen Sozialschädlichkeit eines solchen Verhaltens in angemessener Weise Rechnung getragen werden. § 116 OWiG tritt demgegenüber zurück (§ 21 n. F. OWiG). Die Strafvorschrift soll sowohl für gesetzlich verbotene Versammlungen (vgl. z. B. § 16 VersammlG) wie auch für solche gelten, die durch Verwaltungsakt im Einzelfall untersagt werden.

Der Strafraum ist gegenüber dem früheren § 23 auf ein Jahr Freiheitsstrafe begrenzt.

**Zu Nummer 10 (§ 29 VersammlG)***Zu Buchstabe a*

Diese Vorschrift entspricht dem früheren § 29 Nr. 4 VersammlG. Die Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem verbotenen Aufzug wird nach § 29 Nr. 1 VersammlG als Übertretung (ab 1. Januar 1975 als Ordnungswidrigkeit) geahndet. Dasselbe soll wegen der Vergleichbarkeit des Unrechtsgehalts auch für den gelten, der sich aus einer aufgelösten Versammlung oder einem aufgelösten Aufzug nicht unverzüglich entfernt. Artikel 2 des 3. StrRG ist kein gleichwertiger Ersatz.

Buchstabe b ist eine Folgewirkung von Buchstabe a.

*Zu Buchstabe c*

Das Anwesenheitsrecht der Polizeibeamten nach § 12 und § 18 Abs. 1 in Verbindung mit § 12 VersammlG

ist derzeit nicht bewehrt. Das hat sich in der Praxis insbesondere in jüngster Zeit als abträglich erwiesen. Diese Lücke soll durch eine entsprechende Vorschrift geschlossen werden.

**Zu Artikel 3 (Berlin-Klausel)**

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

**Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

Es wird vorgeschlagen, das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft zu setzen. Im Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens kann für die Zeit vor dem 1. Januar 1975 gegebenenfalls eine Übergangsvorschrift eingefügt werden (vgl. die allgemeine Begründung, Fußnote).