

Gesetzentwurf

des Bundesrates

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 gewaltsamen 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 Arti-

kels 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

Auf die §§ 126, 130 a, 140, 241 Abs. 2 StGB, die Gegenstand des Artikels 1 Nr. 2 bis 5 dieses Entwurfs sind, bezieht sich mit abweichenden Fassungsanschlößen auch der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Dreizehnten Strafrechtsänderungsgesetzes.

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3) — 430 00 — Ge 45/74

Bonn, den 28. November 1974

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 413. Sitzung am 8. November 1974 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens

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

Artikel 1**Änderung des Strafgesetzbuches**

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 Mord, Totschlag oder Völkermord (§§ 211, 212, 220 a),
2. eine Vergiftung (§ 229),
3. eine Straftat gegen die persönliche Freiheit in den Fällen der §§ 234, 234 a, 239 a oder 239 b,
4. einen Raub oder eine räuberische Erpressung (§§ 249 bis 251, 255),
5. 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, 317 oder 324 oder
6. Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen

androht oder wider besseres Wissen vortäuscht, die Verwirklichung einer solchen rechtswidrigen Tat stehe bevor, 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 Nr. 1 bis 6 genannten rechtswidrigen Taten 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 Nr. 1 bis 6 genannten rechtswidrigen Taten 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.“

5. In § 241 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Ebenso wird bestraft, wer wider besseres Wissen einem anderen vortäuscht, daß die Verwirklichung eines derartigen Verbrechens bevorsteht.“

Artikel 2

Anderung 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 und ohne Waffen zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen friedlich und ohne Waffen teilzunehmen. § 2 Abs. 3 bleibt unberührt.“

- b) es wird folgender 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

Eine Versammlung ist öffentlich im Sinne dieses Gesetzes, wenn

1. dazu öffentlich ein nicht auf bestimmte Personen beschränkter Teilnehmerkreis eingeladen wurde (§ 2 Abs. 1),
2. der Teilnehmerkreis nicht auf bestimmte Personen beschränkt ist oder
3. der Versammlungsort ein öffentlicher Platz oder eine öffentliche Straße ist.“

3. § 5 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. der Veranstalter unter die Vorschriften des § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4, Abs. 3 fällt und im Falle des Absatzes 2 Nr. 4 das Verbot durch die zuständige Verwaltungsbehörde festgestellt worden ist,“.

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 Abs. 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. der Veranstalter unter die Vorschriften des § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4, Abs. 3 fällt und im Falle des Absatzes 2 Nr. 4 das Verbot durch die zuständige Verwaltungsbehörde festgestellt worden ist,“.

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 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.“

Artikel 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.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf seine Verkündung folgenden Monats in Kraft.

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, Kampfjacken, 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. StrRG) vom 20. Mai 1970 (Bundesgesetzbl. 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 Zweck im wesentlichen folgende Änderungen des Strafgesetzbuches *) 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 Strafrahmen in den Fällen, in denen die Menschenmenge bereits friedensstörend zur Unterstützung von Gewalttaten übergegangen ist, grundsätzlich auf Personen ausgedehnt, die sich

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

der Menge in diesem Stadium anschließen oder sich nicht aus ihr entfernen.

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 und waffenlose 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

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

1. 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 Tatbeiträge 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 Auffangstabestand gedachte Absatz 2 in seinem 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 Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit begangen werden. Anders als in der zweiten Alternative von § 125 Abs. 1 StGB 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 Gewaltakte 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 Tatbestandsauschluß hat Bedeutung etwa für Zivilkleidung tragende Kriminalbeamte, für Berichterstatter, Ärzte und Sanitäter.

2. 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 beunruhigt. 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 Straftatenbestand um den Fall der Vortäuschung einer der genannten schwerwiegenden Straftaten. Damit werden außer nicht ernstlichen Androhungen auch Vorspiegelungen von Tätern 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 entgegengewirkt 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 An-

drohung 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.

3. 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 aggressions-stimulierend wirken und bei bestimmten prädisponierten Adressaten die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt fördern kann. Dasselbe muß für Handbücher und sonstige präzise Anleitungen zu Gewaltakten 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 Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit 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 Bedrohungen unter Strafe gestellt werden.

In die gleiche Richtung weist das Tatbestandsmerkmal „Befürworten“. Erfaßt werden soll insbesondere

ein — häufig auch in theoretisierende Form gekleidetes — Eintreten für die Begehung der genannten Straftaten oder Bedrohungen.

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 Bedrohungen 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 Bedrohungen 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 gewalt-propagierenden Schrift bloß verbal von den vorhergehenden Ausführungen distanziert.

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

4. 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.

5. Die vorgeschlagene Ergänzung des § 241 StGB dient der Anpassung an die zweite Variante des § 126 Abs. 1 StGB.

II. Zu Artikel 2 (Änderung des Versammlungsgesetzes)

1. 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 und die dort erwähnte Waffenlosigkeit im Versammlungsgesetz ausdrücklich zu wiederholen.

Zu Buchstabe b

Wie alle Freiheitsrechte des Grundgesetzes unterliegt auch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit Vorbehaltsschranken. Dies 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. Aufl. 1973, § 131 II b; Dieter-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 Neufassung des § 5 Nr. 1 und des § 13 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG (s. Nrn. 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. 3 VersammlG erfüllt sind.

Das Parteienprivileg bleibt unberührt.

2. 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 des Entwurfs soll Klarheit schaffen.

3. Zu Nummer 3 (§ 5 VersammlG)

Diese Nummer ist eine Folge von Nummer 1 Buchstabe b.

4. Zu Nummer 4 (§ 5 a VersammlG)

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.

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

5. Zu Nummer 5 (§ 13 VersammlG)

Diese Nummer ist eine Folge von Nummer 1 Buchstabe b.

6. Zu Nummer 6 (§ 13 a VersammlG)

Diese Nummer ist eine Folge von Nummer 4.

7. Zu Nummer 7 (§ 14 VersammlG)

Die zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten gegenüber Ausländerversammlungen stehen unter dem Vorbe-

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

8. 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. Rdnr. 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. Die Worte „nach den Umständen“ werden gestrichen, um die Vorschrift an den neuen § 5 a anzupassen.

9. 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 derjenige, der zur Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem verbotenen 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 verbotenen 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. Dies würde dem Unrechtsgehalt einer solchen Handlung nicht entsprechen.

Das frühere Recht hatte die Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem verbotenen 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 und Aufzüge (vgl. z. B. § 16 VersammlG) als auch für solche gelten, die durch Verwaltungsakt im Einzelfall untersagt werden.

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

10. 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 Folge von Buchstabe a.

Zu Buchstabe c

Das Anwesenheitsrecht der Polizeibeamten nach § 12 und § 18 Abs. 1 i. V. m. § 12 VersammlG ist derzeit nicht bewehrt. Dies hat sich in der Praxis insbesondere in jüngster Zeit als abträglich erwiesen. Diese Lücke soll durch eine entsprechende Vorschrift geschlossen werden.

III. Zu Artikel 3 (Berlin-Klausel)

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

IV. Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Es wird vorgeschlagen, das Gesetz am ersten Tag des auf seine Verkündung folgenden Monats in Kraft zu setzen, damit eine angemessene Frist für die Unterrichtung der Praxis verbleibt. Im Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens kann für die Zeit vor dem 1. Januar 1975 gegebenenfalls eine Übergangsvorschrift eingefügt werden (vgl. die allgemeine Begründung, Fußnote).

Stellungnahme der Bundesregierung

Zu dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens, den der Bundesrat in seiner 413. Sitzung am 8. November 1974 beschlossen hat (Drucksache 507/74 — Beschluß —) legt die Bundesregierung gemäß Artikel 76 Abs. 3 Satz 3 GG ihre Auffassung wie folgt dar:

Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 125 StGB)

Der Tatbestand des Landfriedensbruchs (§ 125 StGB) hat seine geltende Fassung durch das Dritte Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 20. Mai 1970 (Bundesgesetzbl. I S. 505) erhalten. Die Auswirkungen sämtlicher strafrechtlicher Reformgesetze werden von der Bundesregierung sorgfältig beobachtet. Die Bundesregierung ist bereit, Gesetzesänderungen zu befürworten, wenn sich ergibt, daß der notwendige strafrechtliche Rechtsgüterschutz mit den geltenden Gesetzen nicht verwirklicht werden kann. Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, daß ein solcher Sachverhalt im Hinblick auf § 125 StGB nicht gegeben ist. Deshalb kann die Bundesregierung dem Vorschlag des Bundesrates zur Ergänzung des § 125 StGB nicht zustimmen. Sie ist vielmehr der Ansicht, daß die geltende Fassung des § 125 StGB unverändert bestehenbleiben sollte.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung nicht geeignet, die ihr zugedachten Aufgaben zu erfüllen, und darüber hinaus grundsätzlichen Bedenken ausgesetzt, die die Aufgabe und die Grenzen des Strafrechts bei den sogenannten Demonstrationsdelikten betreffen.

1. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Tatbestand des § 125 Abs. 2 StGB setzt zwar, soweit es um das eigene Verhalten des Täters geht, nur den Anschluß an eine Menschenmenge oder das Verweilen in ihr voraus; insoweit kehrt der Charakter eines Massendelikts wieder, der bis zum Jahre 1970 die Tatbestände des Aufruhrs, des Auflaufs und des Landfriedensbruchs gekennzeichnet hatte. Abweichend vom damaligen Recht schränkt der Entwurf jedoch die Strafbarkeit dadurch ein, daß er bestimmte Merkmale bei der Menschenmenge voraussetzt: Die Menschenmenge muß nicht allein, wie im geltenden Recht vorgesehen ist, Ausgangspunkt der mit vereinten Kräften begangenen Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen sein; die Menge muß außerdem die Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen unterstützen, wobei diese Unterstützung die öffentliche Sicherheit gefährden muß. Die Bundesregierung verkennt nicht die Tendenz zu einer einschränkenden Tatbestandsfassung, die den Vorschlag des Bundesrates im Vergleich mit anderen Vorschlägen und dem früheren Recht auszeichnet. Sie macht jedoch darauf aufmerksam, daß die

genannten Merkmale in der Praxis nur schwer festgestellt werden könnten: Die Unterstützung der Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen durch die Menge, die nach dem Bundesratsvorschlag festgestellt werden muß, setzt eine bestimmte Willensrichtung der Menge voraus, die kaum zuverlässig ermittelt werden kann. Noch schwerer läßt sich der in § 125 Abs. 2 StGB (Entwurfs-Fassung) vorausgesetzte Vorsatz feststellen. Strafbar ist nach dem Vorschlag des Bundesrates nur, wer weiß oder billigend in Kauf nimmt, daß Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen mit vereinten Kräften aus der Menge begangen werden, daß die Menge diese Handlungen unterstützt und daß dadurch die öffentliche Sicherheit bedroht wird. Selbst wenn der Angeklagte einräumt, er habe die Gewalttätigkeiten gesehen, wird er sich meist unwiderlegbar dahin verteidigen können, daß er die Unterstützung der Gewalttäter durch die Menge nicht erkannt habe. Wo diese Feststellungsschwierigkeiten überwunden werden können, wird meist auch der objektive und subjektive Tatbestand des geltenden § 125 Abs. 1 StGB festgestellt werden können. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das geltende Recht die Strafbarkeit keineswegs auf diejenigen beschränkt, die eigenhändig Gewalt üben. Strafbar ist vielmehr auch, wer sich mit vereinten Kräften an Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit beteiligt; strafbar sind ferner die sogenannten Anheizer, die auf die Menschenmenge einwirken, um ihre Bereitschaft zu Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen zu fördern; strafbar sind nicht zuletzt diejenigen, die anderen Personen, die Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen vornehmen, Schutz und Deckung in der Menge gewähren. Ergänzend ist auf die Strafbarkeit der Begünstigung (§ 257 StGB) hinzuweisen.

2. Nach Auffassung der Bundesregierung darf aus den erwähnten Schwierigkeiten, die mit der Anwendung des vom Bundesrat vorgeschlagenen Straftatbestandes verbunden würden, nicht die Folgerung gezogen werden, daß ein vereinfachter Massentatbestand eingeführt werden sollte, der nach dem Vorbild des bis 1970 geltenden Rechts neben der Anwesenheit des Angeklagten in der Menge lediglich das Vorliegen von Gewalttätigkeiten und/oder eine dreifache polizeiliche Aufforderung zum Weggehen voraussetzt. Der leichten Feststellbarkeit eines solchen Tatbestandes ständen überwiegende Nachteile entgegen. Diese Nachteile sprechen, soweit seine Merkmale festgestellt werden können, auch gegen den Straftatbestand, den der Bundesrat vorgeschlagen hat. Die Nachteile eines Massentatbestandes sind insbesondere folgende:

- a) Massentatbestände beziehen auch diejenigen in die Strafbarkeit ein, die aus Neugier und Informationsbedürfnis in der Menge verbleiben, die dort beruhigend wirken wollen oder die allein von dem Wunsch bestimmt sind, die vor dem Ausbruch der Gewalttätigkeiten begonnene politische Demonstration fortzusetzen. § 125 Abs. 3 StGB i. d. F. des Bundesratsvorschlages schließt diese Personen nicht aus der Strafbarkeit aus. Solche passiven Mitglieder der Menge sind nicht strafwürdig. Das Strafrecht sollte auch in diesem Bereich nur schwerwiegende Verletzungen oder Gefährdungen von Rechtsgütern treffen. Die Bundesregierung verkennt nicht, daß das passive Verweilen in der Menge unter Umständen das polizeiliche Einschreiten behindern und Sicherheitsinteressen beeinträchtigen kann. Der Unrechtsgehalt eines solchen Verhaltens wird jedoch durch das geltende Recht zutreffend bewertet: Nach Artikel 2 des Dritten Gesetzes zur Reform des Strafrechts macht sich einer Ordnungswidrigkeit schuldig, wer sich einer öffentlichen Ansammlung anschließt oder nicht aus ihr entfernt, obwohl ein Träger von Hoheitsbefugnissen die Menge dreimal rechtmäßig aufgefordert hat, auseinanderzugehen. Auf Grund des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (Bundesgesetzbl. I S. 469) wird dieser Bußgeldtatbestand in das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (§ 113 OWiG) eingereiht werden; seiner Anwendung wird dies zugute kommen.
- b) Massentatbestände führen dazu, daß sich Personen, die friedlich demonstrieren wollen und mit den Gewalttätern nichts zu tun haben, ohne eigene Aktivität strafbar machen können, wenn die Menge unfriedlich wird. Eine solche strafrechtliche Haftung wird nicht selten als ungerecht empfunden. Sie läßt, da die Entwicklung einer Demonstration nicht voraussehbar ist, die Teilnahme an der Demonstration auch für den friedlichen Demonstranten unter Umständen als riskant erscheinen. Dies ist nicht unbedenklich.
- c) Begründet die bloße Anwesenheit in der Menge die Strafbarkeit, so stellt sich die Frage, ob überhaupt eine Möglichkeit besteht, aus der Menge herauszugelangen. Bei größeren Ansammlungen und intensivem Polizeieinsatz wird die Einlassung, daß dies trotz guten Willens nicht möglich gewesen sei, selten zu widerlegen sein.
- d) Die Polizei kann bei großen Menschenansammlungen nur einen kleinen Anteil des Anwesenden verfolgen. Sie muß trotz des Legalitätsprinzips auswählen. Seit 1970 sind die Beteiligung an Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen und das Anheizen das entscheidende Kriterium für diese Auswahl; de facto wurde auch schon vor 1970 nach diesem Gesichtspunkt ausgewählt. Jedes andere Auswahlkriterium ist willkürlich. Wenn einzelne Demonstranten, die sich nicht an Gewalttätigkeiten oder am „Anheizen“ beteiligt haben, zur Strafverfolgung aus der Masse herausgegriffen werden, so droht eine Solidarisierung der übrigen Demonstranten. Dies wirkt sich nachteilig auf die Sicherheitslage aus.
- e) Die Aufgabe, gegen die Masse zum Zweck strafrechtlicher Ermittlung vorzugehen, zieht Kräfte der Polizei in unzumutbarer Weise von der vordringlichen Aufgabe ab, Gewalttätigkeiten zu bekämpfen. Es entspricht der Ökonomie der Kräfte, wenn sich die strafrechtliche Verfolgung auf die Gewalttäter, ihre Gehilfen und die Anheizer beschränkt.
- f) Strafvorschriften, die nur bei einer kleinen Zufallsauswahl von Tätern angewandt werden, wirken erfahrungsgemäß nicht generalpräventiv. In der Zeit vor dem Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Reform des Strafrechts hat sich gezeigt, daß die nach den damaligen Massentatbeständen (§§ 115, 116, 125 StGB) eingeleiteten Strafverfahren weithin wegen Geringfügigkeit eingestellt wurden, wenn sich die Beschuldigten nicht selbst an Gewalttätigkeiten beteiligt hatten. Eine solche Verfahrenspraxis setzt die generalpräventive Wirkung der Strafvorschrift weiter herab; sie kann andererseits wegen der zufälligen Auswahl der Beschuldigten aus Gerechtigkeitsgründen nahegelegt sein.
3. Die geltenden Vorschriften reichen nach Auffassung der Bundesregierung aus, um Gewalttätigkeiten in Menschenansammlungen entgegenzutreten.
- a) Der Anwendungsbereich des § 125 StGB wird, wie dargelegt, oft unterschätzt; auch derjenige ist nach § 125 StGB strafbar, der durch sein Verhalten in der Menge dem Gewalttäter bewußt die Möglichkeit gewährt, unter dem Schutz der Menge zu operieren. Schon im Vorfeld der Gewalttätigkeiten machen sich nach § 27 des Versammlungsgesetzes diejenigen strafbar, die ohne behördliche Ermächtigung bei öffentlichen Versammlungen oder Aufzügen Waffen bei sich führen; Waffen im Sinne dieser Vorschrift sind auch Hieb- und Stichwaffen sowie andere Gegenstände, die zur Zufügung von Verletzungen geeignet und nach dem Willen des Trägers dazu bestimmt sind (wie z. B. Steine, Eisenstangen, Latten und Schlagstöcke).
- b) Zweck des polizeilichen Einsatzes gegenüber unfriedlichen Menschenmengen ist die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Hierfür geben die Polizeigesetze der Länder den zuständigen Behörden alle notwendigen Befugnisse. Die polizeilichen Befugnisse nach dem Landesrecht schließen den polizeilichen Gewahrsam ein. Soweit dies notwendig war, haben die Länder im Hinblick auf das Dritte Gesetz zur Reform des Strafrechts ihr Polizeirecht dahin geändert, daß der polizeiliche Gewahrsam auch zur Verhütung

einer mit Geldbuße bedrohten Handlung, die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erheblich stört, angeordnet werden kann. Eine solche mit Geldbuße bedrohte Handlung ist das Verweilen in einer öffentlichen Ansammlung nach dreimaliger Aufforderung zum Weggehen (Artikel 2 des 3. StrRG = § 113 OWiG i. d. F. des EGStGB). Als der Gesetzgeber im Jahre 1970 die Strafbarkeit wegen Landfriedensbruchs einschränkte, beabsichtigte er nicht, die genannten Eingriffsrechte der Polizei zu beschneiden. Die Entkriminalisierung beruhte vielmehr hier, wie auch bei anderen Gelegenheiten, auf der Erwägung, daß die Entscheidung über die Strafbarkeit an spezifisch strafrechtlichen Erwägungen zu orientieren ist.

- c) Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen der Bundesregierung gibt es keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Annahme, daß bei unfriedlichen Demonstrationen, wie sie sich seit dem Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Reform des Strafrechts ereignet haben, die durch dieses Gesetz herbeigeführte neue Rechtslage die Polizei bei der Auswahl und der Verwirklichung sachgemäßer Maßnahmen behindert hat. Obwohl § 125 StGB in der bis 1970 geltenden Fassung es der Polizei ermöglichte, jeden Teilnehmer an der Zusammenrottung einer unfriedlichen Menschenmenge wegen Landfriedensbruchs anzuzeigen, mußte sie bereits damals darauf bedacht sein, vor allem der eigentlichen Gewalttäter habhaft zu werden. An dieser Linie konnte die Polizei auf Grund des neuen Rechts festhalten. Es hätte die Praxis der Gefahrenabwehr nicht erleichtert, wenn die Polizei auch nach 1970 die vorher mehr theoretische als praktische Möglichkeit behalten hätte, Mitläufer strafrechtlich zu verfolgen. Es kann nicht einmal ausgeschlossen werden, daß hierdurch vermehrte Konfrontationen herbeigeführt worden wären und deshalb die eigentliche Aufgabe der Polizei, Gewalttätigkeiten abzuwehren, erschwert worden wäre. Soweit sehr kleine, in sich geschlossene Gruppen außerhalb der großen Menge Gewalttätigkeiten verüben, ist regelmäßig der Tatbestand des Landfriedensbruchs weder in der geltenden, noch in der früheren, noch in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung einschlägig, weil es am Merkmal der „Menschenmenge“ fehlt; hier liegt allerdings bezüglich der Gewalttätigkeiten regelmäßig Mittäterschaft oder Teilnahme (§§ 48, 49 StGB) vor.

Zu Artikel 1 Nr. 2 bis 5

Die Bundesregierung unterstützt mit Nachdruck alle Anstrengungen, die darauf gerichtet sind, die Anwendung von Gewalt, deren Androhung und Propagierung zu unterbinden. Nach den bisherigen Erfahrungen sind Gewalttaten im Strafgesetzbuch ausreichend erfaßt und mit genügend hohen Strafdrohungen versehen.

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Vorschläge des Bundesrates, soweit sie darauf abzielen, Lücken in dem — zur wirksamen Bekämpfung der Anleitung zu bestimmten Gewalttaten, deren Androhung und Propagierung erforderlichen — Strafschutz zu schließen. Der Entwurf des Bundesrates geht in diesem Bereich auf Vorschläge des Bundesministeriums der Justiz zurück, das diese vor einiger Zeit mit den Landesjustizverwaltungen erörtert hat.

Nach Ansicht der Bundesregierung sind die Vorschläge des Bundesrates in ihrer Einzelausgestaltung jedoch nicht frei von Bedenken. Sie enthalten Merkmale, die auch für den einzelnen oder die Allgemeinheit kaum gefährliche Äußerungen erfassen können und damit die Gefahr einer übermäßigen Ausdehnung der Strafbarkeit heraufbeschwören, was auch zu Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung führen kann. Nicht zuletzt ist darauf zu achten, daß in dem Bestreben, wirksam dem Schutz individueller Rechte wie der öffentlichen Sicherheit Rechnung zu tragen, das Grundrecht der freien Meinungsäußerung nicht verfassungsrechtlich unzulässig tangiert wird. Auf der anderen Seite bedürfen die Vorschläge des Bundesrates im Interesse eines wirksamen Schutzes auch der Ergänzung. Die Bundesregierung legt daher einen Entwurf vor, der diesen Punkten Rechnung trägt.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 126 StGB)

- a) Problematisch ist in der vorgesehenen Änderung des § 126 StGB vor allem die Ausdehnung der Strafbarkeit auf die Androhung oder Vortäuschung von bloßen Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen. Damit wird auch die Androhung von leichten Körperverletzungen oder einfachen Sachbeschädigungen grundsätzlich in den Tatbestand mit einbezogen. Es ist fraglich, ob die Einschränkung in § 126 Abs. 1, daß die Androhung geeignet sein müsse, den öffentlichen Frieden zu stören, alle geringfügigen und nicht strafbedürftigen Fälle in ausreichender Weise aus dem Tatbestand ausklammert. Zu prüfen bleibt allerdings, ob nicht die Androhung schwerer Körperverletzungen und bestimmter Formen der gefährlichen Körperverletzung mit erfaßt werden sollten.
- b) Absatz 2 hält die Bundesregierung für überflüssig. Schwerwiegende Fälle von Androhungen können ausreichend nach Absatz 1 geahndet werden.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 130 a StGB)

Der Vorschlag des Bundesrates begegnet insofern Bedenken, als er in Absatz 1 pauschal die Befürwortung von Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen mit Strafe bedroht. Der Begriff „Befürwortung“ ist relativ unbestimmt, der der „Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen“ sehr weitreichend (vgl. zu § 126). Gefahren für die Freiheit der Meinungsäußerung, die sich bei der praktischen

Anwendung, insbesondere beim ersten Zugriff ergehen können, sind nicht von der Hand zu weisen, wenn der Tatbestand nur auf diese Merkmale abheben würde. Es ist fraglich, ob der Zusatz im Entwurf des Bundesrates, die Tat müsse geeignet sein, den öffentlichen Frieden zu stören, alle nicht strafbedürftigen Fälle von der Strafbarkeit ausnimmt.

Zu Artikel 1 Nr. 4 und 5 (§§ 140, 241 StGB)

Die Änderungen und Ergänzungen von §§ 140, 241 StGB werden auch von der Bundesregierung für notwendig gehalten. Tatbestandliche Klarstellungen sind in ihrem Entwurf enthalten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Versammlungsgesetzes)

Eine Änderung des Versammlungsgesetzes sollte nach Auffassung der Bundesregierung nur in Erwägung gezogen werden, wenn Mißstände bei der Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit und des Demonstrationsrechts mit den vorhandenen gesetzlichen Vorschriften nicht bewältigt werden können. Diese Voraussetzung ist nicht gegeben. Die geltenden Vorschriften, vor allem die §§ 5, 13 und 15 bieten ausreichende Handhabe, Mißbräuche der Versammlungsfreiheit und des Demonstrationsrechts vorbeugend zu verhindern oder zu unterbinden. Die Bundesregierung kann deshalb den meisten der vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen nicht zustimmen, zumal auch gegen den Inhalt der einzelnen Regelungen juristische und praktische Bedenken bestehen.

Das gilt insbesondere für die Aberkennung des Versammlungsrechts für denjenigen, der durch eine bestimmte Veranstaltung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen unterstützt, für die erweiterten Möglichkeiten des Verbots und der Auflösung von Ausländerversammlungen, für die Wiedereinführung der Strafbarkeit der Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung sowie für die Vorschläge zur Änderung der § 14 Abs. 1, § 15 Abs. 1 und § 29 VersammlG. Lediglich einigen kleinen Änderungen — meist deklaratorischen Charakters — kann zugestimmt werden. Diese fallen jedoch nicht so ins Gewicht, daß man ihretwegen das Versammlungsgesetz ändern sollte.

Zu den einzelnen Vorschlägen wird wie folgt Stellung genommen:

Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe a

(§ 1 Abs. 1 VersammlG)

Die vorgeschlagene Änderung hat lediglich deklaratorischen Charakter. Die Bundesregierung hat jedoch gegen die Wiederholung der in Artikel 8 Abs. 1 GG enthaltenen Gewährleistungsschranken des Versammlungsrechts im Versammlungsgesetz keine Bedenken. Sie sieht darin eine Möglichkeit, diese Einschränkungen der Öffentlichkeit erneut in Erinnerung zu bringen.

Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b

(§ 1 Abs. 3 VersammlG)

Gegen die vorgeschlagene Ergänzung des § 1 VersammlG, die über ebenfalls vorgeschlagene Änderungen der § 5 Nr. 1 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG einen neuen Verbots- bzw. Auflösungsstatbestand einführt, bestehen verfassungsrechtliche und praktische Bedenken:

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit des Artikels 8 GG ist, soweit es sich auf Versammlungen in geschlossenen Räumen bezieht, keinem Gesetzesvorbehalt unterworfen. Dem einfachen Gesetzgeber ist es deshalb insoweit verwehrt, eine konstitutiv wirkende Beschränkung der Versammlungsfreiheit vorzunehmen. Er darf nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere keine Sanktionen anordnen, die ihrer Art nach einer Verwirkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gleichkommen (vgl. BVerfGE 10, S. 118, 123). Eine solche Verwirkung ist auch nach Artikel 18 GG dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Der einfache Gesetzgeber kann lediglich deklaratorisch die verfassungsimmanenten Schranken des Artikels 8 Abs. 1 GG aufzeigen. Es erscheint zweifelhaft, ob die vorgeschlagene Bestimmung sich noch innerhalb der in der Verfassung selbst angelegten äußersten Grenzen der Versammlungsfreiheit für Versammlungen in geschlossenen Räumen hält.

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamtstaatliche Wertordnung mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte ausnahmsweise imstande, auch uneinschränkbare Grundrechte in einzelnen Beziehungen zu begrenzen. Dabei auftretende Konflikte lassen sich nur lösen, indem ermittelt wird, welche Verfassungsbestimmung für die konkret zu entscheidende Frage das höhere Gewicht hat. Die schwächere Norm darf nur so weit zurückgedrängt werden, wie das logisch und systematisch zwingend erscheint; ihr sachlicher Grundwertgehalt muß in jedem Fall respektiert werden (vgl. BVerfGE 2 S. 1, 72 f. und BVerfGE 28 S. 243, 261).

Der überragende Stellenwert, den die freiheitliche demokratische Grundordnung als Sammelbegriff der „obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie“ in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland einnimmt, ist auch vom Bürger bei der Ausübung seiner Grundrechte zu beachten. Im Falle einer Kollision sind den Grundrechten von der Verfassung Schranken in dem Ausmaß gezogen, als sie zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unabweisbar notwendig sind.

Die vorgesehene Ergänzung des § 1 VersammlG durch einen Absatz 3 stellt aber nicht auf die Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ab, sondern lediglich auf die Unterstützung von „Bestrebungen“, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung „gerichtet sind“. Damit werden auch Fälle erfaßt, in denen es fraglich sein kann, ob der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine Beschränkung der Ver-

sammlungsfreiheit erfordert. Es erscheint deshalb zweifelhaft, ob eine solche Regelung mit dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot vereinbar wäre. Es ist ferner fraglich, ob die Regelung mit Rücksicht auf die Verbots- und Auflösungsstatbestände nach § 5 Nr. 4 und § 13 Abs. 1 Nr. 4 VersammlG in Verbindung mit den strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen überhaupt erforderlich ist. Auch aus diesem Grunde begegnet der Ergänzungsvorschlag unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Bedenken.

Darüber hinaus enthält die vorgeschlagene Vorschrift keine Ausnahme für politische Parteien, die als Veranstalter von Versammlungen auftreten. Vor der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht nach Artikel 21 Abs. 2 Grundgesetz darf diese jedoch in ihrer politischen Betätigung nicht behindert werden. Das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts schließt bis zu diesem Zeitpunkt jede Maßnahme gegen die Partei schlechthin aus (vgl. BVerfGE 17 S. 155, 166 m. w. N.). Das gilt in besonderem Maße für den für die politische Betätigung der Partei überaus wichtigen Bereich des Versammlungsrechts.

Kann aber die Vorschrift — worauf auch die Begründung abhebt — das Parteienprivileg nicht berühren, dann ergibt sich folgende sicherheitspolitisch äußerst unbefriedigende Situation:

Angehörigen einer Partei mit verfassungswidriger Zielsetzung kann vor einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 21 Abs. 2 Satz 2 GG das Versammlungsrecht nicht streitig gemacht werden. Dagegen würde gegenüber anderen Bürgern die vorgeschlagene Vorschrift eingreifen, obwohl von Parteiversammlungen mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung in der Regel allein schon wegen der vorhandenen Organisation eine größere Gefahr für die Verfassungsordnung ausgeht. Dadurch könnte geradezu ein Anreiz dafür geschaffen werden, sich verfassungswidrigen Parteien anzuschließen, um den Verbots- und Lösungsmöglichkeiten der § 5 Nr. 1, § 13 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit dem neuen § 1 Abs. 3 VersammlG zu entgehen. Das sollte unter allen Umständen vermieden werden.

Die Bundesregierung gibt schließlich auch zu bedenken, daß die vorgeschlagene Ergänzung die bisherige Systematik der aus § 1 VersammlG hergeleiteten Verbots- und Lösungsgründe (§ 5 Nr. 1, § 13 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG) sprengt. Während in den Fällen des § 1 Abs. 2 jeweils eine Gerichts- oder Behördenentscheidung vorausgesetzt wird und damit die das Versammlungsgesetz anwendenden Behörden klare Entscheidungsgrundlagen besitzen, müßten im Falle des neuen Absatzes 3 die Vollzugsbehörden selbst darüber entscheiden, ob die freiheitliche demokratische Grundordnung durch die Versammlung tangiert wird — eine Entscheidung, mit der sie in vielen Fällen überfordert wären und die die Gefahr einer regional unterschiedlichen Verwaltungspraxis heraufbeschwört. Dies gilt um so mehr, als die vorgeschlagene Vorschrift nicht auf den Willen zur Unterstützung gegen die freiheitliche demo-

kratische Grundordnung gerichteter Bestrebungen abstellt, sondern auf die Tatsache des Unterstützens. Ob jemand solche Bestrebungen tatsächlich durch die Veranstaltung unterstützt, läßt sich aber in der Regel wohl kaum prognostisch beurteilen.

Zu Artikel 2 Nr. 2 (§ 4 VersammlG)

Soweit die Bundesregierung dies beurteilen kann, hat die Praxis bisher kein Bedürfnis aufgezeigt, den Begriff der öffentlichen Versammlung im Gesetz zu definieren. Lehre und Praxis sind sich darin einig, daß die Öffentlichkeit einer Versammlung entscheidend davon abhängt, ob der Zutritt zu ihr grundsätzlich jedermann gestattet oder nur einem individuell bezeichneten Personenkreis vorbehalten ist. Der Entwurf eines § 4 VersammlG trägt diesem Abgrenzungsmerkmal in allen drei Alternativen Rechnung. Der vorgeschlagene § 4 VersammlG erscheint jedoch redaktionell nicht geglückt. Es wäre vorzuziehen, die Nummer 2 mit dem allgemeinen Grundsatz, daß Versammlungen öffentlich sind, wenn der Teilnehmerkreis nicht auf bestimmte Personen beschränkt ist, an die Spitze zu stellen und dann zum Ausdruck zu bringen, daß diese Voraussetzung insbesondere in den von Nummern 1 und 3 genannten Fällen gegeben ist.

Die Bundesregierung gibt im übrigen zu bedenken, daß die in der Begründung aufgezeigten Schwierigkeiten in anderen Fällen bestehenbleiben. Es wird nämlich oft umstritten sein, ob eine relevante Beschränkung des Teilnehmerkreises auf „bestimmte Personen“ vorliegt, wenn etwa Eintrittskarten für eine Versammlung ausgegeben werden, die jedermann erhalten kann, oder wenn der Veranstalter nur „Gesinnungsfreunde“ zuläßt, ohne diese individuell zu bezeichnen.

Wenn der Entwurf das Bedürfnis nach einer Legaldefinition der „öffentlichen Versammlung“ mit der Durchsetzung des § 12 VersammlG (Anwesenheitsrecht von Polizeibeamten) begründet, berücksichtigt er im übrigen nur einen Aspekt dieser Vorschrift: § 12 VersammlG gewährleistet die Anwesenheit von Polizeibeamten in öffentlichen Versammlungen nicht nur im Hinblick auf eine mögliche Auflösung in den Fällen des § 13 VersammlG. Das Anwesenheitsrecht der Polizeibeamten dient zumindest ebenso dem Schutz der öffentlichen Versammlung selbst gegenüber Störungen von außen bzw. durch anwesende Störer. Deshalb erscheint es nicht in jedem Falle geboten, das polizeiliche Anwesenheitsrecht gegen den Willen der Veranstalter oder Leiter durchzusetzen, wenn diese behaupten, daß es sich um eine geschlossene, d. h. nichtöffentliche Versammlung handele.

Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 5 Nr. 1 VersammlG)

Die vorgeschlagene Ergänzung der Verbotsgründe um die Fälle, in denen der Veranstalter durch eine bestimmte Veranstaltung Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung unterstützt (Hinweis auf § 1 Abs. 3), unterliegt den gleichen Bedenken, die bereits gegen die Einfügung

eines § 1 Abs. 3 VersammlG erhoben wurden. Auf die Ausführungen zu Artikel 2 Nr. 1 b wird verwiesen.

Zu Artikel 2 Nr. 4 (§ 5 a VersammlG)

Gegen den Vorschlag, die Verbotsmöglichkeiten für Ausländerversammlungen, die eine politische Betätigung darstellen, zu erweitern, bestehen rechtliche, politische und praktische Bedenken:

Die Vorschrift wäre in der Praxis kaum durchführbar. Zunächst bedürfte es einer Definition des Begriffes „Ausländerversammlung“. Sodann ergeben sich kaum lösbare Vollzugsprobleme, wenn die Versammlung sowohl aus Ausländern als auch aus Deutschen besteht. Artikel 8 Abs. 1 GG steht als Grundrecht für Deutsche, soweit es sich um Versammlungen in geschlossenen Räumen handelt, nicht unter einem Gesetzesvorbehalt. Die Sondervorschriften für Ausländerversammlungen könnten also unschwer durch Beteiligung Deutscher als Anmelder und Teilnehmer unterlaufen werden. In der Praxis sind in dem die Sicherheitsbehörden interessierenden Bereich reine Ausländerversammlungen selten. In vielen Fällen treten schon heute deutsche Extremistengruppen als Veranstalter zur Propagierung der Interessen bestimmter Ausländergruppen auf.

Es erscheint im übrigen angemessen, wegen eines möglichen Mißbrauchs der Versammlungsfreiheit durch eine verschwindende Minderheit der bei uns lebenden Ausländer auch die überwiegende Zahl der gesetzestreuen Ausländer einschränkenden Vorschriften zu unterwerfen.

Dies gilt um so mehr, als das Versammlungsgesetz nach herrschender Meinung nur Veranstaltungen erfaßt, die eine Diskussion oder Kundgebung in „öffentlichen Angelegenheiten“ zum Inhalt haben. Deshalb wären kaum noch Ausländerversammlungen denkbar, die nicht zugleich eine politische Betätigung darstellen würden, so daß Ausländerversammlungen durchweg unter die neue Vorschrift fielen.

Bei tatsächlichen Gefahren, die von Ausländerversammlungen ausgehen, bietet das geltende Recht hinreichende Möglichkeiten zum Eingreifen.

Zu Artikel 2 Nr. 5 (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG)

Gegen die vorgeschlagene Ergänzung der Gründe für die Auflösung einer Versammlung durch Einfügung des neuen § 1 Abs. 3 VersammlG bestehen die gleichen wie oben zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b dargelegten Bedenken. Auf diese Ausführungen wird verwiesen.

Zu Artikel 2 Nr. 6 (§ 13 a VersammlG)

Gegen den Vorschlag, die Auflösung von Ausländerversammlungen zu erleichtern, werden die zu Artikel 2 Nr. 4 dargelegten Bedenken erhoben. Unabhängig davon müßte der Text an § 13 Abs. 1 VersammlG angepaßt werden.

Zu Artikel 2 Nr. 7 (§ 14 Abs. 1 VersammlG)

Für die Vorschrift besteht kein Bedürfnis. Die Begründung, wegen der zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten gegenüber Ausländerversammlungen im Falle einer politischen Betätigung müsse die Verbotsbehörde den Gegenstand der Versammlung kennen, ist nicht schlüssig, weil für Versammlungen in geschlossenen Räumen — und gerade diese werden von den Sondervorschriften für Ausländerversammlungen erfaßt — die Anmeldepflicht des § 14 VersammlG nicht gilt. Bei Versammlungen unter freiem Himmel wird die zuständige Behörde in der Regel bei der Anmeldung einer solchen Versammlung ohnehin nach dem Gegenstand der Versammlung fragen, um etwaige Auflagen festsetzen zu können.

Die vorgeschlagene Ausdehnung der Anmeldepflicht hätte im übrigen weittragende auch für Versammlungen von Deutschen geltende Folgen, die der Entwurf offensichtlich nicht berücksichtigt und deren Verhältnismäßigkeit fraglich erscheint:

- Eine Versammlung könnte aufgelöst werden, wenn sie mit einem anderen Thema durchgeführt wird (§ 15 Abs. 2 VersammlG). Dies wirft das zusätzliche Problem auf, was gelten soll, wenn während einer Versammlung das Thema spontan geändert wird.
- Die Abhaltung einer inhaltlich anderen Versammlung wäre nach § 25 Nr. 1 VersammlG strafbar.

Zu Artikel 2 Nr. 8 (§ 15 Abs. 1 VersammlG)

Für die vorgeschlagene Streichung der Worte „nach den Umständen“ und „unmittelbar“ ist ein Bedürfnis nicht erkennbar.

Wie die Begründung erkennen läßt, geht der Entwurf von der Annahme aus, daß bei Beibehaltung des Wortes „unmittelbar“ Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge faktisch nie verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden könnten, da zum Zeitpunkt der Anmeldung der drohende Schadenseintritt nie so nahe wäre, daß er jederzeit, unter Umständen sofort, eintreten könnte. Diese Annahme ist unzutreffend. Die geltende Fassung des § 15 Abs. 1 VersammlG nötigt nicht zu der Auslegung, daß bereits zum Zeitpunkt der Anmeldung eine „unmittelbare Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen müsse. Vielmehr ergibt eine am Sinn und Zweck der Vorschrift orientierte Auslegung, daß Verbote immer dann möglich sind, wenn bei der Durchführung der Versammlung nach den besonderen Umständen, wie sie nach der Anmeldung bei Erlass der Verbotsverfügung bestehen, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eine Gefährdung in aller nächster Zeit zu erwarten ist (vgl. z. B. OVG Bremen DOV. 1972, S. 101, 102; OVG Saarlouis DOV. 1973, S. 863, 864).

An das Verbot und die Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel werden traditionell strengere Anforderungen gestellt, als sie nach der sog. polizeilichen Generalklausel für sonstiges behörd-

liches Einschreiten zur Gefahrenabwehr gelten (wie § 15 Abs. 1 VersammlG schon Artikel 123 Abs. 2 WRV). Diese durch das Merkmal „unmittelbar“ festgelegten strengeren Anforderungen an die zeitliche Nähe des Schadenseintritts und den Wahrscheinlichkeitsgrad einer Schädigung erklären sich aus der Grundentscheidung der Verfassung in Artikel 8 GG zugunsten der Versammlungsfreiheit und sollten mit Rücksicht auf den Rang, der der Versammlungsfreiheit zukommt, nicht beseitigt werden. Nachteile für die öffentliche Sicherheit sind damit nicht verbunden, zumal durch die erforderliche Anmeldung einer Versammlung unter freiem Himmel das Augenmerk der Sicherheitsbehörden auf etwaige Gefahren, die von der Versammlung ausgehen, gelenkt wird.

Zu Artikel 2 Nr. 9 (§ 23 VersammlG)

Gegen die vorgeschlagene Strafbestimmung, durch die eine vom Gesetzgeber im 3. StrRG und in Artikel 81 Nr. 9 EGStGB getroffene Entscheidung rückgängig gemacht werden soll, bestehen rechtspolitische und rechtsdogmatische Bedenken.

Nach § 29 Abs. 1 VersammlG i. d. F. des Artikels 81 Nr. 9 EGStGB kann die Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder einem verbotenen Aufzug ab 1. Januar 1975 nur noch als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Eine Änderung ist insoweit auch in dem vorliegenden Entwurf nicht vorgesehen. Nach § 116 OWiG i. d. F. des Artikels 29 Nr. 48 EGStGB kann die öffentliche Aufforderung zu einer Ordnungswidrigkeit ebenfalls als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Maßgeblich für diese Entscheidung des Gesetzgebers war die Überlegung, daß die Aufforderung zur Begehung einer Ordnungswidrigkeit eine besondere Form der Beteiligung an dieser Ordnungswidrigkeit ist. Gegen diese Regelungen sind im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens keine Bedenken geltend gemacht worden. Es ist nicht gerechtfertigt und rechtspolitisch bedenklich, diese Vorschriften, die erst am 1. Januar 1975 in Kraft treten und deshalb in der Praxis noch nicht erprobt sind, bereits wieder zu ändern und — abweichend von den im EGStGB getroffenen Grundentscheidungen — die öffentliche Aufforderung zu einer bestimmten Ordnungswidrigkeit mit Kriminalstrafe zu belegen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß es sich um eine Ordnungswidrigkeit handelt, die mit Geldbuße bis zur Höhe von 1 000 DM geahndet werden kann; dagegen verbleibt

es bei anderen Ordnungswidrigkeiten, für die wegen ihrer größeren Gefährlichkeit weit höhere Geldbußen vorgesehen sind, dabei, daß die Aufforderung zu ihrer Begehung nur als Ordnungswidrigkeit geahndet wird.

Zu Artikel 2 Nr. 10 Buchstabe a (§ 29 Abs. 2 VersammlG — neu)

Für die Ergänzung besteht kein Bedürfnis, da der dem Vorschlag zugrunde liegende Fall der Auflösung einer Versammlung von Artikel 2 des 3. StrRG, ab 1. Januar 1975 von dem gleichlautenden § 113 OWiG i. d. F. des Artikels 29 Nr. 48 EGStGB, erfaßt wird. Diese Vorschriften fordern — abgesehen von der Notwendigkeit der dreimaligen Aufforderung — geringere Voraussetzungen als der vorgeschlagene neue Absatz 2. Die nicht näher belegte Behauptung in der Begründung (S. 26), Artikel 2 des 3. StrRG sei kein gleichwertiger Ersatz, ist insoweit nicht recht verständlich. Soweit damit gemeint sein sollte, die Notwendigkeit der dreimaligen Aufforderung mache die Vorschrift unpraktikabel, ist entgegenzuhalten, daß auch die Auflösungserklärung nicht in allen Fällen für jeden Versammlungsteilnehmer wahrnehmbar ist.

Zu Artikel 2 Nr. 10 Buchstabe c (§ 29 Nr. 7 VersammlG)

Der Bundesregierung sind keine Tatsachen bekannt, die ein praktisches Bedürfnis für die vorgeschlagene Vorschrift begründen würden. Sachlich bestehen gegen die Ergänzung keine Bedenken.

Zur Frage der Zustimmungsbefähigung

Das Gesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates. Die Zustimmungsbefähigung ergibt sich insbesondere nicht aus Artikel 84 Abs. 1 GG, denn das Verwaltungsverfahren von Länderbehörden im Sinne dieser Bestimmung, nämlich die Art und Weise des Verwaltungshandelns der Länderbehörden, wird durch das Gesetz nicht geregelt. Sowohl § 5 a als auch § 13 a VersammlG sollen lediglich die materiellen Voraussetzungen bestimmen, unter welchen eine Ausländerversammlung verboten bzw. aufgelöst werden kann; § 13 a bestimmt darüber hinaus, welche materiellen Folgen sich aus einer Auflösung ergeben.