

**Bayerischer Landtag**

2. Legislaturperiode

Tagung 1952/53

**Beilage 3782****Der Bayerische  
Ministerpräsident**

München, den 13. Januar 1953

An den  
Herrn Präsidenten  
des Bayerischen Landtags  
München

Betreff:

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung  
des politischen Friedens in Bayern

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom 13. Januar 1953 unterbreite ich anliegend den vorbezeichneten Gesetzentwurf der Staatsregierung mit der Bitte um weitere verfassungsmäßige Behandlung.

Der Entwurf ist gleichzeitig dem Bayerischen Senat mit der Bitte um Kenntnisnahme und etwaige gutachtliche Äußerung zugeleitet worden.

(gez.) **Dr. Ehard,**  
Bayerischer Ministerpräsident

\*

**Entwurf eines Gesetzes**

zur Sicherung des politischen Friedens in Bayern

**I. Aufgaben der Verwaltungsbehörden****Art. 1**

(1) Die auf Grund dieses Gesetzes oder anderer Gesetze zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung verbotenen Handlungen sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen und unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften zu verhüten, zu unterbinden und, soweit sie mit Strafe bedroht sind, polizeilich zu verfolgen.

(2) Als Gesetze zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Abs. 1 gelten Gesetze, die den verfassungsmäßigen oder strafrechtlichen Schutz der in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sowie in § 88 Abs. 2 des Strafgesetzbuches genannten Verfassungsgrundsätze, die Regelung des Vereinigungs- und Versammlungsrechts oder die Sicherung des politischen Friedens zum Gegenstand haben.

(3) Die Wahrnehmung der sich aus Abs. 1 ergebenden Aufgaben obliegt den Gemeinden, den Landratsämtern, den Regierungen und dem Staatsministerium des Innern. Für Gemeinden sind diese Aufgaben Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches.

**II. Verfassungsfeindliche Handlungen und Äußerungen****Art. 2**

(1) Handlungen und Äußerungen, die geeignet sind, einer Gewalt- oder Willkürherrschaft Vorschub zu leisten, sind verboten. Insbesondere ist verboten, Grundsätze oder Bestrebungen des Nationalsozialismus, des Faschismus oder des Bolschewismus anzupreisen oder zu verherrlichen mit dem Ziel, für eine totalitäre Regierungsform zu werben, sie zu erneuern oder nachzuahmen.

(2) Ferner sind verboten Handlungen und Äußerungen, die

1. gegen den Bestand der an Gesetz und Recht gebundenen Staatsordnung gerichtet sind,
2. geeignet sind, verfassungsmäßige Einrichtungen des demokratischen Staates verächtlich zu machen oder auf rechtswidrige Weise zu beseitigen,
3. darauf gerichtet sind, auf verfassungswidrige Weise die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und in der Verfassung des Freistaates Bayern gewährleisteten Grundrechte in ihrem Wesensgehalt anzutasten oder zu beseitigen,
4. geeignet sind, Personen wegen ihrer Stellung als Vertreter des demokratischen Staates, wegen ihres Widerstandes gegen eine totalitäre Regierungsform oder wegen ihres öffentlichen Eintretens für die freiheitliche demokratische Grundordnung verächtlich zu machen; dies gilt auch, wenn es sich um das Andenken Verstorbener handelt.

### III. Verfassungsfeindliche Vereinigungen

#### Art. 3

(1) Jede Betätigung von Vereinigungen, die unter Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland fallen, ist verboten.

(2) Zu den gem. Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland verbotenen Vereinigungen gehören Zusammenschlüsse, Gliederungen und andere abhängige Gruppen, militärähnlich organisierte Verbände, Geheimbünde sowie ähnliche Personengruppen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten.

(3) Den Angehörigen der in Abs. 1 und 2 genannten Vereinigungen ist das Tragen von Uniformen sowie das gleichmäßige Tragen von Uniformteilen oder sonstigen einheitlichen Kleidungsstücken als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung verboten.

#### Art. 4

Die Staatsregierung stellt fest, welche Vereinigungen unter Art. 3 fallen. Die Entscheidung der Staatsregierung ist im Bayerischen Staatsanzeiger zu veröffentlichen.

### IV. Verfassungsfeindliche und sicherheitsstörende Versammlungen

#### Art. 5

(1) Versammlungen jeder Art sind im Einzelfall zu verbieten, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür gegeben sind, daß

1. die Veranstalter oder der Leiter der Versammlung oder der Personenkreis, an den sich die Aufforderung zur Teilnahme an der Versammlung richtet, nicht die Gewähr dafür bieten, daß die Versammlung friedlich verlaufen wird,
2. die Versammlung aus anderen Gründen unfriedlich verlaufen wird und dies mit den verfügbaren polizeilichen Kräften und Mitteln voraussichtlich nicht verhindert werden kann,
3. bewaffnete Teilnehmer sich einfinden werden, und dies mit den verfügbaren polizeilichen Kräften und Mitteln voraussichtlich nicht verhindert werden kann,
4. die Veranstalter oder der Leiter der Versammlung Handlungen oder Äußerungen vornehmen oder zulassen werden, die auf Grund dieses Gesetzes oder anderer Gesetze zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung verboten sind,
5. ohne Zutun der Veranstalter oder des Leiters der Versammlung Handlungen oder Äußerungen geschehen, insbesondere Kundgebungen stattfinden, oder Vorschläge oder Anträge erörtert werden, die auf Grund dieses Gesetzes oder anderer Gesetze zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung verboten sind, und dies mit den verfügbaren polizeilichen Kräften und Mitteln voraussichtlich nicht verhindert werden kann.

(2) Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes sind auch Aufzüge und Umzüge.

#### Art. 6

Versammlungen unter freiem Himmel können auch dann verboten werden, wenn eine erhebliche Verletzung anderer als der in Art. 1 genannten Gesetze zu erwarten ist und dies mit den verfügbaren polizeilichen Kräften und Mitteln voraussichtlich nicht verhindert werden kann.

#### Art. 7

(1) Liegen Gründe für das Verbot einer Versammlung nur in der Person der Veranstalter oder des Leiters oder in einer anderen bestimmten Person vor, deren Teilnahme an der Versammlung in Aussicht genommen ist, so kann statt des Verbots die Auflage erteilt werden, daß diese Person an der Versammlung nicht teilnimmt.

(2) Im Falle des Art. 6 können anstatt eines Verbotes auch andere, hinreichend bestimmte Auflagen erteilt werden.

#### Art. 8

(1) Versammlungen unter freiem Himmel sind spätestens zwei Tage vor ihrer Bekanntgabe an die Teilnehmer schriftlich bei der Kreisverwaltungsbehörde anzumelden, in deren Amtsbereich der für die Veranstaltung vorgesehene Ort liegt.

(2) Die Anmeldung muß die Veranstalter klar bezeichnen und die Person benennen, die für die Leitung der Veranstaltung verantwortlich ist. Ferner müssen in der Anmeldung die Hauptredner, die Art der Veranstaltung, der vorgesehene Zeitpunkt und der Ort angegeben sein.

(3) Diese Vorschriften gelten nicht für Versammlungen der staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften, Maiumzüge der Gewerkschaften, Züge bei Volksfesten, Hochzeitsgesellschaften und Leichenbegängnissen, soweit sie herkömmlich sind.

#### Art. 9

(1) Versammlungen, die nach Art. 3 Abs. 1 verboten sind oder nach Art. 5 Abs. 1, oder Art. 6 verboten worden sind, sind zu verhindern, gegebenenfalls aufzulösen. Das gleiche gilt im Falle des Art. 7, wenn die Auflage durch Verschulden der Veranstalter oder des Leiters der Versammlung nicht befolgt wird oder wenn der rechtzeitige Vollzug der Auflage auch mit den verfügbaren polizeilichen Kräften und Mitteln nicht gewährleistet werden kann.

(2) Ergeben sich im Verlauf einer Versammlung Verbotsgründe nach Art. 5 Abs. 1, so ist sie aufzulösen.

(3) Im übrigen können Versammlungen unter den gleichen Voraussetzungen unterbrochen oder aufgelöst werden, aus denen sie verboten werden können.

(4) Versammlungen unter freiem Himmel können auch aufgelöst werden, wenn sie nicht angemeldet sind oder wenn von den wesentlichen Angaben der Anmeldung abgewichen worden ist.

## V. Verfassungsfeindlicher Gebrauch von Gegenständen

### Art. 10

(1) Schriften, Schall- und Bildaufnahmen, Abbildungen, Plakate oder Darstellungen, deren Inhalt zu Handlungen auffordert, oder Äußerungen enthält oder versinnbildlicht, die auf Grund dieses Gesetzes oder anderer Gesetze zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung verboten sind, sind in Beschlag zu nehmen, wenn sie zur Begehung einer nach diesem Gesetz verbotenen Handlung verwendet worden sind oder wenn anzunehmen ist, daß sie zu einer solchen Handlung verwendet werden sollen.

(2) Einrichtungen, die zur Herstellung oder Verbreitung der in Abs. 1 genannten Gegenstände dienen oder von denen anzunehmen ist, daß sie zur Herstellung oder Verbreitung solcher Gegenstände dienen sollen, sind ebenfalls in Beschlag zu nehmen.

### Art. 11

(1) Der Beschlagnahme unterliegen auch Gegenstände und Einrichtungen, insbesondere Beförderungsmittel, deren sich verbotene Vereinigungen für ihre Zwecke bedienen.

(2) Das gleiche gilt für Gegenstände, deren sich einzelne Personen oder Personengruppen zu Handlungen bedienen, die auf Grund dieses Gesetzes oder anderer Gesetze zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung verboten sind.

### Art. 12

Ist ein Gegenstand auf Grund des § 94 der Strafprozeßordnung in Beschlag genommen worden und versagt der Richter die Bestätigung gem. § 98 Abs. 2 der Strafprozeßordnung, so kann die Beschlagnahme gleichwohl aufrechterhalten bleiben, wenn sie nach den Art. 10 oder 11 zulässig ist.

### Art. 13

Gegenstände, die nach den Art. 10 oder 11 in Beschlag genommen worden sind, sind einem Berechtigten herauszugeben, sobald die Voraussetzungen der Beschlagnahme nicht mehr bestehen.

### Art. 14

(1) Bestehen die Voraussetzungen der Beschlagnahme fort, so ist die Verwertung der Gegenstände zulässig,

1. wenn dies zur Erhaltung des wirtschaftlichen Wertes notwendig ist,
2. wenn die Gegenstände infolge ihrer Beschaffenheit nicht so verwahrt werden können, daß weitere Gefahren ausgeschlossen sind,
3. nach einer Frist von zwei Jahren.

Ist ein Berechtigter bekannt, so ist er vor der Verwertung zu hören, falls hierdurch nicht der Zweck der Maßnahme gefährdet wird.

(2) Die Verwertung ist ferner nach einer Frist von zwei Jahren zulässig, wenn die Herausgabe an einen Berechtigten nicht möglich ist, weil ein solcher nicht ermittelt werden kann.

### Art. 15

(1) Ein Erlös aus der Verwertung ist einem Berechtigten herauszugeben, sobald der Zweck dieses Gesetzes durch die Herausgabe nicht mehr gefährdet wird.

(2) Ist ein Berechtigter nicht zu ermitteln oder bestehen Zweifel an der Berechtigung, so ist der Erlös gem. den §§ 372 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches zu hinterlegen. Dem Berechtigten steht der Rechtsweg vor den bürgerlichen Gerichten offen.

### Art. 16

Beschlagnahmte Gegenstände dürfen unbrauchbar gemacht oder vernichtet werden, wenn

1. auch bei einer Verwertung gem. Art. 14 die Voraussetzungen für die Beschlagnahme fortbestehen würden,
2. die Gegenstände so beschaffen sind, daß weder durch Verwahrung noch durch Verwertung weitere Gefahren ausgeschlossen werden können.

Art. 14 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

### Art. 17

Durchsuchungen sind auf Grund dieses Gesetzes allein nicht zulässig.

## VI. Zuständigkeit und Vollzug

### Art. 18

Zuständige Behörden für Anordnungen nach diesem Gesetz sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Kreisverwaltungsbehörden, in deren Amtsbereich die Anordnungen notwendig werden. Sie können sich zum Vollzug ihrer Anordnungen polizeilicher Hilfe bedienen.

### Art. 19

(1) Die Polizei hat die Durchführung der gesetzlichen Verbote und der Anordnungen der nach Art. 18 zuständigen Behörden zu überwachen und durchzusetzen.

(2) In dringenden Fällen der Art. 2 und 9 ist die Polizei befugt, die notwendigen Maßnahmen von sich aus zu treffen. Das gleiche gilt in den Fällen der Art. 10 und 11 mit der Maßgabe, daß die Polizei binnen drei Tagen die Bestätigung der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde nachzusuchen hat.

### Art. 20

(1) Die Polizei kann zur Wahrnehmung der ihr nach diesem Gesetz zustehenden Befugnisse die

Maßnahmen treffen und die Mittel anwenden, die nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich und unaufschiebbar sind. Das Verbringen von Personen in Gewahrsam ist nur nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschrift, die Anwendung unmittelbaren Zwanges nur unter den hierfür gesetzlich bestimmten Voraussetzungen zulässig.

(2) Die Polizei ist befugt, Personen, die bei einer Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften dieses Gesetzes betroffen werden und von ihrem Verhalten nicht ablassen, vom Ort der Zuwiderhandlung zu entfernen, ihre Personalien festzustellen und, wenn der Zweck des polizeilichen Einschreitens oder die Personalienfeststellung auf andere Weise nicht erreicht werden kann, die Personen in Gewahrsam zu nehmen. Der Gewahrsam darf nur aufrechterhalten werden, solange es die tatsächlichen Umstände im Hinblick auf den Vollzug dieses Gesetzes oder die Personalienfeststellung erfordern, spätestens jedoch bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen.

#### Art. 21

(1) Gegenüber Anordnungen und sonstigen Maßnahmen auf Grund dieses Gesetzes haben Einspruch, Beschwerde und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung, es sei denn, daß die zur Entscheidung zuständige Behörde oder im Anfechtungsverfahren das Verwaltungsgericht, in dringenden Fällen vorläufig der Vorsitzende des Gerichts, ausdrücklich etwas anderes anordnet. Vorläufige Anordnungen des Gerichtsvorsitzenden sind unverzüglich durch Gerichtsbeschluß zu ersetzen oder aufzuheben.

(2) § 51 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit bleibt unberührt.

### VII. Dienststrafrechtliche Bestimmungen

#### Art. 22

(1) Ein Beamter, der vorsätzlich oder fahrlässig den Bestimmungen des Art. 2 zuwiderhandelt oder der vorsätzlich oder fahrlässig einer verbotenen Vereinigung (Art. 3 und 4) angehört oder ihre Zielsetzungen fördert oder unterstützt, begeht ein Dienstvergehen.

(2) Ein Dienstvergehen begeht auch ein Beamter, der vorsätzlich oder fahrlässig unterläßt, Amtspflichten zu erfüllen, die ihm zum Vollzug dieses Gesetzes obliegen.

(3) Abs. 1 und 2 gelten auch für kommunale Wahlbeamte.

(4) Bei Angestellten und Arbeitern der öffentlichen Verwaltung ist ein Verstoß im Sinne des Abs. 1 oder 2 als wichtiger Grund zur Kündigung anzusehen.

#### Art. 23

(1) In den Fällen des Art. 22 ist eine Dienststrafkammer beim Verwaltungsgericht München als Dienststrafgericht des ersten Rechtszuges zuständig. Im zweiten Rechtszug entscheidet ein Dienststrafsenat des Dienststrafhofes. § 109 der Dienststrafordnung bleibt unberührt.

(2) Die Vorsitzenden, deren Stellvertreter sowie die Beisitzer der in Abs. 1 Satz 1 und 2 genannten Dienststrafgerichte werden von der Staatsregierung auf die Dauer von drei Jahren ernannt.

(3) Im übrigen gelten die Bestimmungen der Dienststrafordnung.

### VIII. Schlußbestimmungen

#### Art. 24

Die Grundrechte der Freiheit der Person, der freien Meinungsäußerung, der Versammlungsfreiheit sowie des Eigentums (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 5, 8 Abs. 2 und Art. 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 102 Abs. 1 Art. 110, 113 und 103 der Verfassung des Freistaates Bayern) sind gemäß den Bestimmungen dieses Gesetzes eingeschränkt.

#### Art. 25

Die Staatsregierung erläßt die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften.

#### Art. 26

Das Staatsministerium des Innern wird ermächtigt, unter Aufhebung bestehender Verordnungen durch Rechtsverordnung die öffentliche Verbreitung von Plakaten, Flugblättern und Flugschriften zu regeln, insbesondere die Vorlage bei einer Behörde vor der öffentlichen Verbreitung anzuordnen und für Zuwiderhandlungen Geldstrafe bis zu einhundertfünfzig Deutsche Mark oder Haft bis zu vierzehn Tagen anzudrohen.

#### Art. 27

Unberührt bleiben

1. das Gesetz über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 7. März 1952 (GVBl. S. 99),
2. das Gesetz gegen die Verwendung von Kennzeichen verbotener Organisationen vom 7. März 1952 (GVBl. S. 123).

#### Art. 28

Dieses Gesetz tritt am . . . . . 1953 in Kraft.

München, den . . . . . 1953

Der Bayerische Ministerpräsident

\*

#### Begründung :

##### A. Allgemeines

##### I. Gründe für den Erlaß des Gesetzes

In den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der bayerischen Verfassung von 1946 waren zunächst keine nennenswerten politischen Bestrebungen zu erkennen, die gegen den Bestand des demokratischen Staates gerichtet gewesen wären. Dagegen ist in der jüngsten Vergangenheit eine erhebliche Zunahme sowohl links- wie rechtsradikaler Bestrebungen festzustellen, die mehr oder weniger offen darauf gerichtet sind, die verfassungsmäßige Ordnung zu stören oder zu beseitigen.

Die sich anbahnenden Angriffe politisch radikaler Kreise gegen die bestehende Staatsform wie gegen maßgebende Persönlichkeiten des politischen Lebens, insbesondere die Attentatsversuche aus politischen Beweggründen haben zu steigender Beunruhigung und Erregung der staatsstreuen und friedlichen Bevölkerung geführt. Falls dem Treiben der verfassungsfeindlichen Kreise nicht rechtzeitig und nachdrücklich Einhalt geboten wird, müßte mit ernstern Störungen des politischen Friedens gerechnet und schließlich eine Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung befürchtet werden. Frühzeitiges und wirksames vorbeugendes Einschreiten ist deshalb im Interesse der Sicherheit des Staates und seiner Bewohner unerläßlich.

Die bayer. Verfassung hat den Schutz dieser Verfassung zu einer der Hauptaufgaben der Polizei erklärt (Art. 99 BVerf.). Die nicht strafbewehrten Normen der bayer. Verfassung wie auch des Grundgesetzes gestatten jedoch nicht unmittelbar, auf Grund des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung einzuschreiten. Das Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 (BGBl. I S. 739) hat zwar weitgehende Möglichkeiten strafrechtlichen Einschreitens eröffnet, insbesondere wegen Tatbeständen der Staatsgefährdung (§§ 88 ff. StGB.), stellt jedoch ebenfalls nur einen Teil der gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichteten Verhaltensweisen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 2 GG.) unter Strafe.

Soweit verfassungsfeindliches Verhalten unter Strafe gestellt ist, besteht auf Grund des Art. 102 AGzStPO die Möglichkeit, auch präventiv einzuschreiten. Soweit ein gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtetes Verhalten nicht mit Strafe bedroht ist, kann gegenwärtig gem. Art. 2 Abs. 4 des Polizeiorganisationsgesetzes (POG.) vorgegangen werden. Die landesrechtlichen Grundlagen des vorbeugenden Eingreifens gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen sind damit zwar vorhanden, jedoch nicht so klar und übersichtlich wie es auf diesem schwierigen Gebiet sowohl für die Staatsbewohner wie für die Behörden und die Polizei wünschenswert ist. Die notwendige Rechtsklarheit zu schaffen und die Verteilung der Aufgaben und Befugnisse auf dem erwähnten Rechtsgebiet deutlich zu machen, ist angesichts der zersplitterten Gesetzgebung und der vielfach nur im Wege konstruktiver Gesetzesauslegung zu ermittelnden Rechtslage eines der wichtigsten Anliegen des gegenwärtigen Geszentwurfs.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil vom 25. Oktober 1952 — BvB 1/51 — (sog. „SRP-Urteil“; auszugsweise abgedruckt in JZ. 1952 S. 684 ff.) zu der Auffassung bekannt, daß Vereinigungen, die unter Art. 9 Abs. 2 GG. fallen, auf Grund dieser Bestimmung ohne weiteres verboten sind „und somit dem Zugriff der Exekutive schlechthin unterliegen“. Die Exekutive kann, wie es an anderer Stelle des Urteils heißt, gegen Vereinigungen, die nicht Teile einer Partei, sondern selbständige Organisationen sind und die die verfassungsmäßige Ordnung verletzen, auf Grund des Art. 9 Abs. 2 GG. unmittelbar einschreiten. Folgerichtig wird Entsprechendes auf Grund des Art. 2 Abs. 1 GG. gegenüber einem Verhalten einzelner zu gelten haben, das die verfassungsmäßige Ordnung verletzt; das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit besteht infolge der in Art. 2 Abs. 1 GG. enthaltenen Schranke insoweit nicht. Sind aber Anordnungen und sonstige Verwaltungs- und Polizeimaßnahmen gegen verfassungsfeindliche Vereinigungen und gegen verfassungsfeindliches Verhalten möglich oder zulässig und zum Vollzug der Verfassungsgesetze geboten, so können begründete Bedenken gegen eine Regelung des Vollzugs der verfassungsrechtlichen Verbote durch Landesgesetz nicht bestehen.

Der im GG. gebrauchte Ausdruck „verfassungsmäßige Ordnung“ ist inhaltlich nicht völlig klar. Das

Bundesverfassungsgericht hat in dem oben bezeichneten Urteil gleichsinnig mit ihm den kaum weniger problematischen Ausdruck „staatliche Gesamtordnung“ gebraucht. Die Rechtsprechung der übrigen Gerichte und die Meinung der maßgebenden Kommentare zum Bonner GG. schwankt hinsichtlich der Auslegung des Begriffs „verfassungsmäßige Ordnung“ (vgl. die Urteile d. Bad. VGH. Freiburg vom 5. Juli 1951 — DVBl. 1951 S. 635, 636, d. OVG. Münster vom 20. September 1950 — DÖV. 1952 S. 56, 59, d. LVG. von Rheinland-Pfalz vom 29. Mai 1952 — DÖV. 1952 S. 664, 667, 668; ferner v. Mangoldt Komm. z. Bonner GG., Anm. 4 Abs. 4 der Vorbemerkungen, Anm. 2 Abs. 2 u. 3 zu Art. 2, Anm. 3 Abs. 1 zu Art. 9 sowie Bonner Komm. z. GG. Erl. II 1 b zu Art. 2 und Erl. II 2 c zu Art. 9).

Der vorliegende Entwurf unternimmt es nicht, den Begriff „verfassungsmäßige Ordnung“ gesetzlich erschöpfend zu umschreiben, er erklärt vielmehr nur eine Reihe von Verhaltensweisen und Zusammenschlüssen, die mit Sicherheit gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen, als verboten und regelt das in diesen Fällen zulässige Eingreifen der Exekutive.

Der Entwurf ordnet damit nicht nur im erforderlichen und verfassungsrechtlich zulässigen Maß die für den Schutz der staatlichen Grundordnung des Freistaates Bayern notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen für ein wirksames Vorgehen gegen Verfassungsfeinde. Er trägt darüber hinaus dem unabwiesbaren rechtsstaatlichen Bedürfnis Rechnung, mit möglicher Klarheit einerseits dem Staatsbewohner deutlich zu machen, welche Verhaltensweisen als gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet und damit als verboten angesehen werden müssen und welche staatlichen Maßnahmen gegenüber einem solchen Verhalten zulässig und zu erwarten sind. Er umreißt ferner die entsprechenden Aufgaben der Verwaltungsbehörden und der Polizei genauer und gibt diesen Organen klare Richtlinien für die notwendigen Maßnahmen.

Der vorliegende Geszentwurf trägt damit überwiegend den Charakter eines landesrechtlichen Ausführungsgesetzes zu den Art. 2 Abs. 1 und 9 Abs. 2 GG.

## II. Gesetzgebungszuständigkeit

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Bayern ist gegeben.

Gegenstand des Gesetzes ist die wirksame Bekämpfung verfassungsfeindlicher, politischradikaler Bestrebungen und damit die Sicherung des politischen Friedens. Das Gesetz gehört mithin allgemein in den Bereich des Rechtes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, für das die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gegeben ist (Art. 30, 70 GG.).

Der Entwurf enthält keine strafrechtlichen Bestimmungen; es kann daher Art. 74 Nr. 1 GG. nicht in Betracht kommen.

Soweit sich der Entwurf mit Vereins- und Versammlungsrecht befaßt, das nach Art. 74 Nr. 3 GG. zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gehört, hat Bayern gegenwärtig die Gesetzgebungsbezugnis gem. Art. 72 Abs. 1 GG., da der Bund bisher von seinem Gesetzgebungsrecht noch keinen Gebrauch gemacht hat. Auch aus Art. 125 GG. ergibt sich insoweit kein Hindernis, da die hier einschlägigen Bestimmungen des Vereinsgesetzes vom 19. April 1908 (RGBl. S. 151) nach herrschender Auffassung in Rechtsprechung und Lehre schon unmittelbar nach dem 1. Weltkrieg und unter der Herrschaft der Weimarer Reichsverfassung außer Kraft getreten sind (vgl. Waldecker in Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2 S. 637 ff, insbes. S. 642 Fußnote 1).

Der Entwurf hat sich überdies gerade hinsichtlich des Vereins- und Versammlungswesens die möglichste Zurückhaltung auferlegt und nur die unmittelbar in der Öffentlichkeit in Erscheinung tretenden Vorgänge behandelt. Er enthält dagegen z. B. keine Vorschriften über die Auflösung von Vereinigungen, die auf Grund des Art. 9 Abs. 2 GG. verboten sind, die etwaige Einziehung ihres Vermögens u. ä.

Auch Art. 75 Nr. 10 GG. steht einer landesrechtlichen Regelung nicht entgegen, da der Entwurf nicht Fragen der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes behandelt und auch kriminalpolizeiliche Fragen nicht geregelt werden.

### III. Aufbau des Gesetzes

Das Gesetz gliedert sich in acht Abschnitte. Abschnitt I enthält die Aufgaben der Verwaltungsbehörden, Abschnitt II — ausgehend vom Art. 2 Abs. 1 GG. — Verbotsbestimmungen für verfassungswidriges Verhalten einzelner. Abschnitt III benennt in Ausführung des Art. 9 Abs. 2 GG. Einzeltypen verfassungsrechtlich verbotener Vereinigungen und bestimmt das landesrechtliche Verbotverfahren. Abschnitt IV regelt die einschlägigen Teilgebiete des Versammlungswesens, Abschnitt V Exekutivmaßnahmen gegen den verfassungsfeindlichen Gebrauch von Gegenständen. Abschnitt VI bringt die Zuständigkeitsregelungen, benennt insbesondere die Befugnisse der Polizei und befaßt sich in diesem Zusammenhang mit der aufschiebenden Wirkung der allgemein zulässigen Rechtsbehelfe. Abschnitt VII enthält dienststrafrechtliche und dienststrafverfahrensrechtliche Bestimmungen, Abschnitt VIII Schlußbestimmungen.

#### B. Erläuterungen zu dem Gesetzentwurf im einzelnen. Benennung des Gesetzes:

Bei der Benennung des Gesetzes wurde bewußt von der früher für ähnliche Gesetze üblichen Bezeichnung als „Staatssicherheitsgesetz“ abgesehen, weil der Entwurf einen Teil der Bestimmungen, die eine solche Benennung rechtfertigen würden, nicht enthält und inhaltlich nur der Sicherung des politischen Friedens im Freistaat Bayern dienen soll. Die Aufnahme der Worte „in Bayern“ in die Gesetzesüberschrift entspricht der Übung bei den bisherigen Entwürfen der bayerischen Polizeigesetze, die ihre Eigenschaft als Landesgesetze schon durch diesen Zusatz erkennen lassen sollen.

#### Zu Art. 1:

Art. 1 legt die behördlichen Aufgaben zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung in dem in Abschnitt A I der Begründung genannten Umfang fest. Er bezeichnet als Träger dieser Aufgaben die Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung und zwar entsprechend dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben (vgl. Art. 11 Abs. 4 BVerf.).

Bei den Gemeinden trägt die Verantwortung der Gemeinderat als das nach der Gemeindeordnung grundsätzlich allein zuständige Beschluß- und Vertretungsorgan der Gemeinde. Soweit selbständige Handlungsrechte des ersten Bürgermeisters bestehen (Art. 37 GemO. 1952), bleiben diese unberührt.

Abs. 3 Satz 2 klärt die Frage, ob die sich aus Absatz 1 ergebenden Aufgaben zum eigenen oder zum übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden gehören. Nachdem die Verhütung, Unterbindung und gegebenenfalls polizeiliche Verfolgung verfassungsfeindlicher Handlungen schon durch Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Polizeiorganisationsgesetzes als grundsätzlich staatliche Aufgaben bestätigt worden sind, war im vorliegenden Entwurf von der gleichen Voraussetzung auszugehen.

Eine Vorschrift über die Kostendeckung (Art. 85 Abs. 3 BVerf. Art. 8 Abs. 4 GemO. 1952) erschien nicht erforderlich, weil es sich hier nur um die gesetzliche Bestätigung von Aufgaben handelt, die den Gemeinden schon bisher oblagen, und weil durch die hier genannten Aufgaben keine ausscheidbaren Mehrkosten entstehen.

#### Zu Art. 2:

Die zunehmende Verfeinerung der Methoden politisch radikaler Elemente hat gezeigt, daß das Verbot entsprechender Vereinigungen, Gruppen, Gliederungen oder dergleichen nicht als ausreichend angesehen werden kann, sondern daß auch verfassungsfeindliches Verhalten einzelner des ausdrücklichen Verbots bedarf. Dieses Verbot ist in Art. 2 Abs. 1 GG. mit enthalten (vgl. für das bayerische Verfassungsrecht Nawiasky-Leusser, Erläuterungen zu Art. 98 BVerf.).

Eine über Art. 2 des Entwurfs hinausgehende Konkretisierung der Tatbestände ist angesichts der Verschiedenartigkeit der in Betracht kommenden Verhaltensweisen unzweckmäßig und wegen des Verzichts des Gesetzentwurfs auf Strafbestimmungen nicht geboten.

Abs. 1 verbietet allgemein ein Verhalten, das geeignet ist, einer Gewalt- oder Willkürherrschaft Vorschub zu leisten. Satz 2 setzt für die dort erwähnten Tatbestände einschränkend die Absicht voraus, für eine totalitäre Regierungsform zu werben, sie zu erneuern oder nachzuahmen, so daß beispielsweise gewöhnliche Wirtshausesgespräche von dem Verbot nicht betroffen werden.

Abs. 2 sichert nicht eine ganz bestimmte Form der Demokratie, sondern Ordnung und Einrichtungen, ohne die ein demokratischer Rechts- und Verfassungsstaat allgemein nicht gedacht werden kann (vgl. auch Art. 75 Abs. 1 BVerf.). Vor allem werden die Volksvertretung als Inhaberin der gesetzgebenden Gewalt, die Teilung der Gewalten, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechte (vgl. für die Fassung der Nr. 5 den Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 GG.) sowie die Ehre von Personen geschützt, die sich in hervorragender Weise für die freiheitliche demokratische Grundordnung einsetzen oder eingesetzt haben. Abs. 2 Nr. 4 schützt ausdrücklich auch das Andenken Verstorbener, z. B. der Männer des 20. Juli. Damit wird einer Ehrenpflicht des demokratischen Staates genügt.

#### Zu Art. 5:

##### Zu Abs. 1:

Es bedarf keiner näheren Erläuterung, daß die Betätigung verbotener Vereinigungen gleichfalls verboten sein muß.

##### Zu Abs. 2:

Es ist in Rechtsprechung und Lehre unbestritten, daß die Verbotsbestimmungen des Art. 9 Abs. 2 GG. und des Art. 114 Abs. 2 BVerf. unmittelbar geltendes Recht und daher Verwaltungsanordnungen zu ihrem Vollzug notwendig und zulässig sind (vgl. die in Abschnitt A I der Begründung angeführte Auffassung des Bundesverfassungsgerichts).

Zum Vollzug notwendig ist aber vor allem die nähere Feststellung, welche Vereinigungen unter die genannten Verfassungsbestimmungen fallen. Die schwierige grundsätzliche Feststellung kann nicht den Verwaltungsbehörden oder der Polizei überlassen bleiben (vgl. d. Begr. zu Art. 4). Abs. 2 nennt daher einige der wichtigsten Typen der durch Art. 9 Abs. 2 GG. als verboten gekennzeichneten Vereinigungen, ist jedoch für die Exekutive nicht unmittelbar verbindlich; es bedarf vielmehr in jedem Fall noch einer Feststellung der Staatsregierung gem. Art. 4 des Entwurfs.

## Zu Abs. 3:

Das Tragen von Uniformen oder einheitlicher Kleidung durch Angehörige verbotener Organisationen stellt sich als eine „Tätigkeit“ im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG. dar und ist demgemäß verboten. Um mögliche Zweifel auszuschließen, schien jedoch die ausdrückliche Feststellung im Gesetz zweckmäßig. Andererseits kann das Tragen von Uniformen oder Uniformteilen nicht schlechthin verboten sein (z. B. für Wachmänner der Wach- und Schließgesellschaften u. dgl.). Dies war durch Beschränkung des Verbots auf Personen zu klären, die einer verbotenen Vereinigung angehören und sich einheitlicher Kleidung als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung bedienen.

Die Formulierung des Abs. 3 verbietet nicht das Tragen von Uniformen durch Angehörige von Vereinigungen verfassungstreuer Richtung.

Die für den Vollzug der Verbotsnormen der Art. 2 und 3 notwendigen Exekutivbefugnisse sind vor allem, soweit sie sich nicht aus anderen Gesetzen ergeben, in den Abschnitten IV bis VI des Entwurfes enthalten.

Beamte, die schuldhaft gegen die Bestimmungen der Art. 2 und 3 verstoßen, begehen ein Dienstvergehen; dies wird in Art. 22 Abs. 1 des Entwurfes ausdrücklich festgestellt.

## Zu Art. 4:

Die Verwaltungsbehörden besonders der unteren und der Mittelstufe sowie die Polizei können in der Regel den Überblick nicht haben, der für die Entscheidung notwendig ist, ob eine Vereinigung als verfassungsrechtlich verboten anzusehen ist. Die Benennung der auf Grund Verfassungsrechts verbotenen Vereinigungen ist überdies eine Maßnahme von erheblicher rechtlicher und vor allem politischer Bedeutung. Auch deshalb kann und soll sie nicht den Verwaltungsbehörden oder der Polizei überlassen bleiben. Vielmehr erscheint es erforderlich und gerechtfertigt, diese Entscheidung für den Bereich des vorliegenden Entwurfs allein der Staatsregierung als dem höchsten politisch verantwortlichen Organ der Exekutive vorzubehalten.

Die Zuständigkeit der Staatsregierung wurde in bewußter Abweichung von § 129 a StGB. vorgesehen; sie begründet — anders als die des bayerischen Verwaltungsgerichtshofs oder des Bundesverwaltungsgerichts gemäß § 129 a StGB. — für sich allein nicht die Strafbarkeit der an der verbotenen Vereinigung Beteiligten, ist aber notwendige Voraussetzung für ein Einschreiten gegen eine Vereinigung auf Grund des vorliegenden Gesetzes.

Für Beamte gilt die Sonderregelung des Art. 22 Abs. 1 des Entwurfes, auf dessen Begründung Bezug genommen wird.

## Zu Art. 5:

Dem Bundestagsplenum liegt derzeit ein Entwurf der Bundesregierung über ein Versammlungsordnungsgesetz vor. Bis zum Erlaß dieses Bundesgesetzes ist eine landesrechtliche Regelung möglich (vgl. o. Abschn. A II).

Abgesehen davon, daß die Verabschiedung des Bundesentwurfes ungewiß ist, vermeidet es der vorliegende bayerische, das Versammlungswesen in allen im Bundesentwurf vorgesehenen Einzelheiten zu regeln. Andererseits gehen die Bestimmungen des gegenwärtigen bayerischen Entwurfs im Hinblick auf den Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung zum Teil weiter als die des Bundesentwurfes. Eine Angleichung beider Entwürfe in der Richtung des bayerischen wird angestrebt.

Soweit Art. 5 das Versammlungsrecht für Versammlungen jeder Art einschränkt, ist diese Einschränkung aus dem Gesichtspunkt der Wahrung der öffentlichen

Sicherheit zwingend geboten. Eine derartige Einschränkung durch Gesetz ist zulässig (Art. 8 Abs. 2 GG., Art. 98 BVerf.). Es handelt sich zudem nicht um ein generelles vorbeugendes Versammlungsverbot, sondern lediglich um die Festlegung der Voraussetzungen, unter denen im Einzelfall das Verbot erforderlich ist.

Einer etwaigen Fehlanwendung des Art. 5 steht zunächst der auch vom Bayer. Verwaltungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung entwickelte und anerkannte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Angemessenheit) der Exekutivmaßnahmen entgegen, der in den Fällen des Art. 5 bedeutet, daß an sich zulässige Versammlungen in erster Linie zu schützen sind und ein präventives Verbot nur in Betracht kommt, wenn von vornherein abzusehen ist, daß die Versammlung aus Verschulden der Verantwortlichen die verfassungsmäßige Ordnung gefährden oder stören wird oder wenn der Schutz der Versammlung gegen voraussehbare Störungen von anderer Seite mit den verfügbaren polizeilichen Kräften und Mitteln nicht gewährleistet werden kann. Ein Mißbrauch des Versammlungsverbots würde überdies bei Beamten ein Dienstvergehen gem. Art. 36 Abs. 1 BBG. darstellen.

## Zu Art. 6:

Art. 6 enthält für Versammlungen unter freiem Himmel eine zusätzliche Verbotsmöglichkeit. Hiernach ist ein Verbot solcher Versammlungen auch zulässig, wenn

- a) anlässlich der Versammlung oder durch die Versammlung eine erhebliche Verletzung anderer als der in Art. 1 genannten Gesetze zu erwarten ist und
- b) dies mit den verfügbaren polizeilichen Kräften und Mitteln voraussichtlich nicht verhindert werden kann.

Aus der Verbindung dieser beiden Voraussetzungen ergibt sich, daß die bloß allgemeine Vermutung einer Gesetzesverletzung für ein Verbot nicht genügt, sondern daß konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen müssen und der Eintritt erheblicher Gesetzesverletzungen mit hoher Wahrscheinlichkeit vorauszusehen ist. Ferner sind — wie auch in den Fällen des Art. 5 Nr. 2, 3 und 5 — zuerst alle verfügbaren Polizeikräfte und -mittel zum Schutz der Versammlung einzusetzen. Das präventive Verbot ist nur gerechtfertigt, wenn Rechtsverletzungen solchen Ausmaßes drohen, daß von vornherein zu übersehen ist, die verfügbaren Kräfte und Mittel würden nicht ausreichen.

## Zu Art. 7:

Art. 7 bezieht sich auf Versammlungen jeder Art. Die Vorschrift trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Angemessenheit) für den Fall Rechnung, daß die Gefahr für einen strafrechts-, verfassungs- oder sonst rechtswidrigen Verlauf der Versammlung nur aus dem Erscheinen oder Auftreten bestimmter Personen zu erwarten ist. Auf Grund des Art. 7 kann auch das Auftreten als verfassungsfeindlich bekannter Redner im Rahmen sonst zulässiger Veranstaltungen verhindert werden. Zu bemerken ist, daß Art. 7 keine selbständigen Verbotstatbestände enthält, sondern allgemein auf die in den Art. 5 und 6 enthaltenen Verbotsgründe Bezug nimmt.

Art. 7 Abs. 2 engt die Verbotsvoraussetzungen der Art. 5 und 6 noch weiter ein, da im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Angemessenheit) zunächst zu prüfen ist, ob der ordnungsgemäße Verlauf der Versammlung durch Auflagen hinreichend gesichert werden kann.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß besondere Bestimmungen für den Fall des Art. 18 GG. (Verwirkung von Grundrechten) entbehrlich erscheinen. Ge-

mäß Satz 2 dieser Vorschrift spricht das Bundesverfassungsgericht die Verwirkung und ihr Ausmaß aus. Nach § 15 Nr. 1, §§ 36 ff. des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 245) kann dieses Gericht Beschlagnahmen oder Durchsuchungen nach den Vorschriften der StPO. anordnen (§ 38 BVerfGGes.). Wird die Verwirkung von Grundrechten durch das Gericht festgestellt, so kann es „dem Antragsgegner auch nach Art und Dauer genau bezeichnete Beschränkungen auferlegen, soweit sie nicht andere als die verwirkten Grundrechte beeinträchtigen. Insoweit bedürfen die Verwaltungsbehörden zum Einschreiten gegen den Antragsgegner keiner weiteren gesetzlichen Grundlage“ (§ 39 Abs. 1 BVerfGGes.).

#### Zu Art. 8:

Art. 8 Abs. 1 legt die Pflicht zu schriftlicher Anmeldung von Versammlungen unter freiem Himmel mit einer Frist von 48 Stunden fest. Dieser Zeitraum ist im Hinblick auf Sonn- und Feiertage erforderlich. Die Anmeldepflicht auf Grund Gesetzes ist zulässig gem. Art. 8 Abs. 2 GG. und Art. 115 mit Art. 98 Satz 2 BVerf.

Art. 8 Abs. 2 des Entwurfs enthält die Mindestanforderungen der Anmeldung.

Abs. 3 entspricht einer im Versammlungsrecht hergebrachten Regelung (vgl. § 9 Abs. 2 d. VereinsGes. von 1908 und § 1 Abs. 3 d. VO. d. Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 28. März 1931 — RGBl. I S. 79).

#### Zu Art. 9:

Gemäß Art. 5 Abs. 1 ist verbotenen Vereinigungen jede Betätigung untersagt. Demgemäß sind auch Versammlungen derartiger Vereinigungen verboten. Werden Versammlungen dieser Art oder Versammlungen, die auf Grund der Art. 5 oder 6 verboten werden, dennoch geplant oder abgehalten, müssen sie verhindert, gegebenenfalls aufgelöst werden. Einer entsprechenden Regelung bedarf es für den Fall der Nichterfüllung einer Auflage gem. Art. 7.

Die Möglichkeit der Auflösung oder Unterbrechung ist ferner für Fälle vorzusehen, in denen sich zwingende oder fakultative Verbotsgründe erst im Verlauf einer Versammlung ergeben. Die entsprechenden Befugnisse sind in den Abs. 2 und 3 vorgesehen.

Sofern Veranstalter, Leiter oder Teilnehmer der Versammlung das Recht der freien Meinungsäußerung in strafbarer oder sonst gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichteter Weise mißbrauchen, ein derartiger Mißbrauch zugelassen wird oder objektiv nicht verhindert werden kann, würden die Voraussetzungen des Art. 5 Nr. 1, 4 oder 5 erfüllt und in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 des Entwurfs die Versammlung aufzulösen sein.

Art. 9 Abs. 4 gestattet die notwendigen Maßnahmen bei Verletzung der Vorschrift des Art. 8.

#### Zu Art. 10:

Art. 10 ermöglicht die Beschlagnahme alles dessen, was zur Begehung verfassungswidriger Handlungen verwendet worden ist oder verwendet werden soll. Er ist zusammen mit Art. 11 eine der wichtigsten Voraussetzungen für den wirksamen Vollzug des Gesetzes, das — wie erwähnt — auf Strafbestimmungen verzichtet.

Abs. 2 läßt z. B. die Beschlagnahme von Druckereimaschinen oder -einrichtungen zu, soweit die in diesem Absatz genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Beschlagnahme nach Art. 10 ist zulässig allein bei Vorliegen des objektiven Tatbestandes und unabhängig von einem Verschulden der von der Maßnahme unmittelbar Betroffenen.

#### Zu Art. 11:

Zur erfolgreichen Bekämpfung verfassungswidrigen Verhaltens ist insbesondere die Beschlagnahme hierzu benützter Beförderungsmittel oder sonstiger Gegenstände und Einrichtungen zwingend erforderlich.

Die Absätze 1 und 2 regeln die Beschlagnahmemöglichkeit sowohl gegenüber Vereinigungen als auch gegenüber Einzelpersonen. Abs. 1 ist besonders für die bei verfassungsfeindlichen Handlungen nicht seltenen Fälle wichtig, in denen der tatsächlich oder rechtlich Verfügungsberechtigte nicht ermittelt werden kann oder selbst keine verfassungsfeindliche Handlung begangen hat.

#### Zu Art. 12:

Die Zulässigkeit der verwaltungsbehördlichen oder polizeilichen Beschlagnahme neben der strafprozessualen rechtfertigt sich aus ihrer völlig verschiedenen Zielrichtung. So können z. B. die Voraussetzungen für eine präventive Beschlagnahme durchaus gegeben sein, auch wenn die Beschlagnahme zunächst auf Grund des § 94 StPO. erfolgt ist und die — übrigens nicht zwingend vorgeschriebene — richterliche Bestätigung gem. § 98 Abs. 2 StPO. nicht erteilt werden kann, weil die Voraussetzungen des § 94 nicht oder vielleicht noch nicht vorgelegen haben. Gerade bei verfassungsfeindlichen Handlungen kann zunächst der Anschein bestehen, es handle sich um einen auf Grund des Strafrechtsänderungsgesetzes strafbaren Tatbestand, während die nähere Prüfung ergibt, daß trotz einwandfrei verfassungswidrigen Charakters der Handlung ihre Subsumtion unter die Tatbestände des StGB. nicht möglich ist. Damit scheidet dann auch die Anwendbarkeit der StPO. aus, nicht aber die des vorliegenden Gesetzes, das gerade die verfassungsfeindlichen Handlungen erfassen soll, die strafrechtlich nicht verfolgt werden können. Es ist eine durch Art. 99 BVerf. gebotene Aufgabe der Verwaltungsbehörden und der Polizei, Verstöße gegen die Rechtsordnung und die Verfassung auch dann und insoweit zu unterbinden, als strafrechtliche Tatbestände nicht gleichzeitig erfüllt sind.

Eine besondere gerichtliche Kontrolle der im Entwurf vorgesehenen Beschlagnahme etwa durch die Verwaltungsgerichte vorzusehen — ähnlich der Vorschrift des § 98 Abs. 2 StPO. —, erscheint entbehrlich. Im Hinblick auf die verwaltungsgerichtliche Generalklausel wird die Nachprüfung der Beschlagnahme auf Grund des vorliegenden Entwurfs im Wege der Anfechtungsklage jederzeit möglich sein. Gem. § 51 Abs. 3 Satz 3 VGG. kann über die vorläufige Aussetzung der Vollziehbarkeit in dringenden Fällen auch durch den Gerichtsvorsitzenden vorab entschieden werden (vgl. für den vorliegenden Entwurf Art. 21 und die Begründung hierzu).

Das allgemeine verwaltungsgerichtliche Rechtsmittelverfahren unterscheidet sich von dem strafprozessualen dadurch, daß im verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Betroffene selbst durch einen Antrag das Verfahren in Gang setzen muß und eine gerichtliche Überprüfung der Beschlagnahme von Amts wegen nicht vorgenommen wird. Dies erscheint im Hinblick auf den wesentlich verschiedenen Aufbau des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gegenüber dem strafgerichtlichen gerechtfertigt und ausreichend. Während die strafprozessuale Beschlagnahme — wenn § 98 Abs. 2 StPO. fehlen würde — nur im Strafverfahren selbst, gegebenenfalls im objektiven Strafverfahren, nachgeprüft werden könnte, auf dessen Durchführung der von der Beschlagnahme Betroffene zumindest keinen Einfluß hat, wenn er nicht selbst Beschuldiger ist, kann die Anfechtungsklage jederzeit und von jedem erhoben werden, der eine Verletzung ihm zustehender Rechte geltend macht. Der dem Betroffenen zustehende Rechtsschutz ist also bei der Beschlagnahme

nach dem vorliegenden Entwurf wohl andersartig, nicht aber geringer als nach der StPO.

Eine weitere, der Vorschrift des § 98 Abs. 2 StPO. angenäherte Sicherung gegen ungerechtfertigte Maßnahmen ergibt sich aus Art. 19 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs, der zwingend und daher strenger ist als Art. 98 Abs. 2 StPO.

#### Zu Art. 15:

Art. 15 regelt das normale Rückgabeverfahren bei Beschlagnahmen. Er sieht die Herausgabe der beschlagnahmten Sache vor, wenn und vor allem auch sobald dies geschehen kann, ohne den Zweck des Gesetzes zu gefährden.

#### Zu Art. 14:

Bei der Beschlagnahme von Gegenständen kann der Fall eintreten, daß sie nicht wieder herausgegeben werden können, weil die Herausgabe entweder gegen den Zweck des Gesetzes verstoßen würde oder weil Art oder Beschaffenheit der Gegenstände eine andere Verwendung gegebenenfalls sogar die Vernichtung (vgl. Art. 16 des Entwurfs) notwendig machen. Verwandte Vorschriften finden sich u. a. im Zivilrecht (z. B. §§ 383 Abs. 1, 1219 BGB.; § 390 Abs. 3 ZPO.), im Abgabenrecht (§ 435 Abs. 2 RAbgO.), im Wirtschaftsrecht (§ 57 Wirtschaftsstrafgesetz mit § 45 Ordnungswidrigkeitengesetz); für das Strafverfahren sieht der Entwurf eines Dritten Strafrechtsänderungsgesetzes (Strafrechtsbereinigungsgesetz) eine dem gleichen Zweck dienende Bestimmung vor. Vor der Verwertung oder Vernichtung beschlagnahmter Gegenstände sind Berechtigte, die bekannt sind, in der Regel zu hören.

Ein besonderes gerichtliches Verfahren für die Verwertung vorzusehen, erübrigt sich infolge der besonderen Struktur der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, auf die schon in der Begründung zu Art. 12 hingewiesen wurde. Anders als bei allen anderen gerichtlichen Verfahrensordnungen besteht für die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit die Generalklausel der §§ 22 und 35 VGG., die jederzeit die Anrufung der gerichtlichen Kontrolle gegenüber „allen Verfügungen der Verwaltungsbehörden“ und gegenüber „sonstigen Verwaltungsakten“ durch jeden zuläßt, der die Verletzung eines ihm zustehenden Rechts behauptet oder eine ihm angeonnene Verbindlichkeit bestreitet. In der Hand des Richters liegt nach Anrufung des Gerichts auch die Befugnis, den Vollzug einer Verwaltungsmaßnahme zu hemmen (§ 51 Abs. 3 VGG., Art. 21 Abs. 1 des Entwurfs).

Eine besondere Vorschrift für den Rechtsschutz für Ansprüche Dritter an der beschlagnahmten Sache ist ebenfalls entbehrlich, weil die Fassung des Entwurfs („ein Berechtigter“) in Verbindung mit der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel jeden schützt, der ein Recht an der beschlagnahmten Sache glaubhaft machen kann.

Art. 14 Abs. 2 des Entwurfs soll die Verwaltung vor übermäßigen Aufwendungen für die Aufbewahrung schützen. Die vorgesehene Frist von zwei Jahren erscheint im Hinblick auf die Interessen der Berechtigten ausreichend.

#### Zu Art. 15:

Hier wird die weitere Behandlung etwaiger Verwertungserlöse geregelt. Da die in Abs. 2 genannten „Zweifel an der Berechtigung“ in aller Regel auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts bestehen werden, war der Rechtsweg vor den bürgerlichen Gerichten ausdrücklich für zulässig zu erklären. Der Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten wird dadurch nicht verschlossen, falls die wirkliche Natur eines behaupteten Anspruchs öffentlich-rechtlich ist (vgl. § 13 GVG.).

Der Rechtsweg vor den bürgerlichen Gerichten war im übrigen auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG. und Art. 159 Satz 2 BVerf. offen zu lassen, da es sich auch um Ansprüche der dort genannten Art handeln kann.

#### Zu Art. 16:

In den hier genannten Fällen erscheint die Vernichtung der beschlagnahmten Gegenstände im Hinblick auf überwiegende Interessen der öffentlichen Sicherheit nicht nur zulässig, sondern geboten. Im übrigen wird auf die Begründung zu Art. 14 Bezug genommen.

#### Zu Art. 17:

Auf Grund dieses Gesetzes allein sollen Durchsuchungen von Personen oder Sachen, von Wohn- oder Geschäftsräumen nicht zulässig sein. Der Entwurf regelt daher nur die Beschlagnahme, nicht auch die Durchsuchung. Daraus ergibt sich, daß Durchsuchungen nur auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften, vor allem der StPO., zulässig sind. Es erschien zweckmäßig, das in einem besonderen Artikel zum Ausdruck zu bringen.

Der Entwurf läßt es bei Beschlagnahmen bewenden, weil es vorerst ausreichend erscheint, z. B. Handzettel oder Flugschriften, die offen verteilt werden, oder Plakate und sonstige Druckschriften zu beschlagnahmen, die z. B. anlässlich zollamtlicher Überprüfung von Fahrzeugen festgestellt werden, zollrechtlich aber nicht zu beanstanden sind. Durchsuchungen bleiben damit im wesentlichen auf die schwereren Fälle beschränkt, in denen begründeter Verdacht auf Vorliegen einer strafbaren Handlung besteht, oder in denen das Bundesverfassungsgericht entsprechende Maßnahmen anordnet (vgl. Begründung zu Art. 7).

Im übrigen wird das in Vorbereitung befindliche Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei auch eine eingehende Regelung der polizeilichen Durchsuchung enthalten. Diesem Gesetz vorzugreifen, erschien hinsichtlich der Durchsuchungen — wie oben erwähnt — nicht erforderlich.

#### Zu Art. 18:

Art. 18 enthält die Zuständigkeitsregelung für Anordnungen auf Grund des Gesetzes.

Den zuständigen Verwaltungsbehörden wird ausdrücklich das Recht eingeräumt, sich der Polizei zur Vollzugshilfe zu bedienen. Die näheren Vorschriften über die Weisungsrechte ergeben sich aus den einschlägigen Bestimmungen des Polizeiorganisationsgesetzes und der Gemeindeordnung.

#### Zu Art. 19:

Art. 19 regelt in Ergänzung des Art. 18 Abs. 1 Satz 2 die Aufgaben der Polizei im Rahmen dieses Gesetzes.

Zugleich wird der Polizei in Abs. 2 die Möglichkeit gegeben, bei Tatbeständen der Art. 2, 9, 10 und 11 in unaufschiebbaren Fällen das Nötige von sich aus zu veranlassen und nach Maßgabe der Bestimmungen des Gesetzes an Stelle der eigentlich zuständigen Kreisverwaltungsbehörde tätig zu werden. In den Fällen der Art. 10 und 11 ist als zusätzliche Sicherung für die Betroffenen eine kurzfristig einzuholende Bestätigung der polizeilichen Beschlagnahmen durch die Kreisverwaltungsbehörden vorgesehen (vgl. Begründung zu Art. 12).

Die Befugnis der Polizei geht, wie sich aus dem Zusammenhalt von Art. 19 Abs. 2 Satz 1 und Art. 9 Abs. 1 ergibt, nicht so weit, daß die Polizei selbst ein Versammlungsverbot aussprechen kann. Ist also eine Versammlung nicht entweder durch Gesetz (Art. 2) oder durch Verwaltungsakt der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde (Art. 5 und 6) verboten, so kann die Polizei sie bei Vor-

liegen der entsprechenden Voraussetzungen nur auflösen oder unterbrechen, nicht aber selbst verbieten oder von vornherein verhindern. Hält sie dies für geboten, muß sie in Fällen der Art. 5 und 6 zuvor eine Verbotsanordnung der zuständigen Behörde erwirken.

#### Zu Art. 20:

Art. 20 regelt die Befugnisse der Polizei soweit dies nicht schon durch Art. 19 und die dort genannten Vorschriften geschehen ist. Er bestimmt ferner die allgemeinen Voraussetzungen für die Ausübung dieser Befugnisse und gilt insoweit auch für den Fall des Art. 19.

Art. 20 Abs. 1 stellt ab auf das „pflichtgemäße Ermessen der Polizei“ und sagt damit etwas an sich Selbstverständliches, das auch in der Rechtsprechung einhellig anerkannt ist. Es ist besonders in Fällen, in denen rasches Handeln unerlässlich ist, nicht möglich, die objektiven Voraussetzungen des Eingreifens immer mit der gleichen Ruhe und Sorgfalt zu prüfen, wie es die Verwaltungsbehörden und die Gerichte zu tun in der Lage sind. Der Polizei kann nur eine Prüfung der Verhältnisse nach bester Kenntnis und nach bestem Gewissen zugemutet werden. Eben dies wird durch die Worte „nach pflichtgemäßem Ermessen“ zum Ausdruck gebracht. Durch diese Fassung soll vermieden werden, daß eine Maßnahme der Polizei schon um deswillen als rechtswidrig angesehen wird, weil etwa eine spätere Nachprüfung ergibt, daß die Voraussetzungen für das polizeiliche Handeln nicht gegeben waren, obwohl die Polizei nach der ihr bekannten Sachlage sie ohne Verschulden als vorhanden annehmen durfte. Auch für das Handeln der Polizei gilt der allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsatz, daß jeder Verwaltungsakt zunächst die Vermutung seiner Zulässigkeit und Gültigkeit für sich hat.

Dem Art. 20 kommt erhebliche rechtsstaatliche Bedeutung zu. Er beschränkt vor allem die einschneidendsten polizeilichen Maßnahmen auf das rechtsstaatlich vertretbare Maß.

Schon durch Art. 17 wurde festgestellt, daß Durchsuchungen auf Grund des vorliegenden Gesetzes allein nicht zulässig sind. Die Beschlagnahme ist durch die Art. 10 bis 16 geregelt und auf das Unerlässliche beschränkt. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs verweist auf den polizeilichen Gewahrsam von Personen auf die Bestimmung des nachfolgenden Abs. 2, für die Anwendung unmittelbaren Zwanges auf das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Polizei vom 22. November 1950 (GVBl. S. 239), das auch für den Bereich des gegenwärtigen Entwurfs unbeschränkt gilt.

Art. 20 Abs. 2 regelt vor allem die polizeilichen Befugnisse näher, die die persönliche Freiheit beschränken und zieht dabei die engsten, mit der Notwendigkeit gerade noch vereinbaren Grenzen.

Die Polizei kann hiernach unter den in Abs. 2 genannten Voraussetzungen Personen vom Ort ihrer Zuwiderhandlung gegen das vorliegende Gesetz entfernen und ihre Personalien feststellen. Läßt sich das gesetzlich vorgeschriebene Ziel des polizeilichen Einschreitens auf andere Weise nicht erreichen, so darf die Polizei die genannten Personen auch in Gewahrsam nehmen, jedoch nur, solange es die tatsächlichen Umstände im Hinblick auf den Vollzug dieses Gesetzes oder die Personalienfeststellung erfordern und keinesfalls über den in Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG. und Art. 102 Abs. 2 BVerf. vorgesehenen Zeitraum hinaus. Eine längerdauernde Inhaftierung ist für den Bereich des vorliegenden Gesetzes nur zulässig, wenn zugleich der Verdacht einer strafbaren Handlung vorliegt und eine richterliche Haftanordnung auf Grund der StPO. ergeht.

Die in Art. 20 Abs. 2 enthaltene selbständige Befugnis der Polizei, Personen ohne richterliche Anordnung in Gewahrsam zu nehmen und sie nötigenfalls bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen festzuhalten, findet ihre Stütze in Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG. Diesem Satz kommt nach Fassung und Inhalt gegenüber den übrigen Vorschriften des Art. 104 Abs. 2 selbständige Bedeutung zu. Die Tatsache, daß dieser Satz in Abs. 2 des Art. 104 GG. eingeordnet ist, kann keine andere Auslegung rechtfertigen, die nur zu einem scheinbaren Widerspruch mit Abs. 2 Satz 2 führen würde. Wollte man annehmen, daß die Polizei auch in dem durch Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG. gezogenen engen Rahmen Personen nicht ohne Mitwirkung eines Richters festhalten darf, so würde das zwangsläufig jede wirksame Tätigkeit der Polizei lähmen. Es wäre dann jedes Verbringen einer Person zur Polizeiwache bei Personalienfeststellung, jede Razzia, jedes Festhalten eines unbelehrbaren Versammlungstörers im Überfallwagen für die Dauer der Versammlung ausgeschlossen. Eine solche Auslegung des GG. würde ganz überwiegend dem Schutz gerade der gemeinschaftsgefährlichen Personen dienen und die elementarsten Belange der öffentlichen Sicherheit außer acht lassen. Es kann ihr daher nicht gefolgt werden, zumal Wortlaut, Inhalt und Sinn des Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG. der hier vertretenen Auffassung keineswegs entgegenstehen.

Auch aus Art. 102 Abs. 2 BVerf. ergibt sich nichts anderes. Aus der Fassung des gesamten Absatzes geht hervor, daß die Fortdauer der Festnahme notwendige Voraussetzungen für die Vorführung vor den Richter ist; dies zeigt vor allem Satz 3, der sonst nicht verständlich wäre. Wird der Festgenommene vor Ablauf des auf die Festnahme folgenden Tages entlassen, entfällt auch nach Art. 102 Abs. 2 BVerf. die sonst notwendige Vorführung vor den Richter.

#### Zu Art. 21:

Anordnungen und sonstige Maßnahmen nach dem vorliegenden Gesetz können grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben, wenn der Vollzug des Gesetzes nicht unmöglich gemacht werden soll. Es muß daher eine Regelung vorgesehen werden, die den in § 51 Abs. 1 Satz 1 VGG. niedergelegten Grundsatz der aufschiebenden Wirkung der dort genannten Rechtsmittel ausschließt, zugleich aber den Behörden und vor allem den Verwaltungsgerichten das Recht wahrt, die aufschiebende Wirkung im Einzelfall anzuordnen. Von dieser Möglichkeit wird vor allem vor einer Verwertung oder Vernichtung beschlagnahmter Gegenstände Gebrauch zu machen sein, es sei denn, daß es sich um leicht verderbliche oder um gemeingefährliche Sachen handelt. Die in Art. 21 gewählte Ausdrucksweise „etwas anderes anordnet“ läßt dabei nicht nur die Einräumung der aufschiebenden Wirkung zu, sondern ermöglicht es auch, den Vollzug zeitweilig auszusetzen oder andere geeignete Vollzugsanordnungen zu treffen.

Art. 21 berücksichtigt vor allem die in § 51 Abs. 5 VGG. geregelten Befugnisse der Behörden und Verwaltungsgerichte, die er in geeigneter Form ebenfalls anerkennt. Abweichend von § 51 Abs. 3 Satz 4 (letzter Halbsatz) VGG. wird allerdings bestimmt, daß bei vorläufigen Anordnungen der Gerichtsvorsitzenden unverzüglich ein Beschluß des zuständigen Richterkollegiums herbeigeführt werden muß. Dies ist bei dem Gegenstand des Gesetzes erforderlich, um dem für die Entscheidung zuständigen Kollegium möglichst frühzeitig die Herrschaft auch über den Sonderfall dieser wichtigen und möglicherweise sehr weittragenden Prozedurhandlung zu sichern.

In Abs. 2 wird § 51 Abs. 4 VGG. ausdrücklich aufrechterhalten, um Zweifel darüber auszuschließen, daß die

dort vorgesehene Möglichkeit zum Erlaß vorsorglicher behördlicher Anordnungen in bestimmten Notfällen auch für den Bereich des gegenwärtigen Gesetzes nicht ausgeschlossen werden soll, wenn sie auch für dessen Handhabung kaum von Bedeutung sein wird.

Es erschien nicht erforderlich, ein förmliches Beschwerdeverfahren vorzusehen, da die allgemeine Regelung in § 48 VGG. mit Art. 6 a der AVO. zum VGG. und den §§ 39, 40 Abs. 2, 42 und 45 VGG. ausreichend ist.

#### Zu Art. 22:

Art. 22 Abs. 1 geht von den Verpflichtungen aus, die den aktiven Beamten auf Grund der Art. 15 Abs. 3, 23 und 36 Abs. 1 BBG. obliegen und faßt sie in einem Tatbestand zusammen, der sprachlich an Art. 23 BBG. angeglichen ist, inhaltlich jedoch eine Verbindung dieser Bestimmung mit Art. 15 Abs. 3 BBG. darstellt.

Während ein Verstoß gegen die Bestimmungen des vorliegenden Entwurfs im allgemeinen nicht strafbar ist, zieht er für Beamte schon nach geltendem Recht die dienststrafrechtliche Ahndung nach sich. Das ist in dem besonderen Dienst- und Treueverhältnis der Beamten begründet und dadurch auch gerechtfertigt.

Abs. 2 hat ebenfalls überwiegend deklaratorische Bedeutung, weil die Pflicht des gewissenhaften Gesetzesvollzugs ohnehin eine Amtspflicht der jeweils mit dem Vollzug betrauten Beamten der zuständigen Behörden und Polizeidienststellen ist und die Verletzung dieser Pflicht ein Dienstvergehen gem. Art. 36 BBG. darstellt. Gleichwohl schien auch hier eine klare Formulierung dieser Pflicht und der Folgen ihrer Verletzung zweckmäßig.

Abs. 3 bringt die Ausdehnung der Bestimmungen auf die kommunalen Wahlbeamten und folgt damit dem Grundsatz des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte vom 10. Juli 1952 (GVBl. S. 223).

Die Bestimmungen des Art. 22 gelten nur für bayerische Dienstkräfte.

#### Zu Art. 23:

Art. 23 lehnt sich an Art. 3 Ziff. 2 ff. des Strafrechtsänderungsgesetzes vom 30. August 1951 (BGBl. I S. 739) an. Durch diese Vorschrift wurde u. a. in das GVG. § 74 a eingefügt und § 134 GVG. neu gefaßt. Hiernach sind für die Aburteilung überwiegend staatsgefährdender Delikte jeweils nur eine Strafkammer für den Bezirk eines Oberlandesgerichtes, bei bestimmten schwersten Straftaten der Bundesgerichtshof im ersten und letzten Rechtszug ausschließlich für zuständig erklärt worden.

Im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung für ganz Bayern, die bei der Bedeutung und der oft schwierigen Beurteilung dienststrafrechtlich zu ahndender Verfehlungen der hier genannten Art unerlässlich ist, erschien es ebenfalls zweckmäßig, jeweils nur eine Dienststrafkammer für den ersten und einen Dienststrafsenat für den zweiten Rechtszug als ausschließlich zuständige Dienststrafgerichte für ganz Bayern zu bestimmen.

Abgesehen von der Sonderregelung der örtlichen Zuständigkeit und der besonderen Art der Ernennung der Richter (Abs. 2), gelten für diese Gerichte keine von der DStO. abweichenden Bestimmungen. Sie haben vor allem keinerlei gegenüber den sonstigen Dienststrafgerichten erweiterte Befugnisse.

Durch die Vorschrift, daß § 109 der DStO. unberührt bleibt, wird zum Ausdruck gebracht, daß für richterliche Beamte die besonderen Dienststrafgerichte für Richter zuständig bleiben, die durch die genannte Bestimmung eingerichtet worden sind. Eine weitergehende Sonderregelung für Richter als in § 109 DStO. vorgesehen, erscheint nicht erforderlich. Da § 109 DStO. ausdrücklich

aufrechterhalten wird, bleibt auch für die in § 110 Abs. 1 DStO. enthaltene Verweisung auf diese Bestimmung in Kraft, so daß § 109 nach wie vor auch für die Verwaltungsgerichte, die Finanzgerichte und den Rechnungshof gilt.

Art. 23 Abs. 2 des Entwurfs überträgt die Ernennung der Richter für die in Abs. 1 Satz 1 und 2 genannten Dienststrafgerichte abweichend von § 37 DStO. der Staatsregierung. Das schien notwendig, da diese Richter im Hinblick auf ihre Aufgabe nicht nur stillschweigend, sondern ausdrücklich vom Vertrauen des nach Art. 55 Abs. 4 BVerf. auch für die Ernennung der leitenden Beamten der gesamten Staatsverwaltung zuständigen Gesamtministeriums getragen sein sollen. Die Richter müssen im übrigen den gleichen persönlichen und sachlichen Anforderungen genügen, die in den §§ 36 und 44 DStO. für die Richter der anderen Dienststrafgerichte vorgeschrieben sind. Der Ernennungszeitraum wurde der in § 37 DStO. hierfür allgemein vorgesehenen Frist angeglichen.

#### Zu Art. 24:

Art. 24 enthält gem. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. den Hinweis auf die durch das vorliegende Gesetz festgestellten Einschränkungen von Grundrechten.

Die Freiheit der Person ist nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 mit Art. 19 Abs. 1 GG. durch allgemeines Gesetz einschränkbar. Auch die Voraussetzungen des Art. 98 Satz 2 BVerf. (zwingendes Erfordernis der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt) sind für die in diesem Entwurf vorgesehenen Maßnahmen erfüllt.

Das Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 5 GG.) findet gem. Abs. 2 der gleichen Bestimmung seine Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Nach von Mangoldt, Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Anmerkung 7 zu Art. 5) unterliegt die freie Meinungsäußerung zudem den allgemeinen Schranken des Art. 2 Abs. 1 Halbsatz 2 GG., d. h. sie darf nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstoßen. Folgt man dieser Auffassung, die heute als die herrschende bezeichnet werden kann, so können Meinungsäußerungen untersagt und verhindert werden und den Schutz des Art. 5 GG. nicht beanspruchen, sofern ihre Verfassungsfeindlichkeit feststeht. Dies ist zunächst bei Äußerungen links- oder rechtsradikalen Inhalts oder Charakters der Fall. Nichts anderes ergibt sich, wie schon allgemein in Abs. 1 der Begründung zu Art. 5 des Entwurfs angedeutet, aus Art. 110 Abs. 1 mit Art. 98 BVerf.

Auch hinsichtlich der Versammlungsfreiheit geht der Entwurf bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht über das nach Verfassungsrecht zulässige Maß hinaus; er verdeutlicht vielmehr nur die Grenzen, die auch diesem wie jedem anderen Grundrecht gem. Art. 2 Abs. 1 GG. und Art. 101 BVerf. inhärent sind.

Die für Versammlungen unter freiem Himmel vorgesehene Anmeldepflicht ist angesichts des Art. 98 Satz 2 BVerf. gerechtfertigt und durch Art. 8 Abs. 2 GG. ausdrücklich zugelassen. Im übrigen wird auf die Begründung zu Art. 5 Bezug genommen.

Die Schranken des Eigentums sind nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. ebenfalls durch Gesetz bestimmbar. Das gleiche ergibt sich aus Art. 103 mit 98 Satz 2 BVerf., wobei besonders auf Art. 158 Satz 2 BVerf. hinzuweisen ist, der ausdrücklich feststellt, daß offenbarer Mißbrauch des Eigentums- oder Besitzrechts keinen Rechtsschutz genießt, und der damit einen allgemeingültigen, auch in Art. 101 BVerf. enthaltenen und durch die Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgeschichtshofes bestätigten Rechtsgrundsatz enthält. Als offenbarer Mißbrauch von Eigentums-, Besitz- oder Vermögensrechten muß es aber gelten, wenn sie zum Schaden der Allgemeinheit oder zu Gefährdung

oder Störungen der verfassungsmäßigen Ordnung verwendet werden. Aus diesem Grund war auch auf die Frage der Entschädigung bei Beschlagnahmen hier ebenso wenig einzugehen wie z. B. bei Sicherstellungen, Beschlagnahmen und Einziehungen auf Grund der StPO. und des StGB.

Weitere Grundrechte als die in Art. 21 des Entwurfs genannten, werden durch das Gesetz nicht berührt. Insbesondere wird die Unverletzlichkeit der Wohnung nicht eingeschränkt, da Durchsuchungen allein auf Grund der Vorschriften dieses Gesetzes nicht zulässig sind (vgl. Art. 17).

#### Zu Art. 25:

Die Ermächtigung zum Erlaß der notwendigen Durchführungsvorschriften ist abweichend von der sonst bei Gesetzen sicherheitsrechtlichen Inhalts vorgesehenen Zuständigkeit des Innenministeriums im Hinblick auf die politische Bedeutung der gesamten Rechtsmaterie der Staatsregierung vorbehalten. Dies ist nach Art. 55 Abs. 2 BVerf. zulässig (vgl. auch Art. 4 des Entwurfs).

#### Zu Art. 26:

Art. 26 enthält die Ermächtigung für das Staatsministerium des Innern, eine strafbewehrte Rechtsverordnung mit dem in Art. 26 vorgesehenen Inhalt zu erlassen. Der Erlaß durch das Staatsministerium des Innern erscheint — anders als in Art. 25 — hier ausreichend, weil es sich lediglich um bestimmte Einzelmaßnahmen handelt, deren Inhalt und Ausmaß bereits im Gesetz so festgelegt sind, daß dem Erlaß der Verordnung keine selbständige politische Bedeutung zukommt.

Der Gegenstand, zu dessen Neuregelung Art. 26 ermächtigt, ist gegenwärtig durch die Verordnung über die öffentliche Verbreitung von Plakaten, Flugblättern und Flugschriften vom 7. November 1951 (GVBl. S. 214) i. d. F.

der Ergänzungsverordnung vom 14. August 1952 (GVBl. S. 246) geregelt. Es erscheint angezeigt, hierfür im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs eine neue, klare Rechtsgrundlage zu schaffen.

Abweichend von den bisherigen Vorschriften sieht die Ermächtigung des Art. 26 nur noch für die Verletzung der Vorlagepflicht die Übertretungsstrafe vor. Dagegen entfällt die bisher in den obengenannten Verordnungen enthaltene landesrechtliche Strafdrohung für die öffentliche Verbreitung verfassungsfeindlicher Druckstücke; diese Handlungen sind nunmehr durch das Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 (BGBl. I S. 739) insbesondere §§ 84, 86, 93, 95, 96, 97 und 187 a StGB.) unter Strafe gestellt.

Der in Art. 26 vorgesehenen landesrechtlichen Strafdrohung steht § 366 Nr. 10 StGB. nicht entgegen, da dieser lediglich auf die Sicherheit, Bequemlichkeit, Reinlichkeit und Ruhe auf öffentlichem Verkehrsgrund abgestellt ist, nicht aber die von verfassungsfeindlichen Druckstücken ausgehende Gefährdung des politischen Friedens zum Gegenstand hat. Auch durch das obenerwähnte Strafrechtsänderungsgesetz ist die Vorlage von Druckstücken der genannten Art, die rein präventiven Charakter hat, nicht geregelt, so daß die §§ 2 und 5 EGzStGB. der Ermächtigung in Art. 26 des Entwurfs nicht entgegenstehen.

#### Zu Art. 27:

Art. 27 benennt Rechtsvorschriften, die ebenfalls dem Schutz des politischen Friedens dienen und bei denen es daher zweckmäßig erscheint, ausdrücklich festzustellen, daß sie durch den Erlaß des gegenwärtigen Gesetzes nicht berührt werden.

#### Zu Art. 28:

Hier ist gem. Art. 76 Abs. 2 BVerf. der Tag zu bestimmen, an dem das Gesetz in Kraft tritt.