

B e s c h l u s s

In der Strafsache

gegen

den Stukkateur Franz Xaver M [REDACTED] aus Sch [REDACTED],
geboren am [REDACTED] in R [REDACTED] b. N [REDACTED],

wegen Vergehens nach §§ 90 Abs 1 u 3, 49 a StGB

hat der 6. Strafsenat des Bundesgerichtshofs nach Anhörung
des Oberbundesanwalts in der Sitzung vom 3. Dezember 1954
beschlossen:

Die Sache wird dem Bundesverfassungsgericht zur Ent-
scheidung der Frage vorgelegt, ob § 15 des Bayerischen
Gesetzes über die Presse vom 3. Oktober 1949 (BayerGVBl
S 243) rechtsgültig ist.

G r ü n d e :

Der Angeklagte verbreitete am 11. Dezember 1952 Flug-
blätter, in denen die Bevölkerung u.a. zum Generalstreik
aufgerufen wurde. Das Landgericht hat ihn wegen Vergehens
nach § 90 Abs 1 u 3, 49 a StGB bestraft. Gegen das Urteil
hat er Revision eingelegt.

I. Das Revisionsgericht hat von Amts wegen zu prüfen, ob
die Strafverfolgung verjährt ist. Das strafbare Verhalten
des Angeklagten erschöpfte sich in der Verteilung der Flug-
blätter. In einem solchen Falle verjährt die Strafverfolgung
nach § 22 RPresseG in einem Jahr. Das Land Bayern hat jedoch
am 11. Oktober 1949 (BayerGVBl S 243) in § 15 des Gesetzes
über die Presse vom 3. Oktober 1949 eine abweichende Vorschrift
erlassen und angeordnet, dass die Verjährungsfrist nur sechs
Monate beträgt.

Im vorliegenden Falle hängt die Entscheidung davon ab, welche dieser beiden Bestimmungen anzuwenden ist. Am 4. September 1953 übersandte der Vorsitzende der Strafkammer die Akten gemäss § 347 StPO an den Oberstaatsanwalt. Die nächste gemäss § 68 StGB zur Unterbrechung der Verjährung geeignete richterliche Handlung ist in der Verfügung des Vorsitzenden des Senats vom 1. Juni 1954 zu erblicken, in der er die Fortsetzung des Verfahrens nach Eingang des Beschlusses des 3. Strafsenats vom 29. April 1954 - 3 StR 861/52 - in Aussicht nahm. Zwischen diesen Verfügungen liegt ein Zeitraum von mehr als sechs Monaten und weniger als einem Jahr.

Der Senat hält das Bayerische Pressegesetz im Hinblick auf die Vorschriften der Art 70, 72, 74, 75 Nr 2, 122, 123 und 125 GrundG für rechtsunwirksam, soweit es in § 15 eine von der des § 22 RPresseG abweichende Regelung trifft. Es ist am 11. Oktober 1949 verkündet worden, also nach dem Zusammentritt des Bundestages am 7. September 1949 und nach Inkrafttreten des AHK Ges Nr 4 (ABl 1 S 6), durch das die Vorschriften der Besatzungsmächte, auf denen das Gesetzgebungsrecht der Länder beruhte, mit Wirkung vom 21. September 1949 ihre Gültigkeit verloren. Damals war § 22 RPresseG nach Ansicht des Senats Bundesrecht geworden, so dass das Land Bayern gemäss Art 31, 70 GrundG nicht mehr befugt war, die abweichende Vorschrift des § 15 des BayerPresseG zu erlassen. Der Umstand, dass in § 21 BayerPresseG das Inkrafttreten auch des § 15 mit Wirkung vom 1. Juli 1949 angeordnet worden ist, ist in diesem Zusammenhange bedeutungslos. Für die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz kann es nur auf den Zeitpunkt der Verkündung ankommen.

Die Entscheidung, ob § 15 des BayerPresseG mit dem Grundgesetz vereinbar ist, steht nach Art 100 Abs 1

GrundG dem Bundesverfassungsgericht zu.

II. Zu den verfassungsrechtlichen Fragen vertritt der Senat im einzelnen folgenden Standpunkt:

1.) Nach Art 75 Nr 2 GrundG hat der Bund das Recht, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu erlassen. Das Bayerische Oberste Landesgericht hat daraus entnommen, dass auch die Verjährungsbestimmungen, die sich auf das Pressewesen beziehen, der Rahmengesetzgebung unterstehen (BayerObLandesG 1953, 168).

Der Senat kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Die Verjährung der Strafverfolgung ist in den §§ 66 ff StGB geregelt und zwar für alle Rechtsgebiete einheitlich. Diese Vorschriften gehören nach Art 74 Nr 1 GrundG zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes; dabei wird davon auszugehen sein, dass sie - entgegen der früheren Rechtsprechung des Reichsgerichts (z.B. RGSt 30, 31) - nicht sachlichrechtlicher Art sind, sondern nur Verfahrensregeln enthalten.

Die Sonderbestimmung über die Verjährung von Straftaten, die durch die Verbreitung von Druckschriften begangen werden, hat nun zwar ihren Standort in dem Reichspressegesetz gefunden (§ 22). Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass sie unter die "allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse" i.S. des Art 75 Nr 2 GrundG zu rechnen ist. Inhaltlich handelt es sich um nichts anderes als um eine Ergänzung des § 67 StGB, die ebensogut durch eine Änderung des Wortlauts dieser Vorschrift hätte vorgenommen werden können. Daraus folgt, dass auch die in § 22 RPresseG getroffene Regelung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gem Art 74 Nr 1 GrundG unterliegt.

Im übrigen haben auch andere strafrechtliche Bestimmungen mindestens ebenso enge Beziehungen zum Pressewesen wie das Verjährungsrecht; insbesondere gilt dies für die §§ 184 ff, 185 ff und 240 StGB. Es kann nicht angenommen werden, dass alle diese Gebiete, deren einheitliche Regelung im ganzen Bundesgebiete unerlässlich sein dürfte, auch nur zum Teil der Rahmengesetzgebung des Art 75 GrundG unterstellt werden sollten. Diese Rahmengesetzgebung bezieht sich, wie sich aus der Art der in Artikel 75 GrundG erwähnten Sachgebiete ergibt, auf Verhältnisse, die in einzelnen Teilen der Bundesrepublik recht verschieden gestaltet sein können. Das kann auch hinsichtlich des Aufbaus und der Ordnung des Berufsstandes der Presse in Betracht kommen. Das Verjährungsrecht gehört aber nicht zu diesen Gebieten und zwar auch dann nicht, wenn es sich um Straftaten handelt, die häufig durch Presseveröffentlichungen begangen werden. Wie der 3. Strafsenat in dem erwähnten Beschluss vom 29. April 1954 bereits hervorgehoben hat und insbesondere dem hier entscheidenden Senat aus einer grossen Zahl von Verfahren bekannt ist, haben solche Delikte regelmässig keinen beschränkten oder auch nur auf die Länder begrenzten Wirkungsbereich. Die einheitliche Handhabung des Strafrechts im ganzen Bundesgebiet hinsichtlich der Verjährung ist danach insoweit eine dringende Notwendigkeit; es ist nicht anzunehmen, dass der Grundgesetzgeber diese sehr wesentliche Frage der beschränkten Einwirkungsmöglichkeit des Art 75 GrundG unterstellen wollte. Das gilt umsomehr, als die sechsmonatige Verjährungsfrist des § 15 BayerPresseG nicht nur bei Vergehen sondern auch bei Verbrechen Anwendung findet. Auf diese Weise könnte es dazu kommen, dass die zu derselben Zeit in mehreren Ländern durchgeführte Verteilung des gleichen Flugblattes durch verschiedene Täter in Bayern ungeahndet bleibt, weil die verhältnismässig kurze Verjährungs-

frist von sechs Monaten verstrichen ist, während in anderen Ländern unter gleichen Voraussetzungen langjährige Zuchthausstrafen verhängt werden.

Aus dem Gesagten folgt, dass das Gesetzgebungsrecht hinsichtlich der in § 22 RPresseG geregelten Fragen nach Art 74 Nr 1, 125 GrundG zu beurteilen ist. § 22 RPresseG galt innerhalb mehrerer Besatzungszonen einheitlich und ist daher spätestens am 21. September 1949 Bundesrecht geworden, das der Bayerische Landesgesetzgeber am 11. Oktober 1949 nicht mehr abändern konnte.

2.) Aber auch wenn man entgegen der zu II 1 vertretenen Auffassung annimmt, dass das in § 22 RPresseG geregelte Rechtsgebiet der Rahmengesetzgebung des Art 75 Nr 2 GrundG untersteht, bleibt das Ergebnis dasselbe.

a) Die Frage, ob die Rahmengesetzgebung als eine Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung anzusehen ist, ist streitig. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof verneint sie. Er führt in der Entscheidung Bd 2 Tl II S 143, 160 aus, dass sich Art 125 GrundG seinem Wortlaut nach nur auf die Gegenstände beziehe, die Art 74 GrundG aufzähle; die in Art 75 GrundG erwähnten Rechtsgebiete ständen den Ländern also solange uneingeschränkt für die eigene Gesetzgebung zur Verfügung, bis der Bund selbst ein Rahmengesetz erlassen habe (ebenso Schäfer in SJZ 1949, 802 und DRZ 1950, 26, 28; Maunz, Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl S 145 und 159 f).

Der Senat hält diese Auffassung nicht für zutreffend. Nach Art 70 Abs 2 GrundG bemisst sich die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschliessliche und konkurrierende Gesetzgebung. Dieser Wortlaut lässt erkennen,

dass das Grundgesetz mit den beiden genannten Arten der Gesetzgebung die Fälle als erschöpfend geregelt ansieht, in denen die Gesetzgebung des Bundes derjenigen der Länder übergeordnet sein soll. Dann muss aber die Rahmengesetzgebung, bei der sich in gewissem Umfange die gleiche Lage ergibt, in einer jener Arten enthalten sein. Hierfür kommt nach den Umständen nur die konkurrierende Gesetzgebung in Betracht. Ihr steht die Rahmengesetzgebung zudem begrifflich nahe, denn in dem einen wie dem anderen Falle können die Länder nur Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat.

Auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes deutet, worauf der 3. Strafsenat aaO bereits hingewiesen hat, darauf hin, dass die Gegenstände der Rahmengesetzgebung grundsätzlich als Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung angesehen wurden; sie hatten zunächst ihren Platz unter den in Art 74 aufgezählten Sachgebieten gefunden und wurden erst von dem Allgemeinen Redaktionsausschuss in dem heutigen Art 75 GrundG zusammengefasst.

Dieser Auffassung stimmen mindestens im Ergebnis neben den S 6 des Beschlusses des 3. Strafsenats vom 29. April 1954 genannten auch Weber DöV 1954, 417 und Ipsen, Recht der Arbeit 1954, 81 f zu. Das Bundesverfassungsgericht scheint sie ebenfalls zu teilen, wenn es in BVerfGE 3, 407, 427 in dem Falle des Art 74 GrundG - im Gegensatz zu dem des Art 75 - von der "konkurrierenden Vollgesetzgebung" des Bundes spricht.

Aus dem Gesagten folgt, dass Art 125 GrundG auch auf die früheren Gesetze Anwendung findet, die Rechtsgebiete der in Art 75 GrundG genannten Art behandeln.

b) Allerdings kann ein Reichsgesetz, das nach den Grundsätzen der Art 75, 125 GrundG zu beurteilen ist, dann nicht in vollem Umfange Bundesrecht geworden sein, wenn es ein Rechtsgebiet vollständig und in allen Einzelheiten regelt, so dass für die Tätigkeit des Landesgesetzgebers kein Raum mehr bleibt. Das Gesetzgebungsrecht des Bundes ist im Falle des Art 75 GrundG inhaltlich beschränkter als in dem des Art 74 GrundG. Dieser Grundsatz ist auch dann zu beachten, wenn ein die Rahmengesetzgebung betreffendes Gesetz nach Art 125 GrundG als Bundesrecht anzusehen ist.

Es ist nicht zu verkennen, dass sich insoweit bei der Abgrenzung Schwierigkeiten ergeben können, zumal da der Begriff der Rahmenvorschrift nicht eindeutig bestimmt ist und im Einzelfalle einen weiten Spielraum lässt. Daraus kann aber nicht der Schluss gezogen werden, dass in solchen Fällen die Vorschrift des Art 125 GrundG stets und in vollem Umfange unbeachtet zu bleiben hat (so Bayer ObLandesG 1953, 168). Für die Zulässigkeit einer solchen Annahme bietet weder das Grundgesetz noch seine Entstehungsgeschichte (vgl insoweit S 7 des Beschlusses des 3. Strafsenats vom 29. April 1954) einen greifbaren Anhalt. Vielmehr ist von Fall zu Fall zu prüfen, ob die jeweils in Betracht kommende Bestimmung als Rahmenvorschrift zu gelten hat, oder ob sie eine Einzelregelung enthält, die allein der Landesgesetzgebung vorbehalten ist.

Es braucht nicht entschieden zu werden, wie die Rechtslage zu beurteilen ist, wenn diese Prüfung zu keinem eindeutigen Ergebnis führt. Denn im Falle des § 22 RPresseG steht ausser Zweifel, dass die darin behandelten Fragen, wenn sie überhaupt unter Art 75 GrundG fallen, zur Gesetzgebung des Bundes gehören.

Unter der Rahmengesetzgebung ist mehr zu verstehen als etwa nur die Erteilung von Richtlinien an die Länder. Wie bereits erwähnt wurde, handelt es sich um die Regelung von Verhältnissen, die in den Gebietsteilen der Bundesrepublik verschieden gelagert sein können. Die Ausgestaltung dieser Regelung ist daher den Ländern entsprechend deren jeweiligen Bedürfnissen überlassen. Dagegen ist es Sache des Bundes, die Anordnungen zu treffen, deren einheitliche Handhabung im ganzen Bundesgebiet angebracht erscheint, und hinsichtlich deren die Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse keine massgebende Rolle spielt (vgl Zinn, Arch.ö.R. 75, 298 f).

Das Verjährungsrecht im Pressewesen ist bei Beachtung dieser Maßstäbe den Gebieten zuzurechnen, auf denen dem Bund in jedem Falle gem. Art 75 GrundG das Recht der Gesetzgebung zusteht. Es wird insoweit auf die Darlegungen zu II 1 verwiesen, aus denen sich ergibt, dass eine in den einzelnen Teilen der Bundesrepublik von einander abweichende Handhabung zu erheblichen Unzuträglichkeiten führen würde.

Der Senat gelangt also zu dem Ergebnis, dass § 22 RPresseG auch dann, wenn er den Grundsätzen der Rahmengesetzgebung untersteht, am 12. Oktober 1949 gemäss Art 125 Nr 1 GrundG Bundesrecht war und daher

von dem Bayerischen Gesetzgeber nicht mehr aufgehoben oder abgeändert werden konnte.

Dr. Geier

Scharpenseel

Baldus

Heimann-Trosien

Willms