

24.02.99**Gesetzesantrag**
des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens**A. Zielsetzung**

Die gewalttätigen Ausschreitungen von Kurden erschüttern das Vertrauen der Allgemeinheit in die Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung und in die Gewährleistung des Schutzauftrages des Staates. Sie gefährden den Rechtsfrieden. Es ist eine der zentralen Aufgaben des freiheitlichen Rechtsstaates, Gewalttätigkeiten und Angriffe auf das Leben und die körperliche Unversehrtheit, auf die Freiheit und das Eigentum zu unterbinden.

B. Lösung

Die Strafdrohung für Landfriedensbruch nach § 125 StGB ist zu erhöhen. Der Tatbestand des Landfriedensbruchs ist außerdem um einen praktikablen und den Belangen effektiver Strafverfolgung entsprechenden Tatbestand zu ergänzen. Dadurch soll bewirkt werden, daß die Gewalttäter ihre gewaltsamen Ausschreitungen nicht aus der Deckung begehen können, die ihnen eine Menschenmenge vor dem polizeilichen Zugriff bieten kann. Künftig soll sich auch strafbar machen, wer sich bei Ausbruch von Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen trotz polizeilicher Aufforderung nicht aus der Menschenmenge entfernt. Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr wird erweitert, damit gegen festgenommene Gewalttäter, bei denen Wiederholungsgefahr besteht, Untersuchungshaft unter erleichterten Voraussetzungen angeordnet werden kann.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Keine

E. Sonstige Kosten

Keine

24.02.99

**Gesetzesantrag
des Freistaates Bayern**

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens

Der Bayerische Ministerpräsident

München, den 24. Februar 1999

B III 1

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Hans Eichel

Sehr geehrter Herr Präsident!

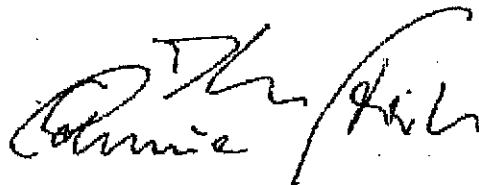
Gemäß dem Beschluß der Bayerischen Staatsregierung übermittle ich den in der Anlage mit Vorblatt und Begründung beigelegten

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens

mit dem Antrag, daß der Bundesrat diesen gemäß Art. 76 Abs. 1 GG im Bundestag einbringen möge.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Abs. 2 GOBR auf die Tagesordnung der 735. Sitzung am 26. Februar 1999 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Günther Kricheldorf', is written over the typed name 'Günther Kricheldorf'.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens

Das Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

§ 125 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden die Wörter "bis zu drei Jahren" durch die Wörter "bis zu fünf Jahren" ersetzt.
2. Nach Absatz 1 werden folgende neuen Absätze 2 und 3 eingefügt:

"(2) Werden Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen im Sinne des Absatzes 1 begangen und fordert ein Träger von Hoheitsbefugnissen

1. die Menschenmenge oder
2. einen bestimmten räumlich abgrenzbaren Teil der

Menschenmenge, aus dem diese Handlungen begangen werden, auf auseinanderzugehen, so wird derjenige, der sich nicht aus der aufgeforderten Menschenmenge entfernt oder sich den der Aufforderung Zuwiderhandelnden anschließt, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Absatz 2 ist nicht anzuwenden auf Personen, deren Anwesenheit ausschließlich der Erfüllung dienstlicher oder beruflicher Pflichten dient."

3. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

Artikel 2

Änderung der Strafprozeßordnung

§ 112 a Abs. 1 der Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch, wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 wird vor der Angabe "174" die Angabe "125 a," eingefügt.
2. In Nummer 2 wird die Angabe "§ 125 a" durch die Angabe "§ 125 Abs. 1" ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

B e g r ü n d u n g

A. Allgemeines

In jüngster Zeit ist es erneut zu gewalttätigen Ausschreitungen und Anschlägen durch Kurden gekommen. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche Sicherheit und in die Fähigkeit des Staates, die hier lebenden Menschen vor Übergriffen zu schützen, wurde erschüttert. Hinzu treten beträchtliche Sachschäden und Aufwendungen des Staates für den Einsatz der Polizei. Es ist zu besorgen, daß sich derartige Anschläge und Krawalle weiterhin ereignen werden, u.U. sogar noch zunehmen.

Diese Phänomene machen ein Signal des Staates in Richtung auf eine effektive Strafverfolgung notwendig. Es ist Aufgabe des Staates und seiner Organe, die öffentliche Sicherheit und das friedliche Zusammenleben aller Bürger zu gewährleisten und dadurch das Vertrauen in den Rechtsstaat zu erhalten. Darüber hinaus gebietet es die Fürsorgepflicht für die gefährdeten Angehörigen der Polizei- und Ordnungskräfte, den Auswüchsen mit Nachdruck zu begegnen. Diesem Zweck dienen die Reform des § 125 StGB und die erleichterte Inhaftierung von Gewalttätern.

Das Vorhaben wird im Hinblick auf die Erweiterung des straf- und strafverfahrensrechtlichen Instrumentariums zu gewissen Mehrbelastungen der Strafjustiz führen. Andererseits wird der Ermittlungsaufwand in einschlägigen Verfahren vermindert. Mehrkosten für Bund, Länder und Kommunen werden nicht entstehen. Die Wirtschaft wird nicht belastet, Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, oder die Umwelt sind nicht zu erwarten.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

1. Der Strafraum des einfachen Landfriedensbruchs in § 125 Abs. 1 ermöglicht es derzeit nicht in allen Fällen, ein Strafmaß zu verhängen, das dem Unrechtsgehalt und der hohen kriminellen Energie der aktiven Gewalttäter entspricht. Straftaten des Landfriedensbruchs sind besonders gefährlich, gemeinschädlich und strafwürdig. Die Erhöhung des Höchstmaßes von drei auf fünf Jahre Freiheitsstrafe ermöglicht nicht nur die Verhängung schuldangemessener Strafen im Einzelfall, sie verdeutlicht auch den hohen Rang, den der Gesetzgeber der öffentlichen Sicherheit beimißt; sie wirkt generalpräventiv.
2. Der geltende § 125 Abs. 1 bedroht diejenigen mit Strafe, die sich als Täter oder Teilnehmer an Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen, die aus einer Menschenmenge mit vereinten Kräften begangen werden, beteiligen oder die auf die Menschenmenge einwirken, um deren Bereitschaft zu solchen Handlungen zu fördern. Von der Strafvorschrift werden danach nur die am gewalttätigen oder bedrohenden Landfriedensbruch Beteiligten und die sogenannten Anheizer erfaßt. Daran hält der Entwurf fest.

Der Tatbestand reicht jedoch nicht aus, um den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Dies wird durch vielfältige Erfahrungen mit unfriedlich verlaufenen Ansammlungen und Demonstrationen bestätigt. Die eigentlichen Gewalttäter, gegen die sich die Strafdrohung richtet, können ihre Ausschreitungen - gedeckt, abgeschirmt und nicht selten motiviert durch die Menge - ohne größeres Risiko begehen. Selbst wenn sich eine Vielzahl von Tätern an den Ausschreitungen beteiligt, kommt es nur zu wenigen Festnahmen, zu noch weniger Anklagen und nur selten zu Verurteilungen. Der Polizei gelingt es nicht, in der Menge untergetauchte Gewalttäter zu ergreifen. In den meisten Fällen ist es nicht möglich, die Identität der

"Hauptakteure" und ihren jeweiligen Tatbeitrag beweiskräftig festzuhalten. Bei dieser Sach- und Rechtslage liegt es auf der Hand, daß der öffentliche Friede nicht wirksam geschützt werden kann. Durch eine Änderung der Polizeitaktik allein ist, wie auch die Erfahrungen der 70er und 80er Jahre gezeigt haben, das bestehende Problem nicht zu lösen.

3. Um der Gewalttäter habhaft zu werden, müssen deshalb die sonst Anwesenden veranlaßt werden, sich von jenen zu trennen. Das ist wirksam nur dadurch möglich, daß jeder mit Strafe bedroht wird, der sich nach Aufforderung durch die Polizei nicht aus einer Menge entfernt, aus der heraus Gewalttaten begangen werden. Damit wird vom Bürger nichts Unzumutbares verlangt. Wenn aus einer Menschenmenge heraus Gewalt im Sinne des § 125 StGB geübt wird, ist der öffentliche Friede in einer Weise gestört, daß jeder einsichtige Bürger dafür Verständnis haben wird, wenn die Polizei, um die Störung zu beseitigen und der Störer habhaft zu werden, zum Auseinandergehen auffordert.

Der Entwurf sieht deshalb vor, den Tatbestand des Landfriedensbruchs in einem neuen Absatz 2 unter engen tatbestandlichen Voraussetzungen und unter Androhung einer erheblich niedrigeren Strafe als in § 125 Abs. 1 StGB auf die Personen auszudehnen, die der polizeilichen Aufforderung zum Auseinandergehen zuwiderhandeln.

Der neue Absatz 2 nimmt inhaltlich auf Absatz 1 Bezug und setzt deshalb zunächst Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit voraus, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden.

Weiteres Tatbestandsmerkmal ist die Aufforderung eines Trägers von Hoheitsbefugnissen zum Auseinandergehen, gerichtet entweder an die gesamte Menschenmenge (Nummer 1) oder an einen - durch die Aufforderung - bestimmten räumlich abgrenzbaren Teil der Menschenmenge, aus dem diese

Handlungen begangen werden (Nummer 2). Die Vorschrift knüpft damit an einen Verwaltungsakt an, dessen Ermächtigungsgrundlage bei gewalttätigen Ansammlungen, die keine Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes sind, die Polizeigesetze der Länder, andernfalls das Versammlungsgesetz sind. Daraus folgt, daß die Strafvorschrift selbst keine Befugnis zur Aufforderung zum Auseinandergehen schafft, sondern diese voraussetzt.

Die Ordnungskräfte erhalten mit der Entscheidung, ob und gegebenenfalls zu welchem Zeitpunkt sie eine entsprechende Aufforderung an die Menge richten, den notwendigen Spielraum zu lageangepaßtem Vorgehen, ohne daß die Geltung des Legalitätsprinzips beeinträchtigt würde.

Die Aufnahme der Nummer 2 in den Tatbestand hat vor allem den Fall von Gewalt bei Versammlungen vor Augen und beruht auf der Erwägung, daß es nach Versammlungs- und Polizeirecht möglich und bei realistischer Einschätzung der Lage unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit immer dann, wenn Gewalttätigkeiten sich nur auf einen Teil der Menschenmenge konzentrieren, geboten sein kann, nicht die gesamte Menschenmenge, sondern nur den bestimmten räumlich abgrenzbaren Teil der Versammlung oder des Aufzuges, in dem die Gewalttäter ihre friedensstörenden Ausschreitungen begehen, zum Auseinandergehen aufzufordern. Die Vorschrift verhilft zum einen dazu, daß friedliche Veranstaltungen vor organisierten Störungen besser geschützt werden. Zum anderen soll sie dem rationellen und konzentrierten Einsatz der polizeilichen Ordnungskräfte dienen. Schließlich soll durch sie der Täterkreis eingeschränkt werden, weil sich nur diejenigen strafbar machen können, die zum Personenkreis der Aufgeforderten gehören.

Ferner fordert Absatz 2 das Sich-Nicht-Entfernen aus der aufgeforderten Menschenmenge oder das Sich-Anschließen an diejenigen, welche die polizeiliche Aufforderung zum Auseinandergehen nicht befolgen.

Absatz 3 schränkt den Täterkreis des Absatzes 2 weiter ein. Vom Tatbestand werden danach Personen nicht erfaßt, die sich in Ausübung dienstlicher oder beruflicher Pflichten in der Menge befinden und diesen Rahmen nicht überschreiten (z.B. Polizeibeamte, Journalisten, Ärzte). Das Verhalten dieser Personen ist unter dem Gesichtspunkt der Sozialadäquanz, aber auch dem der Pflichtenkollision (einerseits Berufspflicht, andererseits Pflicht zum Befolgen der polizeilichen Aufforderung) gerechtfertigt; dies gilt nur dann, wenn die Ausübung der Berufspflicht der einzige Grund für das Verbleiben in der Menschenmenge ist.

Der Entwurf behält die Regelung des geltenden § 125 Abs. 2 StGB bei. Stellen Handlungen nach § 125 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 StGB zugleich Widerstandshandlungen im Sinn von § 113 StGB dar, so entfällt die Bestrafung, wenn die Diensthandlung nicht rechtmäßig ist; weiter gilt die Irrtumsregelung des § 113 Abs. 4 StGB. Eine Erstreckung dieser Regelung auf den Fall einer nicht rechtmäßigen Aufforderung nach dem neuen § 125 Abs. 2 StGB ist weder erforderlich noch sachgerecht. Nach ständiger Rechtsprechung kommt es für die Strafbarkeit der Zuwiderhandlung gegen einen Verwaltungsakt nicht auf seine Rechtmäßigkeit, sondern nur auf seine Wirksamkeit an. Die in der vorausgesetzten Situation bestehende, akute Gefahrenlage macht es erforderlich, daß einer vollziehbaren Anordnung Folge geleistet wird. Ein etwaiger Irrtum des Täters über die Rechtmäßigkeit der Aufforderung kann im Rahmen der allgemeinen Regeln (§§ 16, 17 StGB) berücksichtigt werden.

Zu Artikel 2 (Änderung der Strafprozeßordnung)

Es wird eine Erweiterung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr (§ 112 a StPO) vorgeschlagen. Bei dringendem Tatverdacht des besonders schweren Falles des Landfriedensbruchs (§ 125 a StPO) soll Untersuchungshaft bei Wiederholungsgefahr unter erleichterten Voraussetzungen verhängt werden können. § 125 Abs. 1 StGB soll in den Kreis

der Straftatbestände aufgenommen werden, die den Haftgrund der Wiederholungsgefahr begründen können.

1. Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr setzt den dringenden Tatverdacht sogenannter Anlaßtaten voraus. Das geltende Recht kennt zwei Gruppen von Anlaßtaten: bestimmte Sexualstraftaten (§ 112 a Abs. 1 Nr. 1 StPO) und eine Reihe sonstiger Straftaten, die erfahrungsgemäß besonders häufig von Serienstraftätern begangen werden (§ 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO). Der Katalog ist abschließend und analoger Anwendung nicht zugänglich. Bei allen Anlaßtaten muß zu dem dringenden Tatverdacht hinzu kommen, daß aufgrund bestimmter Tatsachen die Gefahr besteht, daß der Beschuldigte vor rechtskräftiger Aburteilung weitere erhebliche Straftaten gleicher Art begeht oder die Straftat fortsetzt; außerdem muß die Haft zur Abwendung der drohenden Gefahr erforderlich sein. Bei den Anlaßtaten nach § 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO bestimmt das Gesetz zusätzliche Voraussetzungen: es muß der dringende Verdacht vorliegen, daß die Anlaßtat wiederholt oder fortgesetzt begangen wurde und daß sie die Rechtsordnung schwerwiegend beeinträchtigt; außerdem muß die Straferwartung mehr als ein Jahr Freiheitsstrafe betragen.

§ 125 StGB ist derzeit im Katalog des § 112 a Abs. 1 StPO nicht enthalten; § 125 a StGB nur in § 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO. Das wird den Erfordernissen im Zusammenhang mit gewalttätigen Ausschreitungen nicht gerecht. Es kann nicht hingenommen werden, daß bei schwerwiegenden Straftaten nach § 125 Abs. 1, § 125 a StGB ein Haftbefehl nicht erlassen werden darf, weil Fluchtgefahr oder Verdunkelungsgefahr verneint werden muß und/oder weil bei § 125 a StGB die Voraussetzungen des § 112 a Abs. 1 StPO nicht gegeben sind. Dies kann selbst dann der Fall sein, wenn aufgrund der eigenen Einlassung des Beschuldigten eindeutig feststeht, daß von ihm in allernächster Zeit Straftaten gleicher Art erneut zu erwarten sind.

Dies hat sich bei gewalttätigen Ausschreitungen in der Vergangenheit gezeigt: Bei verschiedenen Vorfällen wurden

dieselben Täter oder Tätergruppen festgestellt. Aber auch bei anderen Störungen der öffentlichen Sicherheit berichtete die Praxis immer wieder von reisenden Gewalttätern. Die Strafverfolgungsbehörden dürfen nicht tatenlos zuwarten müssen, bis nach wiederholter Tatbegehung aufgrund der dann erhöhten Straferwartung die Voraussetzungen eines Haftbefehls wegen Fluchtgefahr gegeben sind.

2. Haftgründe für Untersuchungshaft können nicht beliebig erweitert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dargelegt, daß im Hinblick auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht des einzelnen auf persönliche Freiheit und den Bedürfnissen einer wirksamen Strafrechtspflege der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Freiheitsbeschränkung nur so weit erlaubt, als sie zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (BVerfGE 19, 342). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht auch den Haftgrund der Wiederholungsgefahr anerkannt, wenn es um die Bewahrung der Bevölkerung vor mit hoher Wahrscheinlichkeit drohenden schweren Straftaten geht (BVerfG aaO). Jedoch seien einer Ausdehnung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr wegen des verfassungsgerichtlich geschützten Freiheitsanspruchs enge Grenzen gezogen. Bei dem "Anlaßdelikt" müsse es sich um eine Straftat handeln, die schon nach ihrem gesetzlichen Tatbestand einen erheblichen, in der Höhe der Strafandrohung zum Ausdruck kommenden Unrechtsgehalt aufweist und den Rechtsfrieden empfindlich stört. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen werden die Vorschläge des Entwurfs gerecht.

Besteht der dringende Tatverdacht eines besonders schweren Falles des Landfriedensbruchs (§ 125 a StGB), ist es gerechtfertigt, Haftbefehl wegen Wiederholungsgefahr unter den Voraussetzungen des § 112 a Abs. 1 Nr. 1 StPO zuzulassen. Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor den Folgen gewalttätiger Ausschreitungen ist ein besonderes Anliegen der Allgemeinheit. Es handelt sich, wie auch der erhöhte Strafraum zum Ausdruck bringt, um Straftaten mit hohem Unrechtsgehalt und von besonderer Gefährlichkeit.

Durch Straftaten dieser Art ist der öffentliche Friede in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig gestört worden.

Der Unrechtsgehalt der Straftaten nach § 125 Abs. 1 StGB soll im Rahmen des Entwurfs durch eine Erhöhung des Strafrahmens verdeutlicht werden, ist aber auch dann noch merklich geringer. Es sind jedoch auch im Rahmen von § 125 Abs. 1 StGB Straftaten möglich, die einen ganz erheblichen Unrechtsgehalt aufweisen und den Rechtsfrieden empfindlich stören können. Im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist es allerdings geboten, den Haftgrund der Wiederholungsgefahr an die engen Voraussetzungen des § 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO zu knüpfen. Den verfassungsrechtlichen Vorgaben ist dabei entsprochen. Denn durch die Beschränkung auf diejenigen Straftaten nach § 125 Abs. 1 StGB, die "wiederholt oder fortgesetzt die Rechtsordnung schwerwiegend beeinträchtigen", ist der Anwendungsbereich auf eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Weise beschränkt. Von einer Einbeziehung des § 125 Abs. 2 StGB in § 112 a StPO wird demgegenüber abgesehen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

30.04.99

Beschluß
des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsfriedens

- Antrag des Freistaates Bayern -

Der Bundesrat hat in seiner 737. Sitzung am 30. April 1999 beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.