

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Erhard (Bad Schwalbach), Dr. Dregger, Spranger, Dr. Bötsch, Bohl, Clemens, Deres, Dr. Götz, Dr. Klein (Göttingen), Dr. Laufs, Dr. Miltner, Dr. Olderog, Regenspurger, Sauter (Ichenhausen), Dr. Schroeder (Freiburg), Dr. Stark (Nürtingen), Dr. Wittmann und der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zum Schutze friedfertiger Demonstrationen und Versammlungen

A. Problem

Der Mißbrauch des Demonstrationsrechts zu gewalttätigen Ausschreitungen wird immer unerträglicher. Anlässlich zahlreicher Demonstrationen und im Zusammenhang mit rechtswidrigen Hausbesetzungen ist es in der letzten Zeit zunehmend zu schweren Ausschreitungen mit kriminellen Aktionen gekommen.

Unbeschadet der Grundrechte auf freie Meinungsäußerung und friedliche Versammlung muß der Gesetzgeber die gesetzliche Voraussetzung schaffen, damit der öffentliche Frieden erhalten und die Durchsetzung staatlicher Autorität sichergestellt werden.

B. Lösung

Im Versammlungsrecht sollen die sog. passive Bewaffnung und die Maskierung oder Unkenntlichmachung von Veranstaltungsteilnehmern verboten werden. Die Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Veranstaltung ist mit Strafe zu bedrohen. Dem geltenden wirkungslosen Tatbestand des Landfriedensbruchs soll seine den öffentlichen Frieden sichernde Funktion wiedergegeben werden.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Entwurf eines Gesetzes zum Schutze friedfertiger Demonstrationen und Versammlungen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Anderung des Versammlungsgesetzes

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 17 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 17 a

Niemand darf bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder Aufzügen

1. Gegenstände, die zum Schutz vor der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei bestimmt und ihrer Art nach dazu geeignet sind, mit sich führen, ohne behördlich ermächtigt zu sein,
2. sich maskieren oder sonst unkenntlich machen, es sei denn, daß die zuständige Behörde dies zugelassen hat, weil ein friedlicher Verlauf der Veranstaltung gewährleistet ist, oder daß es sich um herkömmliche Veranstaltungen, insbesondere Volksfeste handelt, bei denen maskierte Personen teilzunehmen pflegen.“

2. Nach § 22 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 23

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

3. § 27 erhält folgende Fassung:

- a) Der jetzige § 27 wird Absatz 1.
- b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Wer bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder Aufzügen entgegen § 17 a Nr. 1 Gegenstände mit sich führt oder sich entgegen § 17 a Nr. 2 maskiert oder sonst unkenntlich macht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.“

Artikel 2

Anderung des Strafgesetzbuches

§ 125 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 1975 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom . . . (BGBl. I S. . . .), wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze 2 und 3 eingefügt:

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

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

2. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

Artikel 3**Berlin-Klausel**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 30. Juni 1981

Erhard (Bad Schwalbach)

Dr. Dregger

Spranger

Dr. Bötsch

Bohl

Clemens

Deres

Dr. Götz

Dr. Klein (Göttingen)

Dr. Laufs

Dr. Miltner

Dr. Olderog

Regenspurger

Sauter (Ichenhausen)

Dr. Schroeder (Freiburg)

Dr. Stark (Nürtingen)

Dr. Wittmann

Dr. Kohl, Dr. Zimmermann und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Anläßlich zahlreicher Demonstrationen und im Zusammenhang mit rechtswidrigen Hausbesetzungen ist es in der letzten Zeit zunehmend zu schweren Ausschreitungen mit kriminellen Aktionen gekommen. Berlin, Bremen, Brokdorf, Hamburg, Frankfurt, Freiburg, Nürnberg und andere Städte in der Bundesrepublik Deutschland sind zu Schauplätzen schwerer Gewalttaten geworden. Die Zuspitzung der Situation kommt vor allem in der wachsenden Zahl verletzter und schwerverletzter Polizeibeamter zum Ausdruck. Hinzu kommt das wachsende Ausmaß beträchtlicher Sachschäden.

Die Erfahrungen mit unfriedlich verlaufenen Demonstrationen belegen, daß die Basis der Gewalt erheblich größer geworden ist. Es hat sich weiterhin gezeigt, daß sich militante Demonstranten typischerweise durch Vermummung und sonstige Unkenntlichmachung der Strafverfolgung entziehen und mit „passiver Bewaffnung“ (Helmen, Schutzbrillen, Gasmasken u. a.) gezielt für gewaltsame Auseinandersetzungen ausrüsten.

Der „harte Kern“ gewalttätiger Demonstranten beugt seine Ausschreitungen ohne größeres Risiko aus der Menge heraus. Bei polizeilichen Ordnungsmaßnahmen ziehen sich Gewalttäter gegebenenfalls sofort zurück und tauchen in der Menschenmenge unter. Auf diese Weise werden gefahrenabwehrende oder Strafverfolgungsmaßnahmen erheblich erschwert oder gar vereitelt. Sicherheit und Ordnung können bei Großdemonstrationen nur noch dadurch gewährleistet werden, daß neben allen verfügbaren Polizeikräften des jeweiligen Landes auch Einheiten anderer Länderpolizeien und der Bundesgrenzschutz eingesetzt werden.

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

Die Eskalation der Gewalt und die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß nach derzeit geltendem Recht dem Mißbrauch der Versammlungsfreiheit nicht ausreichend entgegengetreten werden kann. Die zunehmende Häufung und Schwere von Gewalttaten führen zu einer ernsten Störung des Gemeinschaftsfriedens.

Überdies werden durch Gewaltaktionen die Grundrechte anderer auf freie Meinungsäußerung und friedliche Versammlung schwerwiegend beeinträchtigt. Auf diese Grundrechte können sich hingegen diejenigen, die Gewalttätigkeiten propagieren oder unterstützen, nicht berufen. Das Grundrecht der Ver-

sammlungsfreiheit gilt nur für friedliche Versammlungen (Artikel 8 Abs. 1 GG). Wer das Grundrecht der freien Meinungsäußerung in Anspruch nimmt, hat die Schranken zu beachten, die ihm durch die Verfassung und die allgemeinen Gesetze im Hinblick auf die Grundrechte anderer und die Erfordernisse des geordneten Zusammenlebens aller gezogen sind (Artikel 5 Abs. 2 GG).

Zum Schutz der Gemeinschaft und der einzelnen Bürger ist es unerläßlich, bestimmte typische Vorbereitungshandlungen für einen rechtswidrigen gewalttätigen Demonstrationsverlauf strafbewehrten Verboten zu unterwerfen sowie dem geltenden, weitgehend wirkungslosen Tatbestand des Landfriedensbruchs seine den öffentlichen Frieden sichernde Funktion wiederzugeben.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Versammlungsgesetzes)

1. Zu Artikel 1 Nr. 1

Das nach § 2 Abs. 3 VersG allgemein geltende Waffenführungsverbot wird durch § 17 a bei Versammlungen unter freiem Himmel (und Aufzügen), für die der Gesetzesvorbehalt nach Artikel 8 Abs. 2 GG Einschränkungen zuläßt, auf sonstige Gegenstände, die zum Schutz vor der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei objektiv geeignet und vom Gewahrsamsinhaber subjektiv dazu bestimmt sind, erweitert. Zusätzlich wird das Maskieren oder sonstige Unkenntlichmachen bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen grundsätzlich verboten. Das Maskierungsverbot gilt nicht, wenn die zuständige Behörde eine Ausnahme zugelassen hat, weil ein friedlicher Verlauf der Veranstaltung gewährleistet ist, oder wenn es sich um traditionelle Veranstaltungen handelt, an denen maskierte Personen teilzunehmen pflegen. Zwar kann bereits nach geltendem Recht das Unkenntlichmachen sowie das Mitführen von Helmen, Gasmasken, Körperpolstern und ähnlichen Gegenständen (sog. passive Bewaffnung) bei einer zu erwartenden unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Auflage nach § 15 VersG verboten werden. Eine derartige Prognose ist in der Praxis jedoch mit erheblichen Unsicherheiten und Beweisschwierigkeiten belastet; eine gefestigte Rechtsprechung hat sich noch nicht entwickelt. Deshalb wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren regelmäßig kaum nachzuweisen sein, daß eine solche Auflage gerechtfertigt ist.

Es besteht daher ein dringendes Bedürfnis für eine gesetzliche Regelung. Erfahrungsgemäß machen sich

gewalttätige Demonstranten unkenntlich, um aus der Anonymität heraus Straftaten begehen zu können und Strafverfolgungsmaßnahmen zu erschweren oder zu vereiteln. Die sog. passive Bewaffnung steigert zugleich die Aggressivität. Sie erschwert damit die Aufgaben der Polizei bei Gefahrenabwehr und Strafverfolgung erheblich.

Den in § 17 a vorgesehenen Verboten der passiven Bewaffnung und der Maskierung oder sonstigen Unkenntlichmachung ist generalpräventive Wirkung beizumessen; sie dienen auch der Rechtssicherheit, weil Teilnehmer an Großdemonstrationen oft aus weiter Entfernung anreisen und im Einzelfall verfügte Auflagen nicht immer kennen können.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2

Diese Änderung bezweckt die Wiedereinführung einer Vorschrift, die die Aufforderung zur Teilnahme an verbotenen öffentlichen Versammlungen oder Aufzügen unter Strafe stellt. Die vorgesehene Fassung entspricht weitgehend dem bis zum Inkrafttreten des 3. StrRG vom 20. Mai 1970 (BGBl. I S. 505) geltenden § 23 VersG. Die erneute Einstellung dieses Straftatbestands in das VersG ist erforderlich, weil sich die Bußgelddrohung des § 116 OWiG als wirkungslos erwiesen hat. Das Verbot einer Demonstration kann unterlaufen werden, wenn der Veranstalter oder andere Personen weiterhin zur Teilnahme daran aufrufen und eine hinreichende Resonanz finden. Da ein Verbot nur unter der Voraussetzung ergehen kann, daß bei Durchführung der öffentlichen Versammlung oder des Aufzugs eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung u. a. wegen zu befürchtender Personen- und erheblicher Sachschäden eintreten würde, erscheint es angemessen, die frühere Rechtslage wiederherzustellen und diese Handlung mit Strafe zu bedrohen.

Bei dem Tatbestand des § 23 handelt es sich um ein eigenständiges Delikt, dessen Unrechtsgehalt größer ist als der Unrechtsgehalt der bloßen Teilnahme an einer verbotenen Versammlung.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Änderung dient der Einfügung einer Strafabwehrung für die neugeschaffenen Verbote der sog. passiven Bewaffnung sowie des Maskierens oder sonstigen Unkenntlichmachens. Der Strafraum orientiert sich an der nach der geltenden Fassung des § 27 vorgesehenen Strafdrohung für Verstöße gegen das Waffenführungsverbot (§ 2 Abs. 3).

II. Zu Artikel 2 (Änderung des Strafgesetzbuches)

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

Alle Erfahrungen aus der polizeilichen Vollzugspraxis deuten darauf hin, daß § 125 StGB in seiner geltenden Fassung den Schutz der öffentlichen Sicherheit nicht ausreichend zu gewährleisten vermag. Der „harte Kern“ gewalttätiger Demonstranten, gegen den sich die Strafdrohung richtet, kann seine Ausschreitungen in der Deckung durch die Menge — darunter häufig Sympathisanten — ohne größeres Risiko begehen. Die aktiven Gewalttäter werden durch die umstehende Menge „abgeschirmt“. In den meisten Fällen ist es nicht möglich, die Tatbeiträge der „Hauptakteure“ und ihre Identität festzustellen. Daß eine solche Strafvorschrift den öffentlichen Frieden nicht wirklich zu schützen vermag, liegt danach auf der Hand und wird durch die Erfahrungen bei den Ausschreitungen bestätigt, die in jüngster Zeit gemacht werden konnten.

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

Der von der Strafvorschrift umfaßte Täterkreis wird jedoch insoweit eingeschränkt, als diejenigen Personen vom Tatbestand nicht erfaßt werden sollen, die sich aus der Menge entfernen, nachdem ein Träger von Hoheitsbefugnissen die Menge zum Auseinandergehen aufgefordert hat. Diese Einschränkung des Täterkreises soll dem an sich friedlich gesonnenen Veranstaltungsteilnehmer den Rückzug aus der unfriedlichen Menge ermöglichen und den Entschluß hierzu erleichtern. Die zusätzliche Kautele der Aufforderung an die versammelte Menge auseinanderzugehen, hat zudem den Vorteil einer gewissen Flexibilität in der Reaktion der Ordnungskräfte auf das Verhalten der versammelten Menge. 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. Der Tatbestandsausschluß hat etwa Bedeutung für Zivilkleidung tragende Kriminalbeamte, für Berichterstatter, Ärzte und Sanitäter. Absatz 3 findet jedoch auf solche Personen keine Anwendung, die bereits die unfriedliche Menge unterstützt und sie damit — über das bloße Verweilen in ihr hinaus — in ihrem gefährlichen Handeln gefördert haben.

III. Zu Artikel 3 (Berlin-Klausel)

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

IV. Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Das Gesetz soll am Tage nach seiner Verkündung in Kraft treten.

Die Regelungen erfordern keine besondere Vorlaufzeit.

