

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches

A. Zielsetzung

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

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) — 430 00 — Ve 109/81

Bonn, den 8. Januar 1982

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 504. Sitzung am 9. Oktober 1981 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

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

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Genscher

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung 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 wird wie folgt geändert:

- 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

Änderung 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 in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften aus einer Menschenmenge begangen, die diese Handlungen 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.

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, Brockdorf, 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 begehrt 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 Versammlungsfreiheit gilt nur für friedliche Ver-

sammlungen (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 Vorbe-reitungshandlungen für einen rechtswidrigen gewalttätigen Demonstrationsverlauf strafbewährten 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 Bußgeldandrohung 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 Strafbewehrung für die neugeschaffenen Verbote der sog. passiven Bewaffnung sowie des Maskierens oder sonstigen Unkenntlichmachens. Der Strafrahmen 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 zusätzlichen Kautelen 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 Berichterstatler, 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.

Stellungnahme der Bundesregierung

A. Allgemeines

Die im Grundgesetz gewährleistete Versammlungsfreiheit gehört zu den grundrechtlichen Verbürgungen, die die Freiheit der Willensbildung und die Mitwirkung an der Meinungsbildung sichern. Dieses Recht des Bürgers auf Teilhabe an dem Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch zwischen den Wahlen. Das Recht auf Versammlungsfreiheit ist für die Demokratie konstituierend; es darf deshalb nicht abgewertet werden.

Die Bundesregierung ist deshalb ebenfalls der Auffassung, daß der Mißbrauch des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit eine Herausforderung für den Rechtsstaat darstellt, der gerade dem Schutz dieses Grundrechts verpflichtet ist. Der Staat hat diese Grundrechtsausübung der Bürger zu sichern, vor allem auch für diejenigen, die sich glaubwürdig und tatkräftig bei Demonstrationen gegen gewalttätige Auseinandersetzungen wenden.

Über dieses Ziel gibt es im Hinblick auf die besondere Bedeutung, die dem Grundrecht der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit zukommt, Übereinstimmung zwischen allen demokratischen Kräften in Bund und Ländern. Meinungsunterschiede bestehen allerdings zwischen der Bundesregierung und der Mehrheit des Bundesrates über den Weg zu diesem Ziel.

Die Bundesregierung sieht — ebenso wie der Bundesrat — mit Sorge die zunehmende Bereitschaft zu aggressiver Militanz. Im Vordergrund dieser Sorge stehen gewalttätige Angriffe gegen Polizeibeamte — deren Aufgabe und Bemühen es gerade ist, die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit zu ermöglichen und zu schützen — wie auch Gewaltanwendungen gegen das Eigentum unbeteiligter Personen. Es ist daher auch das Ziel der Bundesregierung, die Gefahren, die durch nicht zu billigende Gewaltanwendung entstehen, zu mindern.

Die Bundesregierung hält die vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen weder für erforderlich noch für tauglich. Sie ist vielmehr der Auffassung, daß das geltende Recht Ordnungsbehörden und Polizei wie auch den Gerichten alle wirklich erforderlichen Handhaben gibt, um dem Mißbrauch der Versammlungsfreiheit entgegenzusteuern sowie Gewalttätigkeiten zu ahnden.

Auch gewichtige Stimmen der Polizei, z. B. repräsentiert durch die Gewerkschaft der Polizei, halten die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht für erforderlich; sie weisen ebenfalls darauf hin, daß „das geltende Versammlungs- und Demonstrationsrecht ausreicht, um seinen Mißbrauch zum Schaden Dritter zu verhindern und um Straftäter zur Verantwortung zu ziehen“.

Daß das vorhandene Instrumentarium tauglich und wirksam ist, wenn man von ihm besonnen Gebrauch macht, hat der friedliche Verlauf der letzten Großdemonstration in Bonn bewiesen.

Die Bundesregierung ist sich mit den Regierungen der Länder bewußt, daß der Rechts- und Gemeinschaftsfrieden nicht allein mit polizeilichen Mitteln und durch die Gerichte gewährleistet werden kann. Die Gewährleistung des inneren Friedens bleibt vielmehr eine allgemeinpolitische Aufgabe.

Nach Meinung der Bundesregierung bergen die Vorschläge des Bundesrates auch die Gefahr in sich, Spannungen zwischen einem Teil von Demonstrationsteilnehmern einerseits und dem Staat andererseits, die es gerade abzubauen gilt, noch zu verstärken. Weiterhin ist zu befürchten, daß die Verwirklichung dieser Vorschläge geradezu eine Solidarisierung mit unfriedlichen Demonstrationsteilnehmern bewirken würde, anstatt deren Isolierung zu erreichen.

Im übrigen würden die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wegen ihres generellen Verbots- oder Gebotscharakters es erschweren wenn nicht sogar vereiteln, daß die Polizei ihre Maßnahmen am Einzelfall ausgerichtet besonnen und flexibel treffen kann.

Alles dies spricht gegen die vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Im übrigen waren die Änderungsvorschläge des Bundesrates in ihrer Substanz schon wiederholt Gegenstand von Gesetzesinitiativen der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Der Deutsche Bundestag hat sich diese Initiativen nicht zu eigen gemacht. Die Bundesregierung hat die zu diesen Entscheidungen führenden Erwägungen geteilt und hält auch jetzt daran fest.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Versammlungsgesetzes)

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 und 3 (Verbot und Strafbewehrung der passiven Bewaffnung sowie der Maskierung und Vermummung)

Die Bundesregierung hält die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen weder für notwendig noch für empfehlenswert. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verbot der passiven Bewaffnung nebst Strafbewehrung begegnet deshalb Bedenken, weil eine — rechtsstaatlich notwendige — praktikable und sachgerechte Abgrenzung nicht möglich erscheint. Die Bundesregierung stimmt zwar mit dem Bundesrat darin überein, daß, wer sich friedlich und ohne Waffen versammelt, keinen

Grund hat, Abwehrmaßnahmen in Form der passiven Bewaffnung — wie z. B. durch Ausrüstung mit Helmen, Gasmasken, Schutzschilden und dergleichen — gegenüber einem eventuellen polizeilichen Einsatz zu treffen. Andererseits erscheint jedoch die Grenzziehung, wo eine passive Bewaffnung anfängt, trotz der Bemühungen des Bundesrates, diese Grenze näher zu bestimmen, kaum in sachgerechter und überzeugender Weise möglich. Es fragt sich beispielsweise, wie die Sturzhelme der mit dem Motorrad angereisten Demonstranten zu beurteilen wären. Diese Grenzziehung ist aus rechtsstaatlichen Gründen geboten.

Nach Auffassung der Bundesregierung, die auch von den Ländern geteilt wird, kann die zuständige Behörde schon nach geltendem Recht jede Versammlung oder jeden Aufzug von bestimmten und geeigneten Auflagen abhängig machen, wenn nach den Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet ist. Bei einem Verstoß gegen die Auflagen kann die Versammlung aufgelöst werden (vgl. § 15 des Versammlungsgesetzes).

Durch konkrete Auflagen, d. h. durch eine am Einzelfall orientierte Entscheidung der zuständigen Behörde kann bei grundsätzlicher Wahrung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit bereits nach geltendem Recht drohenden Auswüchsen präventiv begegnet werden. Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ist der am konkreten Fall ausgerichteten Entscheidung der Vorzug gegenüber einer allgemeinen Verbotsregelung zu geben.

Aus entsprechenden Erwägungen hält die Bundesregierung auch die vorgeschlagene Einführung eines Verbotes der Maskierung und der Vermummung sowie einer Strafbewehrung nicht für empfehlenswert. Auch insoweit ist die Bundesregierung der Auffassung, daß man für Personen, die verumumt und damit weitgehend gegen Identifizierung geschützt, gewalttätige Ausschreitungen begehen wollen, kein Verständnis aufzubringen braucht. Freie Bürger in einem freien Staat sollten für ihre Sache offen werben und insbesondere auch im Interesse der Glaubwürdigkeit ihr Gesicht zeigen. Um das sicherzustellen, bedarf es aber keiner generellen Verbotsnorm. Auch hier sind aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten und aus Gründen der Praktikabilität Einzelfallentscheidungen, die nach § 15 des Versammlungsgesetzes bereits zulässig sind, vorzuziehen. Die Praxis bedient sich bereits dieser Möglichkeiten.

Gegen ein generelles gesetzliches Verbot spricht auch der Umstand, daß die Polizei nach dem Legalitätsprinzip gehalten ist, stets einzuschreiten. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte aber der Polizei gerade die Freiheit erhalten bleiben zu entscheiden, wann, wo und wie sie im Einzelfall geeignete Maßnahmen treffen will. Sie sollte nicht in unnötige Konfrontation gebracht werden. Hinzu kommt, daß das vorgeschlagene generelle Verbot der Maskierung und der Vermummung erhebliche Abgrenzungs- und Defini-

tionsschwierigkeiten mit sich brächte. Sollen etwa z. B. der hochgeschlagene Pulloverkragen oder die ins Gesicht gezogene Kapuze unter das Verbot fallen?

Das erhellt auch, daß die vorgeschlagene Regelung bei der Gesetzesanwendung — insbesondere zu Lasten der Polizeibeamten und der Gerichte — zu erheblichen Schwierigkeiten führen würde.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 (Strafbewehrung der Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung)

Dieser Vorschlag hat die Wiedereinführung der Strafbarkeit der Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung zum Inhalt. Die Strafbarkeit als Vergehen ist 1970 abgeschafft und später durch den Bußgeldtatbestand in § 116 OWiG ersetzt worden. Die Bundesregierung hat bereits früher darauf hingewiesen, daß ein solcher Straftatbestand in einem Mißverhältnis zu § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG stünde, wonach der Teilnehmer an einer verbotenen Versammlung eine Ordnungswidrigkeit begeht. Die Bundesregierung sieht keine zwingenden Gründe, die zu einer Wiederherstellung des bis zum Inkrafttreten des 3. StRG vom 20. Mai 1970 (BGBl. I S. 505) geltenden § 23 VersG Anlaß geben.

II. Zu Artikel 2 (Änderung des § 125 des Strafgesetzbuches)

1. § 125 StGB (Landfriedensbruch) ist durch das Dritte Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 20. Mai 1970 (BGBl. I S. 505) neu gefaßt worden. Das Gesetz verfolgte dabei den Zweck, die verfassungsrechtlich gewährleistete friedliche Meinungsäußerung (Artikel 5, 8 des Grundgesetzes) vom gewalttätigen Mißbrauch des Demonstrationsrechts klar abzugrenzen. Ferner sollte das von der Verfassung vorgezeichnete Schuldprinzip voll zur Geltung gebracht werden. Der Gesetzgeber ging davon aus, daß die Teilnahme an einer Versammlung als legitimes Mittel der Ausübung staatsbürgerlicher Rechte in der Regel nicht strafbegründend gewertet werden kann. Die geltende Fassung des § 125 StGB bedroht deshalb im Gegensatz zum früheren Recht nur diejenigen mit Strafe, der sich als Täter oder Teilnehmer an aus einer Menschenmenge begangenen Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen beteiligt oder auf die Menge einwirkt, um ihre Bereitschaft zu Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen zu fördern.

Von 1974 an haben Bundesrat und die Fraktion der CDU/CSU des Deutschen Bundestages wiederholt Vorstöße zur Änderung des § 125 StGB unternommen (vgl. BT-Drucksachen 7/2772; 7/2854; 8/322; 8/1989; 8/2677); dem geltenden Straftatbestand des § 125 StGB sollte ein zusätzlicher Tatbestand (§ 125 Abs. 2 und 3) angefügt werden, der strukturell dem alten vor 1970 geltenden Recht nachgebildet war.

2. Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung haben in den vergangenen Jahren eine Änderung des geltenden § 125 StGB stets abgelehnt. Die Bundesregierung hat mehrfach erklärt, sie sei bereit, Gesetzesänderungen zu befürworten, wenn sich ergebe, daß der notwendige strafrechtliche Rechtsgüterschutz mit den geltenden Gesetzen nicht verwirklicht werden könne. Sie hat jedoch auch erklärt, daß ein solcher Sachverhalt im Hinblick auf § 125 StGB nicht gegeben sei. Eine Änderung dieses Straftatbestandes könne keinen wirksamen Beitrag zum Schutze der Rechtsgüter und zur Wahrung des Rechtsfriedens leisten. Es gebe keine verlässlichen Anhaltspunkte dafür, daß das geltende Demonstrationsrecht die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen erschwert hätte. Ebenso wenig gebe es Anhaltspunkte dafür, daß das geltende Recht es nicht ermögliche, Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten wirksam zu begegnen.
3. Der vorliegende Entwurf des Bundesrates enthält in seinem Kern nichts Neues. An der bisherigen Haltung der Bundesregierung vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, daß die vorgeschlagene Ergänzung des § 125 StGB von den früheren Entwürfen geringfügig abweicht und eine weitere Einschränkung des strafbaren Bereichs dadurch herbeiführt, daß sie das zusätzliche Erfordernis einer Aufforderung zum Auseinandergehen durch einen Träger von Hoheitsbefugnissen vorsieht. Diese und die weitere in § 125 Abs. 3 vorgesehene Einschränkung vermögen nämlich nicht, die bekannten Nachteile eines Massentatbestandes zu vermeiden.
Der Entwurf schließt die Strafbarkeit für diejenigen nicht aus, die aus Neugier oder um sich zu informieren in der Menge verbleiben. Gleiches gilt für diejenigen, die beruhigend auf die Menge ein-

wirken oder die friedlich demonstrieren wollen und mit den Gewalttätern nichts zu tun haben. Zweifellos kann das Verweilen in der Menge polizeiliches Einschreiten behindern, doch stuft das geltende Recht den Unrechtsgehalt eines derartigen Verhaltens zutreffend als Ordnungswidrigkeit ein. Der Einsatz des Strafrechts als schärfstes Mittel sozialer Kontrolle sollte nur dort in Betracht kommen, wo es zum Schutz vor schwerwiegenden Rechtsgutsverletzungen und Rechts-
gutsgefährdungen unerlässlich ist. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung macht die Teilnahme an einer Demonstration auch für friedlich gesonnene Bürger zu einem Risiko, weil die Entwicklung der Demonstration nicht vorhersehbar ist.

Der vorgeschlagene Tatbestand würde bei seiner Anwendung in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen. Insbesondere die Feststellung der erforderlichen, auf Unterstützung der Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen gerichteten Willensrichtung der Menge würde nur schwer möglich sein. Noch weniger zuverlässig würde sich der entsprechende Vorsatz des Täters, der sich auch auf die Aufforderung durch einen Träger von Hoheitsbefugnissen beziehen muß, ermitteln lassen. Der neue Tatbestand ließe sich zudem in der Praxis kaum wirksam durchsetzen, weil es nicht möglich ist, gegen alle diejenigen Personen vorzugehen, die sich auf Aufforderung nicht unverzüglich entfernen. Die Aufgabe, gegen Gewalttätigkeiten einzuschreiten, müßte notwendig leiden. Das Ergebnis wäre ein Verlust an generalpräventiver Durchschlagskraft bei gleichzeitiger Bestrafung solcher Personen, die ihr Demonstrationsrecht friedlich wahrnehmen wollen, ein Ergebnis, das nicht hingenommen werden kann.

