

DAS VERMUMMUNGSVERBOT AUS POLIZEIRECHTLICHER UND GRUNDRECHTLICHER SICHT

Lizentiatsarbeit

am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern
bei Herrn Prof. U. Zimmerli

eingereicht durch

Stefan Leutert

April 2001

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
Literaturverzeichnis und Materialien	V

§ 1 Einleitung

I. Ausgangslage	1
1. Entstehungsgeschichte des Vermummungsverbots in der Schweiz	1
2. Einschränkung des Blickwinkels auf den Kanton Bern	1
3. Entstehungsgeschichte des Vermummungsverbots im Kanton Bern	1
a) Geschichtlicher Hintergrund	1
b) Erster Gesetzgebungsversuch: Motion auf kantonaler Ebene	2
c) Zweiter Gesetzgebungsversuch: Postulat auf städtischer Ebene	2
d) Dritter Gesetzgebungsversuch: Kantonale Gesetzesinitiative	2
4. Das geltende Vermummungsverbot im Kanton Bern (Art. 22 EG StGB)	4
II. Aufbau der Arbeit	4

§ 2 Polizeirechtliche Sicht

I. Notwendigkeit von Art. 22 EG StGB	6
1. Ratio legis des Vermummungsverbots	6
a) Präventive Wirkung	6
aa) Prävention durch frühzeitiges Eingreifen	6
bb) Prävention durch Schaffung einer friedlichen Grundstimmung	7
b) Beweissichernde Wirkung	8
2. Exkurs: Bild- und Tonaufzeichnungen (Art. 51 PolG) als Hilfsmittel zur Aufklärung von Straftaten	9
3. Fazit	10
II. Probleme bei der Anwendung von Art. 22 EG StGB	10
1. Örtlicher und sachlicher Anwendungsbereich	10
a) Örtlicher Anwendungsbereich	10
b) Sachlicher Anwendungsbereich	11
c) Besserer örtlicher Anwendungsbereich: Gemeindegebiet	12
2. Pflicht zur Rechtsanwendung	12
a) Legalitätsprinzip	12
b) Opportunitätsprinzip	13
c) Besserer Normtypus: Polizeiliche Massnahme	14
3. Probleme der Auslegung von Art. 22 EG StGB	15
a) Unkenntlichmachen	15
aa) Vermummung der Demonstranten	15
bb) Vermummung der Polizisten	16
b) Bewilligungspflichtige Versammlungen oder Kundgebungen	17
c) Achtenswerte Gründe	17
4. Fazit	18

§ 3 Grundrechtliche Sicht

I. Das Verhältnismässigkeitsprinzip	20
II. Schutzbereich der Grundrechte	21
1. Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit	21
a) Vorbemerkung zur Terminologie und zur Vorgehensweise	21
b) Schutzbereich	21
aa) Ausschluss gewaltsamer Veranstaltungen	22
bb) Geschütztes Auftreten der Bürger	23
2. Glaubens- und Gewissensfreiheit	24
3. Schutz der Privatsphäre	25
4. Willkürverbot	25
5. Exkurs: Persönlichkeitsschutz nach ZGB	26
a) Vermummte Kundgebungsteilnahme	26
b) Medienberichterstattung	26
III. Beschränkung der Grundrechte	27
1. Gesetzliche Grundlage	27
a) Normstufe	27
b) Normdichte	28
2. Öffentliches Interesse	28
3. Verhältnismässigkeit	29
a) Eignung	29
b) Erforderlichkeit	29
c) Verhältnismässigkeit i.e.S.	31
4. Kerngehalt	32
IV. Fazit	32

§ 4 Rechtsvergleich mit Deutschland

I. Das Vermummungsverbot in Deutschland	34
1. Gesetzliche Grundlagen	34
2. Polizeirechtliche Sicht	36
3. Grundrechtliche Sicht	37
II. Wertung	38

§ 5 Schlussfolgerungen

I. Positive Aspekte	40
II. Negative Aspekte	40
III. Revisionsvorschlag zu Art. 22 EG StGB	41

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis, Lachen SZ
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Lausanne
BKW	Bernische Kraftwerke AG
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
D-StGB	Deutsches Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871
E.	Erwägung
EG StGB	Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches; ohne weitere Bezeichnung ist das Gesetz des Kantons Bern vom 6. Oktober 1940 gemeint (BSG 311.1)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) (SR 0.101)
ev.	eventuell
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
h.L.	herrschende Lehre
i.e.S.	im engeren Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
KV	Kantonsverfassung; ohne weitere Bezeichnung ist die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 gemeint (BSG 101.1)
lit.	litera
Nr.	Nummer
OR	Obligationenrecht vom 30. März 1911 (SR 220).
PolG	Polizeigesetz; ohne weitere Bezeichnung ist das Polizeigesetz des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 gemeint (BSG 551.1)
Prof.	Professor
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSSB	Systematische Sammlung des Stadtrechts Bern
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
VersG	Deutsches Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953 (Versammlungsgesetz)

Videoverordnung	Verordnung über den Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten durch die Polizei bei Massenveranstaltungen vom 20. Dezember 1989 (BSG 551.332)
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, Bern
ZBL	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich (bis Dezember 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, ZSGV)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel

Literaturverzeichnis und Materialien

- Deutscher Bundestag, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten (Drucksache 11/2834)
- Deutscher Bundestag, Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Drucksache 11/2834 - und dem Antrag der Fraktion der SPD (Drucksache 11/4359)
- Grosser Rat des Kantons Bern, Botschaft zur Volksabstimmung vom 7. Juni 1998 über die Gesetzesinitiative für ein "Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Demonstrationen" (Abstimmungsbotschaft)
- Grosser Rat des Kantons Bern, Sitzungsprotokoll vom 29. März 1994 der Kommission zur Vorberatung des Grossratsbeschlusses betreffend die Gesetzesinitiative "Für ein Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Demonstrationen" (Kommission 1994)
- Grosser Rat des Kantons Bern, Sitzungsprotokoll vom 16. September 1997 der Kommission für die Vorberatung der Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Einführung eines Vermummungsverbots) des Grossen Rates (Kommission 1997)
- Grosser Rat des Kantons Bern, Sitzungsprotokoll vom 1. Dezember 1998 der Kommission für die Vorberatung der Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Einführung eines Vermummungsverbots) des Grossen Rates (Kommission 1998)
- Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt des Grossen Rates der Jahre 1994, 1997, 1999 (Tagblatt 1994, Tagblatt 1997, Tagblatt 1999)
- Gusy Christoph, Polizeirecht, 4. Aufl. Tübingen 2000 (Polizeirecht)
- Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. Zürich 1998 (Verwaltungsrecht)
- Hangartner Yvo, Entscheidungen, in: AJP 1992 S. 1027ff. (Entscheidungen)
- Hangartner Yvo, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBL 1995 S. 101ff. (Demonstrationsfreiheit)
- Hausheer Heinz / Aebi-Müller Regina E., Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Bern 1999 (Personenrecht)
- Kölz Alfred, Staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1991, in: ZBJV 1993 S. 507ff. (Staatsrechtliche Rechtsprechung)
- Müller Jörg Paul, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. Bern 1999 (Grundrechte)
- Ott Sieghart, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 5. Aufl. Stuttgart 1987 (Versammlungsgesetz)
- Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag der Polizei- und Militärdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend die Gesetzesinitiative "für ein Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Demonstrationen"; abgedruckt als Beilage Nr. 38 im Tagblatt von 1994 (Vortrag 1994)

- Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz vom 6. Oktober 1940 betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (EG StGB); Änderung (Einführung eines Vermummungsverbots); abgedruckt als Beilage Nr. 57/58 im Tagblatt von 1997 (Vortrag 1997)
- Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz vom 6. Oktober 1940 betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (EG StGB); Änderung (Einführung eines Vermummungsverbots); abgedruckt als Beilage Nr. 4 im Tagblatt von 1999 (Vortrag 1999)
- Reinhard Hans, Allgemeines Polizeirecht, Dissertation Bern 1993 (Polizeirecht)
- Rhinow René A., Die bundesgerichtliche Praxis zur Demonstrationsfreiheit (Teil 1), in: ZBL 1971 S. 33ff. (Bundesgerichtliche Praxis Teil 1)
- Rhinow René A., Die bundesgerichtliche Praxis zur Demonstrationsfreiheit (Teil 2 und Schluss), in: ZBL 1971 S. 57ff. (Bundesgerichtliche Praxis Teil 2)
- Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995 (Politische Verständigung)
- Zimmerli Ulrich, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, in: ZSR 1978 II S. 1ff. (Verhältnismässigkeit)

§ 1 Einleitung

I. Ausgangslage

1. Entstehungsgeschichte des Vermummungsverbots in der Schweiz

Zwischen 1990 und 1998 fanden in drei Kantonen Volksabstimmungen über ein Vermummungsverbot statt. 1990 stimmten die Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 71 % der Einführung der neuen Strafnorm zu¹. 1995 hiessen die Stimmbürger des Kantons Zürich eine entsprechende Bestimmung mit 70 % Ja-Stimmen gut². Im Kanton Bern war der Ja-Anteil mit 52 % bei der Volksabstimmung von 1998 deutlich tiefer³. In den Kantonen Zürich und Bern lag eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung vor⁴. Im Kanton Basel-Stadt kam es zur Abstimmung, weil gegen den grossrätlichen Gesetzeserlass das Referendum ergriffen wurde⁵.

Heute regelt das Übertretungsstrafrecht in den Kantonen Basel-Stadt, Bern und Zürich, dass sich strafbar macht, wer sich an bewilligungspflichtigen Demonstrationen vermummt.

2. Einschränkung des Blickwinkels auf den Kanton Bern

Der Wortlaut der drei kantonalen Regelungen ist beinahe identisch. Inhaltlich decken sie sich. Für grundsätzliche Überlegungen über das Vermummungsverbot kann man sich - als Fallbeispiel - auf einen dieser Kantone beschränken. Der Kanton Bern bietet sich an, weil die bernische Norm die jüngste ist. Die Berner Diskussion bei der Entstehung des Vermummungsverbots berücksichtigt auch die Erfahrungen der beiden anderen Kantone.

3. Entstehungsgeschichte des Vermummungsverbots im Kanton Bern

a) Geschichtlicher Hintergrund

In den Jahren 1987 bis 1990 fanden in der Stadt Bern viele Demonstrationen statt, welche auch in hohem Mass Sachbeschädigungen zur Folge hatten. 1987 demonstrierte die Zaffaraya⁶, 1988 fand die Tschernobyl-Demonstration⁷ statt, 1990 folgte die Fichen-

¹ BGE 117 Ia 472 Sachverhalt S. 472. Für die Vorlage stimmten 33 528 Personen, gegen die Vorlage 13 368. Als die analoge Vorlage im Kanton Bern zur Abstimmung kam, sprach das bernische Initiativkomitee in der Abstimmungsbotschaft fälschlicherweise von 73 % Ja-Stimmen im Kanton Basel-Stadt.

² Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1997, S. 857

³ Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1998, S. 1; Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1999, S. 128. Für die Vorlage stimmten 130 401 Personen, gegen die Vorlage 118 457.

⁴ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1997, S. 2

⁵ BGE 117 Ia 472 Sachverhalt S. 472

⁶ Die Zaffaraya ist eine Gruppe von "Autonomen", die sich auf dem Berner Gaswerkareal an der Aare ansiedelte. Die Stadtregierung wollte jedoch keine "Chaoten" im Blickfeld aller Marzilibadegäste, welche der Aare entlang gingen. Der illegale Zustand wurde deshalb von der Polizei aufgelöst. Als Reaktion demonst-

Demonstration⁸. Der angezeigte Schaden im Zusammenhang mit diesen Demonstrationen belief sich auf rund 750 000 Franken⁹.

b) Erster Gesetzgebungsversuch: Motion auf kantonaler Ebene

Vor diesem geschichtlichen Hintergrund reichte Grossrat Houriet 1990 die Motion "Sicherheit an Demonstrationen" ein. 1991 verlangte Grossrat Berger in einer Motion ein Vermummungsverbot. In der Folge zog Houriet seine Motion zu Gunsten der Motion Berger zurück. Die Polizeikommandanten von Stadt und Kanton Bern lehnten in ihren Stellungnahmen ein Vermummungsverbot ab¹⁰. Die Polizeidirektoren von Stadt und Kanton sprachen sich ebenfalls gegen das Verbot aus¹¹. Der Grosse Rat lehnte die Motion Berger im März 1991 mit 89 gegen 86 Stimmen ab¹². Der erste Versuch, ein Vermummungsverbot einzuführen, war damit knapp gescheitert.

c) Zweiter Gesetzgebungsversuch: Postulat auf städtischer Ebene

Die meisten Demonstrationen im Kanton Bern finden in der Stadt Bern statt¹³. Wegen der dabei auftretenden Gewalttätigkeiten wollte der Berner Gemeinderat ein Vermummungsverbot auf städtischer Ebene einführen. Der Stadtrat war anderer Meinung und lehnte ein entsprechendes Postulat im Oktober 1992 mit 39 zu 28 Stimmen ab¹⁴. Der zweite Versuch, ein Vermummungsverbot einzuführen, war damit ebenfalls gescheitert. Die Absage an das Verbot war sogar deutlicher als bei der Motion Berger, obwohl die Stadt von den Demonstrationen direkter betroffen ist als der Kanton.

d) Dritter Gesetzgebungsversuch: Kantonale Gesetzesinitiative

Im Januar 1993 reichte das Komitee "Gesetzesinitiative Vermummungsverbot Kanton Bern" in der Form der einfachen Anregung folgende Gesetzesinitiative ein:

rierte die Zaffaraya und deren Sympathisanten. Später stellte die Stadt ein Ersatzgrundstück beim Autobahnanschluss Neufeld zur Verfügung.

⁷ In den 80er-Jahren war der Umweltschutz ein grosses politisches Thema. Die Umweltkatastrophe von 1986 in Tschernobyl schlug deshalb hohe Wellen.

⁸ Beim sog. Fichen-Skandal wurde aufgedeckt, dass auf Bundesebene über einen grossen Teil der Bevölkerung Daten gesammelt wurden. Beispielsweise wurde vermerkt, wenn ein Politiker ein rotes Auto hatte, denn er hätte Kommunist sein können. Die fichierten Angaben waren teilweise falsch.

⁹ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 664; Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 663; Grosser Rat des Kantons Bern, Abstimmungsbotschaft, S. 5

¹⁰ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 1

¹¹ Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1994, S. 3

¹² Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 1; Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1999, S. 128

¹³ In der Diskussion um die Einführung des Vermummungsverbots im Kanton Bern wurden wiederholt die vereinzelt Demonstrationen im Berner Jura erwähnt. Mit der zunehmenden Entspannung der Jurafrage sind Demonstrationen im Berner Jura inzwischen selten geworden.

¹⁴ Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1994, S. 9; Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 661; Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 665

"Es seien die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um zu bestrafen, wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich macht. Es können Ausnahmen bewilligt werden."¹⁵

Der Regierungsrat erklärte die Initiative für gültig und stellte dem Grossen Rat den Antrag, die Gesetzesinitiative mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung zu unterbreiten¹⁶. Die vorberatende Kommission des Grossen Rates stellte im März 1994 jedoch mit zehn zu neun Stimmen ein eigenes Begehren. Sie beantragte, dass der Grosse Rat der Initiative zustimme, eine entsprechende Vorlage ausarbeite und diese den Stimmberechtigten unterbreite¹⁷. Von Beginn weg war klar, dass die Vorlage vors Volk kommen würde: Entweder in der Form der einfachen Anregung (Antrag des Regierungsrates) oder als Gesetzestext (Antrag der Kommission). Der Grosse Rat folgte im September 1994 mit 93 zu 81 Stimmen bei zwei Enthaltungen dem Antrag der vorberatenden Kommission und stimmte in der Schlussabstimmung mit 83 zu 59 Stimmen der Vorlage zu¹⁸. Der Regierungsrat hatte somit den Auftrag, einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen.

Die Gesetzesvorlage wurde 1997 von der Kommission behandelt. Der Regierungsrat lehnte ein Vermummungsverbot nach wie vor ab. Er stellte deshalb das Begehren, der Grosse Rat solle auf die regierungsrätliche Vorlage nicht eintreten und stattdessen die Initiative in der Form der einfachen Anregung dem Volk unterbreiten¹⁹. Die Kommission war hingegen dem Verbot wohlgesinnt und stellte mit 13 zu 8 Stimmen den Antrag, dass auf die Gesetzesänderung einzutreten sei²⁰.

Der Grosse Rat folgte im November 1997 mit 106 zu 70 Stimmen dem Antrag des Regierungsrates und bestätigte seinen Entscheid in der Schlussabstimmung mit 105 zu 56 Stimmen²¹. Der Grosse Rat lehnte somit ein Vermummungsverbot ab. Dies hatte zur Folge, dass die Volksinitiative in der Form der einfachen Anregung zur Abstimmung gebracht werden musste, obschon ein ausformulierter Gesetzesentwurf vorlag.

Am 7. Juni 1998 kam die Gesetzesinitiative in der Form der einfachen Anregung vors Volk. Die Stimmbürger stimmten dem Vermummungsverbot zu²². Damit wurde der Grosse Rat (gegen seinen eigenen Willen) verpflichtet, das Verbot als Strafnorm einzuführen. Der Rat trat im Januar 1999 auf das Geschäft ein. Bei der Detailberatung war vor allem die generalklauselartige Formulierung der Ausnahmeregelung umstritten. Zudem wurde die vom Regierungsrat vorgeschlagene beispielhafte Ausnahmeaufzählung gestrichen. Der Grosse Rat stimmte in der Schlussabstimmung mit 106 zu 25 Stimmen bei 38 Enthaltungen der Aufnahme des Vermummungsverbots ins EG StGB zu und folgte damit dem Volkswillen²³. Der dritte Versuch, ein Vermummungsverbot einzuführen, war somit ein knappes Jahrzehnt nach dem ersten Versuch geglückt.

¹⁵ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 1

¹⁶ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 4

¹⁷ Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1994, S. 18f.

¹⁸ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 670

¹⁹ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1997, S. 5

²⁰ Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1997, S. 9

²¹ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1997, S. 859

²² Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1998, S. 1; Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1999, S. 128. Für die Vorlage stimmten 130 401 Personen, gegen die Vorlage 118 457.

²³ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1999, S. 151

4. Das geltende Vermummungsverbot im Kanton Bern (Art. 22 EG StGB)

Die Kantone dürfen gestützt auf Art. 335 i.V.m. Art. 400 StGB ein Vermummungsverbot als Übertretungsstraftatbestand einführen, weil das Vermummungsverbot nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist²⁴.

Das Vermummungsverbot ist im Kanton Bern in Art. 22 EG StGB festgehalten und lautet wie folgt:

Art. 22 Vermummungsverbot

¹ Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht, wird mit Haft oder Busse bestraft.

² Die zuständige Gemeindebehörde kann Ausnahmen vom Vermummungsverbot bewilligen, wenn achtenswerte Gründe für ein Unkenntlichmachen vorliegen.

Das Vermummungsverbot ist eine Strafnorm mit dem Charakter einer polizeilichen Massnahme. Formell handelt es sich um Strafrecht, materiell jedoch um Polizeirecht. Der spezielle Charakter des Vermummungsverbots führte wohl dazu, dass Prof. Jörg Paul Müller beim Zitat des Basler Verbotes fälschlicherweise von einer Norm des kantonalen Polizeigesetzes²⁵ statt von einer Strafnorm²⁶ spricht.

II. Aufbau der Arbeit

In § 2 wird das Berner Vermummungsverbot aus polizeirechtlicher Sicht betrachtet. Es werden Fragen besprochen, die sich der Polizei bei der Umsetzung der Strafnorm stellen.

In § 3 wird die Optik auf die Gegenseite verlegt und die grundrechtliche Sicht behandelt. Es wird die Frage aufgeworfen, ob Grundrechte den Demonstranten einen Anspruch verleihen, sich an Demonstrationen vermummen zu dürfen.

In § 4 erfolgt ein Rechtsvergleich mit Deutschland. Dieses Land bietet sich für einen Rechtsvergleich an, weil in Deutschland das Kundgebungsrecht detailliert geregelt ist und in Deutschland die gleiche Rechtsmentalität herrscht wie in der Deutschschweiz²⁷.

In § 5 wird das bernische Vermummungsverbot gewürdigt, und es werden Schlussfolgerungen gezogen. Zur heute geltenden Ausnahmeregelung wird ein Revisionsvorschlag unterbreitet. In den Revisionsvorschlag fliessen auch die Erkenntnisse aus dem Rechtsvergleich mit Deutschland ein.

²⁴ BGE 117 Ia 472 E. 2 S. 473ff.

²⁵ Müller, Grundrechte, S. 335

²⁶ Es handelt sich um § 40 Abs. 4 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes vom 15. Juni 1978. BGE 117 Ia 472 Sachverhalt S. 472

²⁷ Es kann festgestellt werden, dass sich die Deutschschweiz oft am deutschen Recht orientiert und die Westschweiz eher am französischen Recht. Die Wahl Deutschlands rechtfertigt sich dadurch, dass das Vermummungsverbot nur in drei Deutschschweizer Kantonen existiert.

Anmerkung:

Die Überlegungen in der vorliegenden Arbeit beruhen ausschliesslich auf dem geltenden Recht. Die Arbeit ist nicht rechtshistorisch ausgerichtet. Diese Anmerkung ist notwendig, weil während der langen Entstehungszeit des Vermummungsverbots im Kanton Bern eine neue Verfassung²⁸ und ein neues Polizeigesetz²⁹ geschaffen wurden und in Kraft traten. Auch die Bundesverfassung wurde inzwischen revidiert³⁰.

²⁸ Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1993; in Kraft seit 1. Januar 1995

²⁹ Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Juni 1996; in Kraft seit 1. Januar 1998

³⁰ Angenommen in der Volksabstimmung vom 18. April 1999; in Kraft seit 1. Januar 2000

§ 2 Polizeirechtliche Sicht

I. Notwendigkeit von Art. 22 EG StGB

Das Vermummungsverbot ist im Kanton Bern in Art. 22 EG StGB geregelt. Im vorliegenden Kapitel wird die Frage behandelt, ob das Verbot zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist oder ob die polizeilichen Aufgaben ohne Verbot ebenso gut vollzogen werden könnten. Zur Beantwortung der Frage muss vorerst Klarheit geschaffen werden, was Sinn und Zweck der Strafnorm ist.

1. Ratio legis des Vermummungsverbots

Das Bundesgericht misst dem Vermummungsverbot zwei Ziele bei³¹: Erstens soll das Verbot Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen verhindern. Zweitens soll verhindert werden, dass der Polizei durch das Unkenntlichmachen die Aufklärung von Straftaten erschwert oder gar verunmöglicht wird. Die beiden Zielrichtungen des Vermummungsverbots können mit "präventive Wirkung" und "beweissichernde Wirkung" betitelt werden. Auf die beiden Wirkungen des Verbots ist im Folgenden näher einzugehen.

a) Präventive Wirkung

"Präventive Wirkung" meint, dass das Vermummungsverbot frühzeitig Auswirkungen auf das Verhalten der Demonstranten hat: Die Veranstaltungsteilnehmer schreiten nicht zu Straftaten, sondern werden von der Verübung abgehalten.

aa) Prävention durch frühzeitiges Eingreifen

Wer Personen oder fremde Sachen schädigt, wird nach dem OR schadenersatzpflichtig und nach dem StGB bestraft.

Der (potenziell) geschädigte Bürger hat nicht nur ein Interesse an Schadenersatz und Strafverfolgung. Er will, dass Personen- und Sachschäden gar nicht erst entstehen. Statt zuerst eine Straftat abwarten zu müssen, sollte die Polizei eingreifen können, bevor Schäden entstanden sind. Art. 22 EG StGB versucht diesem Bedürfnis gerecht zu werden, indem bestraft wird, "wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht".

Neben dem Vermummungsverbot hat die Polizei weitere Rechtsbehelfe, um Gewalttätige von einer Demonstration fernzuhalten. So kann die Polizei gestützt auf Art. 29 lit. b des PolG "Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören". Für die Vornah-

³¹ BGE 117 Ia 472 E. 3f S. 482

me dieser Massnahme genügt bereits der begründete Verdacht, die öffentliche Sicherheit werde gefährdet. Die Eingriffsschwelle ist somit tief angesetzt³².

Eine weitere Massnahme, um Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen zu verhindern, ist der polizeiliche Gewahrsam. Er geht weiter als das blosses Wegweisen oder Fernhalten, weshalb bei ihm die Eingriffsschwelle hoch angesetzt ist. Die Polizei kann gestützt auf Art. 32 Abs. 1 lit. b des PolG "Personen in ihre Obhut nehmen und festhalten, wenn dies zur Verhinderung der unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer erheblichen Straftat erforderlich ist". Gestützt auf Art. 32 PolG kann zwar ein Demonstrant allein aufgrund seiner Vermummung nicht festgenommen werden, jedoch dann, wenn dieser im Begriff ist, eine erhebliche Straftat zu begehen.

Die Polizei hat auch ohne Vermummungsverbot die Möglichkeit, vor der Verübung einer Straftat einzugreifen. Der kantonale Polizeidirektor wies in der Grossratsdebatte auf diese Tatsache hin³³. In einem Zeitungsinterview bestätigte der Stadtberner Polizeidirektor, dass das Vermummungsverbot durch den Erlass des sog. Wegweisungsartikels (Art. 29 PolG) an Aktualität verloren hat³⁴.

Das Vermummungsverbot zeichnet sich also nicht dadurch aus, dass die Polizei bei Anzeichen von Gewalttätigkeiten frühzeitig eingreifen kann. Dies könnte die Polizei auch ohne Vermummungsverbot. Falls dem Vermummungsverbot eine präventive Wirkung zuzuschreiben wäre, so müsste diese auf einem anderen Effekt beruhen.

bb) Prävention durch Schaffung einer friedlichen Grundstimmung

Das Bundesgericht stützte sich in seiner Entscheid zum Basler Vermummungsverbot auf den wissenschaftlich belegten Erfahrungssatz, dass die Vermummung in hohem Masse geeignet ist, den Zusammenhalt gewalttätiger Demonstrationen zu fördern und die Neigung zu Gewalttätigkeiten zu vergrössern³⁵. Diese Verbotswirkung setzt bei der Gruppendynamik statt beim einzelnen Demonstranten an. Die gleichen Teilnehmer, die sich bei Anwesenheit Vermummter gewalttätig verhalten hätten, verhalten sich ohne Vermummte friedlicher.

Nun kann argumentiert werden, das Resultat der wissenschaftlichen Untersuchungen sei unglaubwürdig, denn wer Personen- oder Sachschäden anrichten wolle, tue dies sowieso. Dem ist entgegen zu halten, dass die meisten Demonstranten vor dem Anlass wohl keinen konkreten Tatvorsatz haben. Es besteht aber die Gefahr, dass sie während der Veranstaltung zu Gewalt greifen. Das Vermummungsverbot will bewirken, dass friedlich gestimmte Demonstranten nicht gewalttätig werden.

Eigene Ordnungsdienste der Demonstrationsveranstalter haben ebenfalls das Ziel, einen friedlichen Ablauf der Demonstration zu gewährleisten. Zum Teil arbeitet die Polizei mit den Veranstaltern ein Konzept aus, wie diese durch Eigenleistungen dazu beitragen können, dass die Demonstration in geordneten Bahnen verläuft.

³² Art. 29 PolG war wegen der tiefen Eingriffsschwelle beim Erlassen stark umstritten.

³³ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1997, S. 858

³⁴ "Der Bund" vom 8. Februar 2001 S. 22, Hardliner Wasserfallen, wo ist er geblieben?

³⁵ BGE 117 Ia 472 E. 3g aa S. 484

Brisant ist der Fall, wenn der Ordnungsdienst des Demonstrationsveranstalters - der sog. Demoschutz - verummumt auftritt. In der Stadt Bern bildete zum Beispiel die linksautonome Gruppierung "Antifa" bei drei Demonstrationen einen Demoschutz von jeweils 50 bis 100 meist verummumten Demonstranten, die sich durch rosarote Dreiecke an der Jacke kennzeichneten. Bei zwei Demonstrationen konnte der Demoschutz Gewalttätigkeiten weitgehend verhindern³⁶. Der stellvertretende Kommandant der Stadtpolizei Bern attestiert dem Demoschutz deshalb eine "gewisse de-eskalierende Wirkung"³⁷.

Bei einer dritten Demonstration der "Antifa" kam es hingegen zu Schäden. Zwar verhinderte der Demoschutz Personenschäden, nicht aber Sachschäden. Die Sachbeschädigungen wurden laut dem stellvertretenden Stadtberner Polizeikommandanten bewusst nicht verhindert. Zudem boten die Demoschützer den "Sprayerkommandos" nach deren Ausschwärmern Unterschlupf. Der Demoschutz der "Antifa" sieht seine Aufgabe nach eigenen Angaben nicht darin, spontane, militante Aktionen zu verhindern. Der Demoschutz schreibt über sich selbst: "Wir schützen weder die Interessen der Medien noch die der Bullen oder irgendwelcher ParlamentarierInnen." Die Gruppe soll einen "reibungslosen Ablauf" gewährleisten, was soviel heissen mag, wie "die Demonstrationen nach den eigenen Vorstellungen durchführen"³⁸.

Bei zwei Demonstrationen war der grösstenteils verummumte Demoschutz der "Antifa" gut gesinnt und hat geholfen, Gewalttätigkeiten zu verhindern. Der kündigungseigene Ordnungsdienst hätte zu diesem Zweck auch unverummumt agieren können. Dagegen förderte der Demoschutz der "Antifa" bei der dritten Demonstration die rechtsstaatliche Ordnung nicht und ermöglichte Sprayergruppen das Untertauchen in der Masse. Ein unverummumter Demoschutz hätte die Sprayer wohl nicht geschützt. Er hätte eine friedlichere Grundstimmung geschaffen.

Die vom Bundesgericht zitierten wissenschaftlichen Studien zeigen, dass dank des Verummumungsverbots an Demonstrationen eine friedlichere Grundstimmung herrscht und somit weniger Straftaten begangen werden³⁹. Keiner polizeilichen Massnahme des PolG kommt diese Wirkung zu. Das Verummumungsverbot entfaltet eine eigenständige präventive Wirkung. Die Schaffung einer friedlicheren Grundstimmung ist somit ein wesentlicher Teil der ratio legis des Verummumungsverbots.

b) Beweissichernde Wirkung

In den Debatten über das Verummumungsverbot war strittig, in welchem Ausmass die Verummumung eine Verfolgung von Straftätern beeinträchtigt. Der Regierungsrat hielt wiederholt fest, dass bei Tätern, die in flagranti festgenommen werden, irrelevant sei, ob sie verummumt sind oder nicht. Wenn eine Festnahme in flagranti nicht möglich sei, so dürfe die Täterermittlung bei polizeilichen Foto- oder Videoaufnahmen und durch Zeugenaussagen nicht überbewertet werden⁴⁰. Der städtische Polizeidirektor widersprach den behaupteten schlechten Erfolgsaussichten, Täter aufgrund von Videoaufnahmen zu ermitteln.

³⁶ "Der Bund" vom 19. März 2001 S. 21, Verummumte Autonome als Ordnungskräfte

³⁷ "Der Bund" vom 19. März 2001 S. 1, Wenn Verummumte schützen

³⁸ "Der Bund" vom 19. März 2001 S. 21, Verummumte Autonome als Ordnungskräfte

³⁹ BGE 117 Ia 472 E. 3g aa S. 484

⁴⁰ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 2f.; Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1997, S. 2; Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1999, S. 2

Er wies auf die Bauerndemo hin, bei welcher in Zusammenarbeit mit dem Kanton Jura mehrere Leute identifiziert und angezeigt werden konnten⁴¹. Unstrittig war hingegen, dass die Vermummung die Strafverfolgung tendenziell erschwert, denn unvermummte Demonstranten können besser erkannt und somit leichter überführt werden.

Das Vermummungsverbot hat somit eine beweissichernde Wirkung. Diese Wirkung ist ein repressiver Aspekt der ratio legis.

Aus der beweissichernden Wirkung resultiert zudem eine präventive Wirkung: Wenn sich Demonstranten vergegenwärtigen, dass sie ohne Vermummung leicht erkennbar sind, so begehen sie - aus Angst vor der Strafverfolgung - weniger Straftaten.

2. Exkurs: Bild- und Tonaufzeichnungen (Art. 51 PolG) als Hilfsmittel zur Aufklärung von Straftaten

Ob die Polizei zwecks Identifikation von Straftätern an Demonstrationen Foto- und Filmaufnahmen machen darf, ist eine datenschutzrechtlich relevante Frage⁴². Das Polizeigesetz hat dem Bearbeiten⁴³ von Personendaten einen eigenen Abschnitt gewidmet. Art. 49 Abs. 1 PolG enthält den Grundsatz, dass das kantonale Datenschutzgesetz massgebend ist, soweit das Bundesrecht⁴⁴ oder ein Spezialgesetz nichts anderes bestimmen. Für Massenveranstaltungen regelt Art. 51 Abs. 1 des PolG, dass die Polizei Bild- und Tonaufnahmen machen kann, wenn konkrete Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, es könne zu strafbaren Handlungen gegen Menschen oder Sachen kommen. Diese knappe Umschreibung bildet die formell-gesetzliche Grundlage für das Anfertigen und Bearbeiten der Aufnahmen. In Art. 51 Abs. 2 PolG wird die konkrete Ausgestaltung dem Regierungsrat überlassen, welcher dazu die sog. Videoverordnung erlassen hat⁴⁵. Diese regelt für Datensammlungen die Erhebungsvoraussetzungen, die Zweckbindung und die Vernichtung. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung bestimmt, dass Aufnahmen nur gemacht werden dürfen, wenn konkrete Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass es zu Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen kommen wird. Art. 3 Abs. 2 konkretisiert die Erhebungsvoraussetzungen in einer beispielhaften Aufzählung.

Videoaufnahmen sind an das Erfordernis gebunden, dass Gewaltanzeichen vorliegen müssen. Gewaltanzeichen finden sich an einer Demonstration seltener als vermummte Kundgebungsteilnehmer. Die Schwelle für das Eingreifen mittels Videoaufnahmen ist somit höher angesetzt als jene für das Eingreifen nach dem Vermummungsverbot.

⁴¹ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1997, S. 856

⁴² Zur Datenschutzproblematik: Müller, Grundrechte, S. 44ff.; Müller, Grundrechte, S. 331 Fn.38

⁴³ Dazu gehört auch das Beschaffen von Daten.

⁴⁴ Der Vorrang des Bundesrecht ergibt sich bereits aus Art. 49 Abs. 1 BV (sog. derogatorische Kraft des Bundesrechts).

⁴⁵ Die Verordnung existiert bereits seit 1989. Sie wurde mangels einer formell-gesetzlicher Grundlage im damaligen Polizeirecht auf Art. 38 des kantonalen Datenschutzgesetzes abgestützt. Nach dem Erlassen des PolG von 1997 wurde die Verordnung formell abgeändert (Einführung des Kurztitels "Videoverordnung"; Anpassung des Ingresses an das PolG; Aufnahme des Datenschutzes im Zweckartikel). Materiell blieb die Verordnung unverändert.

3. Fazit

Das Vermummungsverbot hat zum Ziel, bei Demonstrationen

1. eine friedlichere Grundstimmung zu schaffen, was Straftaten verhindert;
2. die Strafverfolgung zu erleichtern.

Rechtsstaatlich besteht ein Bedürfnis für ein Vermummungsverbot, falls damit die gesetzten Ziele auch tatsächlich erreicht werden. In den vom Bundesgericht erwähnten Studien wird nachgewiesen, dass Demonstrationen mit weniger Vermummten friedlicher verlaufen. Einleuchtend ist, dass unvermummte Personen besser identifiziert werden können als vermummte.

Für die Wirkung des Vermummungsverbots ist letztlich entscheidend, ob durch das Verbot wirklich weniger Leute an den Demonstrationen vermummt auftreten. Die diesbezüglichen Erfahrungen sind positiv. Nachdem im Kanton Basel-Stadt das Vermummungsverbot eingeführt wurde, bewirkte die blosse Anwesenheit der Polizei, dass der eine oder andere Demonstrant sich der Vermummung entledigte⁴⁶. Das Vermummungsverbot entfaltet Wirkung.

Somit kann festgestellt werden:

1. Die vom Vermummungsverbot verfolgten Ziele sind erstrebenswert, denn sie sind rechtsstaatlich motiviert.
2. Das Verbot ist geeignet, diese Ziele zu erreichen.
3. Mit dem geltenden Polizeigesetz lassen sich diese Ziele nicht erreichen.

Das Vermummungsverbot ist somit notwendig. Das Verbot ist zu begrüssen - vorausgesetzt, dass es verhältnismässig gehandhabt wird.

II. Probleme bei der Anwendung von Art. 22 EG StGB

1. Örtlicher und sachlicher Anwendungsbereich

a) Örtlicher Anwendungsbereich

Art. 22 EG StGB ist eine kantonale Norm. Sie gilt im ganzen Kantonsgebiet gleichermassen. Der Strafartikel hat aber eine Spezialität: Obwohl er formell den ganzen Kanton betrifft, kommt er nicht in allen Gemeinden zum Tragen. Dies deshalb, weil das Vermummungsverbot nur gilt, wenn die Gemeinde Demonstrationen als bewilligungspflichtig erklärt hat. Der örtliche Anwendungsbereich wird faktisch durch den sachlichen Anwendungsbereich eingeschränkt.

⁴⁶ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 662; Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1994, S. 5

b) Sachlicher Anwendungsbereich

Nach Art. 22 EG StGB ist nur strafbar, wer sich an einer *bewilligungspflichtigen* Versammlung oder Kundgebung unkenntlich macht. Strafflos bleibt dagegen die Vermummung an nicht-bewilligungspflichtigen Demonstrationen.

Demonstrationen auf öffentlichem Grund können einer generellen Bewilligungspflicht unterstellt werden, weil eine Demonstration gesteigerten Gemeingebrauch darstellt⁴⁷. Veranstaltungen auf privatem Boden können dagegen nicht generell bewilligungspflichtig erklärt werden, weil dies eine unverhältnismässige Einschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit darstellen würde und somit verfassungswidrig wäre⁴⁸. Ein Verbot von Versammlungen auf privatem Grund darf nur bei konkreter und ernsthafter Gefahr für die öffentliche Ordnung ausgesprochen werden⁴⁹. Die Kantonsverfassung regelt in Art. 19 Abs. 2, dass ausschliesslich Kundgebungen auf öffentlichem Grund bewilligungspflichtig erklärt werden können.

Für die Einführung einer Bewilligungspflicht braucht es gemäss der Kantonsverfassung ein Gesetz oder ein Gemeindereglement. Der Kanton hat bislang kein solches Gesetz erlassen. In einem Grossratsvotum wurde behauptet, die Stadt Bern sei die einzige Gemeinde, die ein Reglement für Kundgebungen kenne⁵⁰. Die Aussage wurde vom Grossen Rat im Raum stehen gelassen, ist jedoch zumindest unpräzise. So kennt beispielsweise die Stadt Biel eine Bewilligungspflicht für Demonstrationen auf öffentlichem Grund⁵¹. In Biel wurde die Norm in ein umfassendes Reglement eingebettet.

In der Stadt Bern ist nicht jede Kundgebung bewilligungspflichtig. Art. 3 des Kundgebungsreglements der Stadt Bern⁵² sieht für Spontankundgebungen lediglich eine Meldepflicht vor. Als Spontankundgebungen gelten gemäss Abs. 2 dieses Reglements nichtorganisierte Kundgebungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem aktuellen Ereignis stehen und bei denen das Einholen einer Bewilligung zeitlich ausgeschlossen oder zumindest nicht mehr zumutbar ist. Ob das Einholen einer Bewilligung zeitlich ausgeschlossen oder nicht mehr zumutbar ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Der Stadtberner Polizeidirektor wies darauf hin, dass die Stadtpolizei in der Lage sei, innerhalb einer Viertel- oder halben Stunde eine Bewilligung zu erteilen⁵³. Dagegen nimmt sich die Stadtpolizei im nichtdringlichen Fall zur Gesuchsbehandlung zehn Tage Zeit⁵⁴, wobei das Gesuch mindestens drei Wochen vor der Veranstaltung einzureichen ist⁵⁵. Die Stadtberner Regelung, wo-

⁴⁷ So beispielsweise in der Stadt Bern. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung betreffend die besondere Nutzung öffentlicher Strassen (Strassennutzungsverordnung; SNV) vom 28. Juni 2000 (SSSB 732.211)

⁴⁸ Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S.69

⁴⁹ Müller, Grundrechte, S. 335

⁵⁰ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1999, S. 148

⁵¹ Art. 15 Abs. 1 des Polizeireglements der Stadt Biel vom 18. November 1976

⁵² Reglement über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR) vom 26. November 1995 (SSSB 143.1)

⁵³ Tagblatt 1999, Wasserfallen S. 150

⁵⁴ Art. 3 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen vom 24. April 1996 zum Reglement über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (SSSB 143.11)

⁵⁵ Art. 1 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen vom 24. April 1996 zum Reglement über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (SSSB 143.11). Zum Vergleich: In der Stadt Zürich muss das Gesuch erst 72 Stunden vor Beginn des bewilligungspflichtigen Vorhabens eingereicht sein (Yvo Hangartner, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBL 1995 S. 104f.). Hangartner erachtet eine einwöchige Frist als angemessen, um das Gesuch eingehend zu prüfen und mit Auflagen bezüglich Routen und Ordnungsdienst zu versehen.

nach Spontankundgebungen keiner Bewilligung bedürfen, stimmt mit der Lehrmeinung überein, dass diese Veranstaltungen ihrer Natur nach keine Bewilligungspflicht ertragen⁵⁶.

Vermummung an Demonstrationen ist im Kanton Bern nach den heute geltenden Erlassen nur verboten, wenn kumulativ die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- Die Demonstration findet auf öffentlichem Grund statt.
- Die Demonstration findet in einer Gemeinde statt, welche für Kundgebungen eine Bewilligungspflicht kennt.
- In der Stadt Bern zusätzlich: Es handelt sich nicht um eine Spontankundgebung.

c) Besserer örtlicher Anwendungsbereich: Gemeindegebiet

Die Gemeinden könnten die Vermummung an Demonstrationen auch kraft eigenen Rechts verbieten. Dies wäre auf zwei Arten möglich⁵⁷: Einerseits käme die Normierung eines generellen Vermummungsverbots in einem Gemeindefreglement in Frage. Andererseits könnte bei Demonstrationsbewilligungen im Sinne einer Auflage die Vermummung im Einzelfall verboten werden.

Der Regierungsrat machte den Grossen Rat darauf aufmerksam, dass die Hoheit über den für Demonstrationen benutzten öffentlichen Grund den Gemeinden zusteht. Somit sei gar nicht der Kanton für die Demonstrationsbewilligungen - und für das damit verbundene Vermummungsverbot - zuständig⁵⁸. Weiter führte der Regierungsrat aus, dass es der Bundesrat seinerzeit ablehnte, ein Vermummungsverbot im eidgenössischen Strafrecht einzuführen, weil er die Gemeinden nicht in ihrer Autonomie einschränken wollte. Das Berner Stimmvolk entschied, das Vermummungsverbot kantonsweit einzuführen und somit die Autonomie der Gemeinden zu beschränken: Wenn die Gemeinden Kundgebungen bewilligungspflichtig erklären, so müssen sie das Vermummungsverbot akzeptieren.

Aus rechtlicher Sicht hätte man die Entscheidung über die Einführung eines Vermummungsverbots den Gemeinden überlassen sollen. Die Kantonsverfassung legt zur Gemeindeautonomie fest, dass das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren soll (Art. 109 Abs. 2 KV). Bezüglich des Vermummungsverbots gab es keinen Anlass, die Gemeindeautonomie zu beschränken. Ein Verbot für den ganzen Kanton bietet keinen Vorteil gegenüber einer örtlich zersplitterten Regelung. Die Rahmenbedingungen der Kundgebungen variieren ohnehin von Fall zu Fall und müssen am Kundgebungsort - d.h. bei der Gemeinde - vorgängig abgeklärt werden.

2. Pflicht zur Rechtsanwendung

a) Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip - auch Grundsatz der Gesetzmässigkeit genannt - ist in Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung und in Art. 21 des Polizeigesetzes verankert. Es besagt einerseits,

⁵⁶ Müller, Grundrechte, S. 216

⁵⁷ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 2; Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1994, S.

14

⁵⁸ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 2

dass Handlungen von (Polizei-)Behörden gesetzliche Normen voraussetzen; andererseits, dass gesetzliche Normen Handlungen einer Behörde zur Folge haben müssen.

Eine gesetzliche Norm ermächtigt und verpflichtet die Behörden zugleich. Art. 22 EG StGB auferlegt der Polizei die Pflicht, gegen vermummte Demonstranten einzuschreiten. Die Stadtpolizei Bern verhält sich jedoch gegenüber vermummten Demonstranten auffallend passiv. Sie verstösst damit gegen geltendes Recht.

Ein Ziel des Legalitätsprinzips ist die Gewährleistung von Rechtssicherheit durch Voraussehbarkeit⁵⁹. Durch das Auseinanderfallen von Gesetzestext und Realität bleibt dieses Ziel unerreicht.

Ein weiteres Ziel des Legalitätsprinzips ist die Gewährleistung von Rechtsgleichheit⁶⁰. Die Polizei muss alle Vermummten gleich behandeln. Setzt die Polizei das Vermummungsverbot nicht konsequent durch, so stellt sich die folgende Frage: Hat ein wahllos herausgegriffener vermummter Demonstrant - unter Berufung auf die Rechtsgleichheit - einen Anspruch auf Straffreiheit?

Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, denn das Legalitätsprinzip geht dem Rechtsgleichheitsgebot im Konfliktfall vor. Handelt es sich beim Nichtvollzug nicht um einen Einzelfall, sondern um eine eigentliche gesetzeswidrige Praxis, so kann der Bürger verlangen, dass er abweichend vom klaren Gesetzeswortlaut behandelt - d.h. nicht bestraft - wird⁶¹.

Vermummung an Demonstrationen wird in der Stadt Bern nicht konsequent verfolgt. Deshalb darf heutzutage in Bern niemand wegen Vermummung an einer Demonstration bestraft werden. Nur durch eine grundsätzliche⁶² Praxisänderung der Stadt Bern würde es möglich, Demonstranten in Bern aufgrund von Art. 22 EG StGB zu bestrafen.

b) Opportunitätsprinzip

Im Polizeirecht gilt das Opportunitätsprinzip. Dieses besagt, dass die Polizei nicht ohne Weiteres zum Einschreiten verpflichtet ist. Ihr steht vielmehr ein Entschliessungs-⁶³ und ein Auswahlermessen⁶⁴ zu⁶⁵.

Das Ermessen dient einer zweckmässigen, möglichst optimalen Aufgabenerfüllung. Die Polizei soll ihre personellen und sachlichen Mittel möglichst effizient einsetzen, indem sie Wichtiges von Bagatellen trennt und bei der Aufgabenerfüllung Prioritäten setzt⁶⁶.

In Frage steht, ob das Opportunitätsprinzip beim Vermummungsverbot anwendbar ist. Dazu muss entschieden werden, ob auf das formelle Element (Strafnorm) oder auf das mate-

⁵⁹ Häfelin / Müller, Verwaltungsrecht, Rz. 300

⁶⁰ Häfelin / Müller, Verwaltungsrecht, Rz. 301

⁶¹ Häfelin / Müller, Verwaltungsrecht, Rz. 412

⁶² Häfelin / Müller, Verwaltungsrecht, Rz. 420. Eine singuläre Abweichung genügt nicht.

⁶³ Dies betrifft das Ansetzen einer Massnahme.

⁶⁴ Dies betrifft die Wahl der geeignetsten von mehreren möglichen Massnahmen.

⁶⁵ Reinhard, Polizeirecht, S. 170

⁶⁶ Reinhard, Polizeirecht, S. 171f.

rielle Element (Charakter einer polizeilichen Massnahme) des Vermummungsverbots abzustellen ist.

Grundsätzlich ist das Vermummungsverbot als normale Strafnorm zu betrachten, denn es wurde als solche geschaffen. Soll der Straftartikel ausnahmsweise gleich behandelt werden wie polizeiliche Massnahmen, so muss dies begründet werden. Es besteht jedoch kein stichhaltiger Grund, von der formellen Klassierung des Verbots als Strafnorm abzuweichen. Die Anknüpfung an das formelle Element des Vermummungsverbots bietet sich sogar an, denn in Frage steht die Anwendbarkeit eines Prinzips, und Prinzipien sind dogmatischer, formalistischer Natur.

Das Opportunitätsprinzip ist auf Straftartikel - wie etwa Art. 22 EG StGB - nicht anwendbar. Die aufwändigen Eingriffe, um einzelne Vermummte aus einer Demonstration heraus zu holen, können deshalb der Polizei nicht erspart bleiben⁶⁷. Das Opportunitätsprinzip gilt nur im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehraufgabe. Bei der Strafverfolgung gilt dagegen das Legalitätsprinzip⁶⁸.

Auch das PolG trennt in Art. 26 klar zwischen polizeilichen Massnahmen (Abs. 1) und Strafverfolgung (Abs. 2). In Art. 26 Abs. 2 wird das Gesetz über das Strafverfahren vom 15. März 1995 (BSG 321.1) als für die Strafverfolgung massgeblich erklärt. Dieses bestimmt in Art. 3, dass die Strafverfolgung von Amtes wegen einzuleiten ist, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht. Die Ausnahmen werden in Art. 4 genannt. Von der Strafverfolgung kann beispielsweise abgesehen werden, wenn "das Verschulden und die Tatfolgen gering sind". Ob diese Ausnahmeumschreibung auf das Vermummungsverbot Anwendung findet, kann nicht von der Polizei entschieden werden, denn dieser Entscheid fällt nicht in ihre Kompetenz. Zuständig für den Entscheid über die Strafverfolgung sind Untersuchungsbehörde und Staatsanwaltschaft gemeinsam, die Anklagekammer sowie die urteilenden Gerichte (Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über das Strafverfahren).

Die Polizei ist demnach verpflichtet, bei Verstössen gegen das Vermummungsverbot einzugreifen.

c) Besserer Normtypus: Polizeiliche Massnahme

Das Vermummungsverbot muss von der Polizei ungeachtet der konkreten Situation durchgesetzt werden, weil es eine Strafnorm ist. Bei der Strafverfolgung hat die Polizei kein Ermessen.

Wenn der Polizei ein Ermessen eingeräumt werden sollte, so müsste das Vermummungsverbot (ohne Strafdrohung) als polizeiliche Massnahme im Polizeigesetz geregelt werden. Die Massnahmen nach Art. 27ff. PolG räumen der Polizei ausnahmslos ein Ermessen ein. Die Formulierung des Vermummungsverbots im Polizeigesetz könnte in Anlehnung an Art. 29 lit. b des PolG wie folgt lauten: "Die Polizei kann Vermummte von bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen fernhalten, wenn der begründete Ver-

⁶⁷ In der Kommission von 1994 wies der kantonale Polizeidirektor darauf hin, dass es zum Herausholen von sechs vermummten Personen aus einer Demonstration die doppelte oder dreifache Zahl von Beamten braucht. Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1994, S. 3

⁶⁸ Reinhard, Polizeirecht, S. 170

dacht besteht, dass sie oder andere Teilnehmer die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören."

Die Regelung des Vermummungsverbots im PolG statt im EG StGB hätte den Vorteil, dass der Polizei ein Ermessen zustünde. Damit würde der Gesetzeswortlaut besser mit der Verhaltensweise der Polizei übereinstimmen.

3. Probleme der Auslegung von Art. 22 EG StGB

a) Unkenntlichmachen

aa) Vermummung der Demonstranten

Nach Art. 22 Abs. 1 EG StGB macht sich strafbar, "wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht". Auslegungsbedürftig ist dabei vor allem der Begriff "unkennlich machen". Das Bundesgericht meint zur analogen Norm des Kantons Basel-Stadt, "Unkenntlichmachen" sei zwar ein allgemeiner Begriff, doch sei klar, was damit gemeint sei⁶⁹. Der Bürger dürfe nicht so auftreten, dass sein Gesicht und seine Identität nicht erkennbar sei. Das Bundesgericht erachtet wegen der Vielfalt des Erscheinungsbildes von Demonstranten eine generelle Umschreibung als sinnvoll. Eine beispielhafte Aufzählung von verbotenen Aufmachungen würde nicht Klarheit schaffen, denn die heiklen Grenzfälle würden dadurch kaum gelöst.

Der Begriff des "Unkenntlichmachens" bezieht sich lediglich auf das Gesicht. Der kantonale Polizeidirektor stellte dies in der Grossratsdebatte klar⁷⁰. Sehr deutlich kommt diese Begriffsauslegung auch in der Abstimmungsbotschaft zum Ausdruck, in welcher auf der ersten Textseite in grosser Schrift zu lesen ist: "Wer sein Gesicht bei Demonstrationen unkenntlich macht, soll in Zukunft im Kanton Bern bestraft werden. Dies verlangt eine Gesetzesinitiative, die nun zur Abstimmung gelangt."

Die Konkretisierung des Begriffs "Unkenntlichmachen" muss in der Praxis erfolgen, weil die möglichen Bekleidungen von Demonstranten sehr vielfältig sind. Klar ist, dass das Tragen eines Motorradhelms oder eines "Gangster-Strumpfs", der nur für Augen und Mund Löcher ausspart, ein Unkenntlichmachen darstellt. Klar ist ebenfalls, dass nicht bestraft wird, wer eine der Witterung angemessene Bekleidung trägt, den Mantelkragen hochstellt oder eine Perücke trägt. Heikel ist vor allem die Kumulation von an sich unproblematischen Kleidungsgegenständen. Wie ist es zu werten, wenn sich jemand im Winter mit Mütze, Halstuch und Sonnenbrille (bis zur Unkenntlichkeit) einkleidet? Solche heikle Fragen müssen im Einzelfall beantwortet werden.

Der Umstand allein, dass eine Person unkenntlich ist, heisst nicht zwingend, dass die Person zu bestrafen ist. So wäre es grotesk, Demonstranten gestützt auf Art. 22 EG StGB zu bestrafen, wenn sich diese nach einem polizeilichen Tränengaseinsatz ein Taschentuch vor das Gesicht halten müssen⁷¹. Solche Situationen werden durch die ratio legis des Vermummungsverbots nicht erfasst.

⁶⁹ BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 481

⁷⁰ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 669

⁷¹ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 668

bb) Vermummung der Polizisten

Im Interesse der Rechtsgleichheit ist zu fordern, dass auch die im Einsatz stehenden Polizisten identifizierbar sein müssen (z.B. anhand einer Nummer auf der Uniform). Dadurch könnten allfällige fehlbare Ordnungshüter zur Verantwortung gezogen werden⁷². Normalerweise ist das Gesicht der Polizisten erkennbar. Die Uniform alleine führt zu keinem Unkenntlichmachen⁷³. Die Polizisten sind hingegen unkenntlich, wenn sie einen Einsatzhelm tragen, bei dem die Plexiglasscheibe nach unten geklappt ist. Vielleicht sind sie auch bereits mit nach oben geklappter Plexiglasscheibe unkenntlich.

Zur Rechtfertigung der Vermummung von Polizisten kann vorgebracht werden, das Rechtsgleichheitsgebot gebiete auch, Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln. Die Polizisten wollen sich mit dem Helm vor Kopfverletzungen schützen und nicht wie randalierende Demonstranten vor der Strafverfolgung.

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verbietet es Polizisten nicht, eine (zweckmässige) Dienstbekleidung zu tragen, die sie unkenntlich macht. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gebietet jedoch, dass eine einfache Massnahme (Anbringen einer Nummer auf der Uniform⁷⁴) ergriffen werden sollte, um die Identifizierbarkeit der Polizisten wieder herzustellen. Nur bei Identifizierbarkeit können Demonstranten gegen gesetzeswidrig handelnde Polizisten rechtliche Schritte einleiten.

In der Stadt Bern tragen Polizisten bei Demonstrationen weder eine Nummer noch ein Namensschild auf der Uniform. Das Anbringen von Identifikationsmerkmalen an Demonstrationen wurde ihnen bislang nicht auferlegt⁷⁵. Wenn Polizisten in voller "Kampfmontur" auftreten, so machen sie sich unkenntlich im Sinne von Art. 22 Abs. 1 EG StGB. Können deshalb Polizisten nach diesem Artikel bestraft werden, wenn es sich um bewilligungspflichtige Versammlungen oder Kundgebungen handelt? Nein, dies ist nicht der Fall. Art. 32 StGB regelt, dass die Tat, die das Gesetz oder eine Amts- oder Berufspflicht gebietet, kein Verbrechen oder Vergehen ist. Die Regel gilt kraft Art. 102 StGB auch für Übertretungen. Nach Art. 1 EG StGB findet der Allgemeine Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches auf die nach kantonalem Strafrecht strafbaren Handlungen (wie z.B. das Vermummungsverbot) entsprechend Anwendung.

Polizisten dürfen sich zwecks Dienst Erfüllung unkenntlich machen, ohne dass sie dadurch eine strafbare Handlung begehen.

⁷² Alfred Kölz, Staatsrechtliche Rechtsprechung, S. 529

⁷³ BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 481. Auch auf Demonstrantenseite darf uniformiert aufgetreten werden. Beispielsweise kann Pflegepersonal in weissen Kitteln demonstrieren.

⁷⁴ Die Nummer hat im Gegensatz zum Namensschild den Vorteil, dass der Polizist keine privaten Belästigungen befürchten muss. Um Verwechslungen und falsche Anschuldigungen zu verhindern, können beispielsweise vierstellige Nummern verwendet werden, wobei nicht fortlaufende Nummern eingesetzt werden und nicht bei jeder Demonstration die gleichen Nummern im Einsatz stehen.

⁷⁵ "Der Bund" vom 24. März 2001 S. 26, "Hamburger Modell" bei Demonstrationen. Seit Herbst 1999 tragen Stadtberner Polizeibeamte Namensschilder, aber nur im sog. friedlichen Ordnungsdienst.

b) Bewilligungspflichtige Versammlungen oder Kundgebungen

Meistens kann problemlos entschieden werden, ob eine "bewilligungspflichtige Versammlung oder Kundgebung" vorliegt. Eine Bewilligungspflicht ergibt sich aus einem kantonalen oder kommunalen Erlass.

Im Kanton Basel-Stadt wurden maskierte Fasnachtsaktivitäten in einer gesetzlichen Regelung vom Vermummungsverbot ausgenommen⁷⁶. Im Kanton Bern ist die Beurteilung der Fasnacht weniger klar. In der Berner Grossratsdebatte äusserte selbst ein vehementer Verbotsbefürworter die Meinung, dass das Verbot für die Fasnacht nicht gelten soll⁷⁷. Die Aussage blieb unwidersprochen. Es kann deshalb - und auch aus gesundem Menschenverstand - davon ausgegangen werden, dass es die Absicht des Gesetzgebers war, die Fasnacht vom Verbot auszunehmen. Offen ist, durch welchen Mechanismus die Fasnacht vom Vermummungsverbot ausgenommen wird. Entweder fällt die Fasnacht aufgrund der *ratio legis* nicht unter den Begriff der "Versammlungen oder Kundgebungen" im Sinne von Art. 22 Abs. 1 EG StGB, oder sie ist als Ausnahmegrund von Art. 22 Abs. 2 EG StGB zu verstehen.

c) Achtenswerte Gründe

Das Vermummungsverbot gilt nicht absolut. Absatz 2 von Art. 22 EG StGB statuiert, dass die zuständige Gemeindebehörde Ausnahmen vom Verbot bewilligen kann, "wenn achtenswerte Gründe für ein Unkenntlichmachen vorliegen". Das Gesetz umschreibt nicht näher, was unter "achtenswerten Gründen" zu verstehen ist.

Der Regierungsrat stellte den Antrag, der Generalklausel eine exemplarische Aufzählung anzufügen. Als Beispiele für "achtenswerte Gründe" nannte er die Interessen des Persönlichkeitsschutzes, religiöse Anschauungen und den Fall, dass Zweck und Motiv einer Versammlung oder Kundgebung nur durch das Unkenntlichmachen des Gesichts optimal dargestellt werden können⁷⁸. Die Fraktionen folgten dem Regierungsrat nicht und lehnten in der vorberatenden Kommission von 1998 eine beispielhafte Aufzählung von "achtenswerten Gründen" einstimmig ab mit der Begründung, eine Aufzählung aller Ausnahmegründe sei nicht möglich; die Bestimmung solle darum so knapp wie möglich gehalten werden⁷⁹. In der Diskussion im Ratsplenum ging kein Antrag ein, man solle die Variante des Regierungsrates einführen. Das Bundesgericht bemerkte zur Frage der Nennung von Ausnahmegründen, dass sich eine offene Formulierung für den Bürger als vorteilhaft erweisen könne, da eine Konkretisierung das Anwendungsfeld der Ausnahmeregelung einschränken könne⁸⁰.

Eine *abschliessende* Aufzählung der Ausnahmeveraussetzungen schränkt in der Tat die Zahl der möglichen Ausnahmesituationen ein. Eine *beispielhafte* Aufzählung erleichtert die Anwendung der Verbotsnorm. Sie lässt - im Gegensatz zu einer abschliessenden Aufzählung - weitere, ähnliche Ausnahmegründe zu. Eine beispielhafte Aufzählung von "ach-

⁷⁶ BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 481

⁷⁷ Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 664

⁷⁸ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1997, S. 5; Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1999, S. 6. Der Wortlaut von Art. 22 EG StGB wurde erst 1999 vom Grossen Rat diskutiert. Der Regierungsrat musste den Entwurf jedoch bereits 1997 präsentieren.

⁷⁹ Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1998, S. 4f.

⁸⁰ BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 482

tenswerten Gründen" hätte die Rechtssicherheit erhöht, weil sie die Absicht des Gesetzgebers klarer hervortreten liesse.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene beispielhafte Nennung von Ausnahmegründen wurde nicht in die Formulierung von Art. 22 Abs. 2 EG StGB übernommen. Die von ihm genannten Ausnahmegründe haben dennoch Gültigkeit. Die Kommission war mit den vorgeschlagenen Gründen einverstanden, nur strebte sie eine schlanke Formulierung an⁸¹.

Eine Ausnahmegewilligung kann beantragen, wer Interessen des Persönlichkeitsschutzes geltend macht; beispielsweise demonstrierende Homosexuelle, die auf die Ungleichbehandlung mit heterosexuellen Paaren aufmerksam machen wollen. Auf eine Ausnahmegewilligung hoffen können auch islamische Demonstranten, wenn sie geltend machen, dass ihre Frauen aus religiöser Überzeugung ein Kopftuch tragen. Für Umweltaktivisten besteht die Möglichkeit einer Ausnahmegewährung, wenn sie vorbringen, dass die Bevölkerung nur mit Gasmasken auf die schlechte Luftqualität aufmerksam gemacht werden kann. Es wäre sogar denkbar, dass Personen, die gegen das Vermummungsverbot demonstrieren wollen, eine Ausnahmegewilligung mit der Begründung beantragen, nur durch Unkenntlichmachen könne dargestellt werden, dass vermummte Demonstranten nicht zwingend gewalttätig sind.

Art. 22 Abs. 2 EG StGB begründet keinen Anspruch auf eine Ausnahmegewilligung, denn es handelt sich um eine Kann-Formulierung. Die Bewilligungsbehörde verfügt über ein Ermessen. Das Ermessen muss pflichtgemäss wahrgenommen werden. Das Rechtsgleichheitsgebot sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sind beim Ermessensentscheid zu beachten⁸².

Eine Ausnahme vom Vermummungsverbot wird - falls überhaupt - nur gewährt, wenn "achtenswerte Gründe" vorliegen. Es stellt sich die Frage, welche Wirkung dem Merkmal "achtenswert" beizumessen ist. Mit dem Ausdruck "achtenswert" soll klargestellt werden, dass nicht jeder Grund genügt, um eine Ausnahme zu gewähren. Die Kann-Formulierung von Art. 22 Abs. 2 EG StGB räumt der (Ausnahme-)Bewilligungsbehörde ein Ermessen ein. Der Ausdruck "achtenswert" weist darauf hin, dass bei der Ausübung dieses Ermessens strenge Anforderungen an die Ausnahmegründe zu stellen sind.

4. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kann folgendes festgestellt werden:

1. Art. 22 EG StGB als kantonaler Strafartikel findet wegen seines einschränkenden sachlichen Geltungsbereichs nicht in allen Gemeinden des Kantonsgebiets Anwendung. Es wäre zweckmässiger gewesen, den Gemeinden ihre Autonomie zu belassen. Damit hätten die Gemeinden ihre Interessen und besonderen Verhältnisse besser berücksichtigen können.
2. Das Vermummungsverbot ist eine Strafnorm. Für Strafnormen kommt das Opportunitätsprinzip nicht zum Tragen. Das Nichtbestrafen von vermummten Demonstranten ist

⁸¹ Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1998, S. 4f.

⁸² Häfelin / Müller, Verwaltungsrecht, Rz. 357

ein rechtswidriges Unterlassen der Strafverfolgungsbehörden. Wenn man das Vermummungsverbot nach dem Opportunitätsprinzip handhaben möchte, so müsste das Verbot nicht als Strafnorm (im EG StGB), sondern als polizeiliche Massnahme (im PolG) statuiert werden. Vermummung an Demonstrationen wird in der Stadt Bern nicht konsequent verfolgt. Die heutige Ausgestaltung von Art. 22 EG StGB ist für das von der Polizei an den Tag gelegte Verhalten unzweckmässig, weil der Gesetzestext und die Realität auseinanderfallen.

3. Artikel 22 EG StGB enthält offene Rechtsbegriffe. Generelle Umschreibungen sind die einzige Möglichkeit, alle denkbaren Fälle von "Unkenntlichmachen" und "achtenswerten Gründen" zu erfassen. Die Generalklauseln in Art. 22 EG StGB sind zweckmässig. Beispielhafte Aufzählungen würden die abstrakten Rechtsbegriffe jedoch sinnvoll ergänzen.

§ 3 Grundrechtliche Sicht

I. Das Verhältnismässigkeitsprinzip

Kritiker des Vermummungsverbots haben den Einwand vorgebracht, das Verbot sei unverhältnismässig.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wurde ursprünglich im Polizeirecht entwickelt, gilt heute jedoch als allgemeiner Grundsatz des Verfassungsrechts⁸³. Er gilt für alle drei Staatsgewalten und unabhängig davon, ob diese rechtsetzend oder rechtsanwendend tätig sind⁸⁴.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist in Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung verankert. Er fand in Art. 36 Abs. 3 BV Eingang als Voraussetzung für Grundrechtseingriffe. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird für polizeiliche Massnahmen in Art. 23 PolG konkretisiert. Die gesetzliche Umschreibung der Verhältnismässigkeit hat rein deklaratorische Bedeutung. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der auch ohne explizite gesetzliche Nennung gilt⁸⁵.

Wie können Bürger, die sich an Demonstrationen unkenntlich machen möchten, das Verhältnismässigkeitsprinzip geltend machen? Auf Gesetzesstufe findet sich kein Rechtsschutz für die betroffenen Bürger. Auf Verfassungsebene führt nur ein indirekter Weg zum Ziel. Die Verhältnismässigkeit ist zwar jedem verfassungsmässigen Recht immanent und darum unabdingbare Voraussetzung für die Verfassungskonformität von Grundrechtseingriffen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist aber kein eigenständiges verfassungsmässiges Recht. Die Verhältnismässigkeit kann nicht direkt angerufen werden, sondern nur, indem die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts geltend gemacht wird. Wenn Bürger vor Gericht vorbringen wollen, das Vermummungsverbot sei unverhältnismässig, so müssen sie geltend machen, das Vermummungsverbot greife unverhältnismässig stark in Grundrechte ein.

Da das Verhältnismässigkeitsprinzip nur mit Klage wegen Verletzung eines Grundrechts geltend gemacht werden kann, muss nach Grundrechtseingriffen gesucht werden, die durch das Vermummungsverbot verursacht werden. Am naheliegendsten ist die Klage, die Meinungsäusserungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit seien verletzt.

Die Demonstrationsfreiheit existiert im schweizerischen Recht nicht als eigenständiges Grundrecht, sondern ist eine Kombination der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV, Art. 17 KV, Art. 10 EMRK) mit der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV, Art. 19 KV, Art. 11 EMRK). Verschleierte islamische Frauen können die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV, Art. 14 KV, Art. 9 EMRK) geltend machen. Denkbar ist auch, dass der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV, Art. 12 KV, Art. 8 EMRK) tangiert ist, wenn Demonstranten der Öffentlichkeit ihre Identität preisgeben müssen. Als weiteres möglicherweise verletztes

⁸³ Reinhard, Polizeirecht, S. 198

⁸⁴ Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 10. Jede Staatsgewalt ist sowohl rechtsetzend wie rechtsanwendend tätig. Zur Illustration: Die Judikative muss primär geltendes Recht anwenden, schafft aber auch Richterrecht. Die Legislative erlässt Gesetze. Dabei wendet sie die Gesetze über den parlamentarischen Geschäftsverkehr an. Die Exekutive erlässt Verordnungen. Dies ist gleichzeitig ein rechtsetzender und rechtsanwendender Akt: Übergeordnetes Recht wird vollzogen, Verordnungsrecht wird geschaffen.

⁸⁵ Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 22f.

Grundrecht muss das Willkürverbot (Art. 9 BV, Art. 11 KV) in Betracht gezogen werden. Schliesslich ist zu prüfen, ob - neben dem Schutz der Grundrechte - der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz (Art. 28ff. ZGB) dem Bürger eine Klagemöglichkeit einräumt, wenn er an einer Demonstration nur unvermummt teilnehmen darf.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die genannten Grundrechte dem Vermummungsverbot zuwider laufen. Grundrechte sind verfassungsmässige bzw. konventionsmässige Rechte. Die juristisch relevante Frage ist, ob Art. 22 EG StGB verfassungs- und konventionskonform ausgelegt werden kann⁸⁶. Wenn das Vermummungsverbot unverhältnismässig in die Grundrechte eingreift, so ist das Verbot verfassungswidrig.

II. Schutzbereich der Grundrechte

1. Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit

a) Vorbemerkung zur Terminologie und zur Vorgehensweise

Die Bundesverfassung betitelt Art. 16 mit "Meinungs- und Informationsfreiheit". Absatz 2 umschreibt die Meinungsfreiheit, Absatz 3 die Informationsfreiheit. Die Meinungsfreiheit umfasst sowohl das Bilden einer Meinung wie auch deren Äusserung und Verbreitung. Der Terminus "Meinungsäusserungsfreiheit" meint nur einen Teilgehalt der Meinungsfreiheit, nämlich das Äussern der Meinung. Der normale Sprachgebrauch beachtet diese Unterscheidung nicht.

Ein eigenständiges Grundrecht auf Demonstration gibt es in den Grundrechtskodifikationen (BV, KV, EMRK) nicht. Das Bundesgericht lehnt ein ungeschriebenes Grundrecht auf Demonstration ab. Demonstrationen werden in der bundesgerichtlichen Praxis durch die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit geschützt⁸⁷. Diese beiden Grundrechte werden wegen ihrer engen Verknüpfung nachfolgend gemeinsam behandelt.

b) Schutzbereich

Die Meinungsfreiheit findet ihren rechtlichen Niederschlag in Art. 16 der BV, in Art. 17 der KV und in Art. 10 der EMRK; die Versammlungsfreiheit in Art. 22 der BV, in Art. 19 der KV und in Art. 11 der EMRK. Die beiden Garantien der EMRK räumen dem Bürger keinen weitergehenden Schutz ein, als dies die Grundrechte des Bundes gewährleisten⁸⁸. Die grundrechtlichen Schutzbereiche der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit von Kantons- und Bundesverfassung decken sich. Die Übereinstimmung der Schutzbereiche der Meinungs- und Versammlungsfreiheit der kantonalen, nationalen und internationalen Grundrechtskodifikationen erspart eine Differenzierung bezüglich der verschiedenen Staatsstufen.

⁸⁶ Müller, Grundrechte, S. 223

⁸⁷ Müller, Grundrechte, S. 334

⁸⁸ BGE 117 Ia 472 E. 3b S. 477

aa) Ausschluss gewaltsamer Veranstaltungen

Zur Diskussion steht die Frage, ob das Vermummungsverbot die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit des einzelnen Bürgers berührt. Da Demonstrationen mit vermummten Teilnehmern ein gewisses Gewaltpotenzial in sich bergen, muss zuerst eine Vorfrage geklärt werden: Fallen Demonstrationen, welche voraussichtlich Gewalttaten mit sich bringen, überhaupt in den Schutzbereich der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit.

Die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit schützen nur friedliche Zusammenkünfte und Aktionen, da die beiden Freiheiten Bestandteil der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung sind. Demokratische Auseinandersetzungen müssen gewaltfrei erfolgen⁸⁹. Die rechtsstaatliche Ordnung lässt keinen Spielraum für Gewalttaten von Bürgern, denn der Rechtsstaat verfügt über das Gewaltmonopol. Die Gewalt wurde dem Staat durch das Volk mittels Gesellschaftsvertrag abgetreten⁹⁰. Dem einzelnen Bürger verbleibt nur noch eine eng begrenzte Gewaltbefugnis im Rahmen von Notwehr-, Notstands- und Selbsthilferecht⁹¹.

Die Beschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit auf friedliche Veranstaltungen entspricht der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche sämtliche Freiheitsrechte der Bundesverfassung nur unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit gewährleistet⁹². Die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit schützen keine rechtswidrigen Handlungen wie das Beschmieren und Bekleben von Schaufenstern, das Einschlagen von Scheiben, die Beschädigung von Autos, die Stilllegung des Verkehrs oder die Belästigung von Passanten⁹³.

Die bloße Möglichkeit, dass es bei einer Veranstaltung zu rechtswidrigen Handlungen kommen könnte, genügt zur Gefährdung der öffentlichen Ordnung nicht. Vielmehr muss mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit feststehen, dass die Kundgebung zu Ausschreitungen führen wird⁹⁴. Die Gefährdung der öffentlichen Ordnung muss im Einzelfall beurteilt werden. Indizien für den unfriedlichen Charakter einer Versammlung sind etwa Schusswaffen, Schlagringe, "Molotow-Cocktails", Pfeffersprays, Eisenstangen und Baseballschläger⁹⁵. Die meinungsbildende Komponente der Veranstaltung muss gegen die Gewaltkomponente abgewägt werden. Nur krasse Fälle der Gewalttätigkeit dürfen dazu führen, dass Demonstrationen von vornherein nicht in den Schutzbereich der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit fallen⁹⁶. Dass der grundrechtliche Schutz der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit einer Kundgebung als Ganzes verwehrt wird, ist die Ausnahme. Normalerweise wird das Recht, eine Demonstration durchzuführen, durch die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit geschützt. Der grundrechtliche Schutz kann dabei jedoch für einzelne gewalttätige Demonstranten, die die öffentliche Ordnung gefährden, entfallen⁹⁷.

⁸⁹ Müller, Grundrechte, S. 328

⁹⁰ Dies ist h.L. der Staatstheoretiker.

⁹¹ Reinhard, Polizeirecht, S. 249

⁹² René A. Rhinow, Bundesgerichtliche Praxis Teil 2, S. 61ff.

⁹³ BGE 111 Ia 322 E. 6a S. 322

⁹⁴ BGE 111 Ia 322 E. 6a S. 323

⁹⁵ Müller, Grundrechte, S. 329 Fn. 27

⁹⁶ Müller, Grundrechte, S. 328f.

⁹⁷ Müller, Grundrechte, S. 330

bb) Geschütztes Auftreten der Bürger

Die Meinungsäusserungsfreiheit berechtigt den Bürger, seine Meinung durch gesprochene und geschriebene Worte kundzutun. Die Versammlungsfreiheit berechtigt ihn, zu diesem Zweck an einer Kundgebung teilzunehmen. Irrelevant ist, ob die Versammlung auf privatem oder öffentlichem Grund, in geschlossenen Räumen oder auf offenem Gelände stattfindet⁹⁸. Der Schutz erstreckt sich auf jede Ansammlung mehrerer Personen zum Zweck der Kommunikation, falls die Versammlung eine gewisse Organisation aufweist.

Mögliche Äusserungsmittel der Meinungsäusserungsfreiheit sind: Megaphone, Tonträger, Spruchbänder, Fahnen, Ansteckknöpfe, künstlerische Ausdrucksmittel. Grundrechtlichen Schutz genießt insbesondere die Möglichkeit, einem Anliegen symbolisch Ausdruck zu geben⁹⁹. Eine solche symbolische Ausdrucksweise ist etwa das Tragen von Gasmasken, um auf schlechte Luftqualität aufmerksam zu machen. Diese Ausdrucksform bringt ein Unkenntlichmachen im Sinne von Art. 22 EG StGB mit sich, welches in den grundrechtlichen Schutzbereich der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit fällt. Die beiden Freiheitsrechte schützen nicht nur Meinungsäusserungen als solche, sondern auch die Wahl eines wirkungsvollen Ausdrucksmittels¹⁰⁰, welche Vermummung zur Folge haben kann.

Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit werden durch das Vermummungsverbot nicht erst berührt, wenn sich Demonstranten vermummen, um ihre Meinung ausdrucksstark kundzutun. Das Bundesgericht bezeichnet die Grundrechte bereits als "am Rande" berührt, wenn Demonstranten nicht in der gewünschten Aufmachung an der Versammlung teilnehmen und ihre Meinung äussern können¹⁰¹. Die Bezeichnung "am Rande" ist formaljuristisch richtig, denn durch ein Verbot des Unkenntlichmachens wird niemand gehindert, an einer Demonstration teilzunehmen. Nur bezüglich der Bekleidung erfolgt eine Einschränkung.

Wird hingegen die faktische Wirkung des Verbots in die Betrachtung einbezogen, so greift das Vermummungsverbot stärker als nur "am Rande" in die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit ein. Durch das Vermummungsverbot kann es zum sog. chilling effect kommen. Dieser Begriff wurde vom U.S. Supreme Court entwickelt und bezeichnet die indirekte Beeinträchtigung der Meinungsäusserungsfreiheit durch Abschreckung¹⁰². Demonstranten, welche sich nicht vermummen dürfen, können aus Angst vor persönlichen Nachteilen zurückschrecken und einer Kundgebung fern bleiben: Wer an einer betriebsfeindlichen Demonstration teilnimmt, wird nicht befördert; Homosexuellen droht, dass sie von den Nachbarn ausgegrenzt werden. Wenn Personen vor möglichen Nachteilen dermaßen zurückschrecken, dass sie einer Kundgebung fern bleiben, werden sie in ihrer Grundrechtsausübung faktisch eingeschränkt. Diese indirekte Beeinträchtigung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit anerkennt das Bundesgericht erst ansatzweise als Grundrechtseinschränkung¹⁰³.

⁹⁸ Yvo Hangartner, Demonstrationsfreiheit, S. 102

⁹⁹ Müller, Grundrechte, S. 326. BGE 117 Ia 472 E. 3c S. 478

¹⁰⁰ Müller, Grundrechte, S. 330

¹⁰¹ BGE 117 Ia 472 E. 3c S. 479

¹⁰² Müller, Grundrechte, S. 208

¹⁰³ Müller, Grundrechte, S. 208f.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Vermummungsverbot in die Grundrechte der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit eingreift, wenn sich Bürger aus einem der folgenden beiden Gründe unkenntlich machen wollen:

1. Wenn die Vermummung erfolgt, um ein Anliegen besonders wirkungsvoll darzustellen.
2. Wenn das Unkenntlichmachen der Kundgebungsteilnehmer dem Schutz vor befürchteten Nachteilen dient.

Die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit schützen nicht abstrakt jedes Unkenntlichmachen. Geschützt wird eine Vermummung nur dann, wenn ohne sie die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit nicht in vollem Umfang wahrgenommen werden könnten. Ein Demonstrant, der sich ohne eines der beiden genannten Motive vermummt, wird durch die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit nicht geschützt.

2. Glaubens- und Gewissensfreiheit

Denkbar ist der Fall, dass islamische Frauen mit einem Kopftuch umschleiert an einer Kundgebung teilnehmen wollen, denn der Koran schreibt vor, dass sich Mädchen und Frauen nur vollständig bekleidet in der Öffentlichkeit zeigen dürfen. Diesfalls steht die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV, Art. 14 KV, Art. 9 EMRK) als betroffenes Grundrecht in Frage. Sie schützt nicht nur die Freiheit, eine bestimmte Glaubensrichtung oder Weltanschauung zu haben, sondern auch die Möglichkeit, diese zu praktizieren¹⁰⁴. Unter den Begriff des Praktizierens fallen neben eigentlichen Kultushandlungen auch das Leben der Religion im Alltag. Die Verschleierung islamischer Frauen an einer Demonstration fällt in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Das Bundesgericht hält in seiner Entscheidung zum Basler Vermummungsverbot fest, dass der Glaubens- und Gewissensfreiheit neben der Rüge der Verletzung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit keine selbstständige Bedeutung zukommt¹⁰⁵. Diese Aussage stimmt - wie beim zitierten Entscheid - für jene Fälle, in denen der Schutzbereich der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit betroffen ist. Falls die Vermummung jedoch weder erfolgt, um ein Anliegen besonders wirkungsvoll darzustellen, noch um befürchtete Nachteile zu verhindern, bieten Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit keinen Schutz. Diesfalls muss auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit zurückgegriffen werden.

Die Situation beim Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht analog jener bei der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit¹⁰⁶. Da der Fall einer Berufung auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit eher selten ist, beschränkt sich die Prüfung der Zulässigkeit des Grundrechtseingriffs in § 3 III. auf die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit.

¹⁰⁴ Müller, Grundrechte, S. 86

¹⁰⁵ BGE 117 Ia 472 E. 4a S. 487

¹⁰⁶ BGE 117 Ia 472 E. 4a S. 487

3. Schutz der Privatsphäre

Der Schutz der Privatsphäre findet seinen rechtlichen Niederschlag in Art. 13 der BV, Art. 12 der KV und Art. 8 der EMRK. Die Privatsphäre könnte verletzt sein, wenn Demonstranten wegen des Vermummungsverbots der Öffentlichkeit zwingend ihre Identität preisgeben müssen. Das Bundesgericht trat im Entscheid zum Basler Vermummungsverbot auf das Grundrecht des Schutzes der Privatsphäre nicht näher ein, mit der Begründung, diesem Grundrecht komme keine selbstständige Bedeutung zu¹⁰⁷.

Das Grundrecht des Schutzes der Privatsphäre muss jedoch subsidiär in Betracht gezogen werden, wenn ein grundrechtlicher Schutz durch die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit oder durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht gesichert ist.

Wenn sich jemand unkenntlich macht, um seine Privatsphäre zu schützen, so liegt dem Unkenntlichmachen letztlich das gleiche Motiv zu Grunde wie bei einer Vermummung zwecks Verhinderung persönlicher Nachteile (siehe oben, Geschütztes Auftreten der Bürger).

Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre geht in der Frage der Vermummung nicht weiter als der durch die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit gewährte Schutz.

4. Willkürverbot

Das Willkürverbot findet seinen rechtlichen Niederschlag in Art. 9 der BV und in Art. 11 der KV. Sein Zweck ist das Aufheben von krass unverhältnismässigen Erlassen und amtlichen Anordnungen. Der Schutzbereich des Willkürverbots erstreckt sich auf alle willkürlichen Handlungen des Gemeinwesens sowohl in der Rechtsetzung wie in der Rechtsanwendung.

Wenn gerügt wird, das Vermummungsverbot sei unverhältnismässig, so wird nicht die Anwendung im Einzelfall in Frage gestellt, sondern die Verbotsnorm als Ganzes; es wird vorgebracht, das Vermummungsverbot sei durch willkürliche Gesetzgebung entstanden.

Willkür in der Rechtsetzung liegt nur vor, wenn sich ein Erlass sachlich nicht begründen lässt oder als sinn- und zwecklos erscheint¹⁰⁸. Das Willkürverbot lässt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum und will nur grobe Rechtsfehler beheben¹⁰⁹.

Mit dem Grundrecht des Willkürverbots lässt sich nicht gegen das Vermummungsverbot argumentieren. Das Vermummungsverbot lässt sich mit der ratio legis sachlich begründen. Es wurde nicht willkürlich erlassen.

¹⁰⁷ BGE 117 Ia 472 E. 4a S. 487

¹⁰⁸ Müller, Grundrechte, S. 471

¹⁰⁹ Müller, Grundrechte, S. 472

5. Exkurs: Persönlichkeitsschutz nach ZGB

a) Vermummte Kundgebungsteilnahme

Neben dem verfassungsrechtlichen Schutz der Persönlichkeit bietet auch das Privatrecht einen Schutz der Persönlichkeit, und zwar in Art. 27ff. ZGB. Der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz besteht aus einem Dualismus: Art. 27 bietet Schutz vor übermässiger vertraglicher Bindung, Art. 28ff. vor faktischen Beeinträchtigungen¹¹⁰.

Der Gedanke liegt nahe, die Persönlichkeit könnte im Sinne von Art. 28 Abs. 1 ZGB verletzt sein, wenn Demonstranten durch das Vermummungsverbot der Öffentlichkeit zwingend ihre Identität preisgeben müssen.

Der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz findet auf öffentlichrechtliche Verhältnisse keine Anwendung¹¹¹. Somit kann Art. 28ff. ZGB für das Verhältnis Staat-Demonstrant nicht geltend gemacht werden.

b) Medienberichterstattung

In der Berner Grossratsdebatte zum Vermummungsverbot wurde vom Fall berichtet, dass eine Person ihre Arbeitsstelle verloren habe, weil sie vom Arbeitgeber in der Fernsehberichterstattung über eine Demonstration gesehen wurde¹¹². Die Frage drängt sich auf, ob sich der Bürger gestützt auf Art. 28ff. ZGB vor einer Fernsehberichterstattung schützen kann.

Zwischen den Medien und den Kundgebungsteilnehmer liegt ein privatrechtliches Verhältnis vor. Der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz kommt somit grundsätzlich zum Tragen. Der Begriff der Persönlichkeit in Art. 28 Abs. 1 ZGB ist offen formuliert und umfasst alles, was zur Individualisierung einer Person dient und im Hinblick auf die Beziehung zu den einzelnen Individuen als schutzwürdig erscheint¹¹³. Eine Persönlichkeitsverletzung liegt vor, wenn die Beeinträchtigung eine gewisse Intensität erreicht und als Eindringen in die Persönlichkeitssphäre des andern erscheint¹¹⁴.

Stellt die Fernsehberichterstattung über eine Demonstration ein genügend starkes Eindringen in die Persönlichkeitssphäre der Kundgebungsteilnehmer dar, um als Persönlichkeitsverletzung im Sinne von Art. 28ff. ZGB zu gelten? Die Lebensbetätigungen in der Öffentlichkeit - wie etwa die Teilnahme an einer Demonstration - gehört zum sog. Gemeinbereich, welcher keinen privatrechtlichen Persönlichkeitsschutz genießt¹¹⁵. Da die Person durch ihr Handeln selber die Öffentlichkeit sucht, liegt kein Eindringen in die Persönlichkeit vor, sondern vielmehr ein Herausragen einer persönlichen Tatsache in die Öffentlichkeit. Die der Öffentlichkeit zugänglichen Tatsachen dürfen grundsätzlich nicht nur von

¹¹⁰ Hausheer / Aebi-Müller, Personenrecht, Rz. 10.59ff.

¹¹¹ Hausheer / Aebi-Müller, Personenrecht, Rz. 10.33

¹¹² Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1999, S. 150

¹¹³ Hausheer / Aebi-Müller, Personenrecht, Rz. 12.03

¹¹⁴ Hausheer / Aebi-Müller, Personenrecht, Rz. 12.06

¹¹⁵ Hausheer / Aebi-Müller, Personenrecht, Rz. 12.121

jedermann wahrgenommen werden, sondern auch weiterverbreitet werden. Der sog. Gemeinbereich wird zivilrechtlich nicht geschützt¹¹⁶.

Das Fernsehen kann ohne Einschränkungen mit Bildmaterial über eine Demonstration berichten. Der Bürger kann sich der Berichterstattung nicht widersetzen.

III. Beschränkung der Grundrechte

Durch das Vermummungsverbot wird regelmässig in die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit eingegriffen, in einzelnen Fällen auch in die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Da die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit als betroffene Grundrechte klar im Vordergrund stehen, beschränkt sich die Überprüfung des Grundrechtseingriffes auf diese beiden Grundrechte.

Grundrechte gelten nicht absolut, sondern können unter gewissen Bedingungen eingeschränkt werden. Wenn ein Grundrecht durch das Vermummungsverbot eingeschränkt wird, so heisst dies noch nicht, dass der Eingriff unrechtmässig und somit verfassungswidrig ist. Grundrechte können beschränkt werden, wenn die in Artikel 36 der Bundesverfassung genannten Bedingungen erfüllt sind. Art. 36 BV lautet:

- ¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.
- ² Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.
- ³ Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.
- ⁴ Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Das in Art. 36 BV lehrbuchartig aufgestellte Prüfungsprogramm wird nachfolgend durchgegangen mit dem Ziel, herauszufinden, ob der Eingriff des Vermummungsverbots in die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit gerechtfertigt ist und die Verbotsnorm somit verfassungskonform ausgelegt werden kann.

1. Gesetzliche Grundlage

Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist zweigeteilt. Es stellt einerseits einen Anspruch an die Normstufe, andererseits an die Normdichte.

a) Normstufe

Art. 36 Abs. 1 BV stellt klar, dass für schwerwiegende Grundrechtseingriffe die Normstufe des formellen Gesetzes gewählt werden muss. Die Verordnungsstufe reicht diesfalls nicht.

¹¹⁶ Hausheer / Aebi-Müller, Personenrecht, Rz. 12.122; Hausheer / Aebi-Müller, Personenrecht, Rz. 12.130

Dahinter steht der Gedanke, dass schwerwiegende Grundrechtseingriffe demokratisch gut abgestützt sein müssen.

Da das Vermummungsverbot - als Eingriffsnorm - in einem formellen Gesetz (EG StGB) statuiert ist, stellt sich die Abgrenzungsproblematik hier nicht. Die Normstufe ist genügend.

b) Normdichte

Das Erfordernis der Normdichte besagt, dass die gesetzliche Grundlage, die einem Grundrechtseingriff dienen soll, konkret sein muss. Dahinter steht der rechtsstaatlich motivierte Gedanke, dass der Eingriff voraussehbar sein soll.

Wünschenswert ist eine möglichst konkrete und handfeste Umschreibung. Dies ist allerdings nicht immer möglich, denn teilweise müssen schwer fassbare Sachverhalte umschrieben werden. Das Erfordernis der Normdichte ist erfüllt, wenn der Bürger sein Verhalten nach der Eingriffsnorm richten kann und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennt¹¹⁷.

Art. 22 EG StGB verwendet offene Rechtsbegriffe. Wegen der vielfältigen Vermummungsmethoden und Ausnahmegründe sind allgemeine Begriffe unvermeidlich¹¹⁸. Jedermann weiss, was mit "Unkenntlichmachen" gemeint ist, auch wenn niemand eine kurze, prägnante Definition liefern kann. Die in Art. 22 EG StGB verwendeten Begriffe sind genügend präzise, damit der Bürger sein Verhalten nach der Strafnorm richten kann. Das bernische Vermummungsverbot genügt der Anforderung der Normdichte, um als Grundlage für einen Grundrechtseingriff zu dienen.

2. Öffentliches Interesse

Grundrechtseingriffe sind nur gerechtfertigt, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen. Bei der Behandlung der ratio legis wurde aufgezeigt, welcher Zweckgedanke hinter dem Vermummungsverbot steht. Wenn der Zweck von Art. 22 EG StGB im öffentlichen Interesse liegt, ist die Beschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit durch das Vermummungsverbot rechtmässig. Ob dies der Fall ist, soll nachfolgend geklärt werden.

Der erste Zweck des Vermummungsverbots ist die Schaffung einer friedlichen Grundstimmung, wodurch Gewalttaten verhindert werden. Wer von einer Gewalttat direkt betroffen werden könnte, hat ein besonderes Interesse an deren Verhinderung. Auch nichtdirektbetroffene Personen sind an der Verhinderung von Gewalt interessiert, denn damit wird die rechtsstaatliche Ordnung mit dem staatlichen Gewaltmonopol gewahrt. Das Vermummungsverbot liegt im Interesse der gesamten Öffentlichkeit.

Der zweite Zweck des Vermummungsverbots ist die beweissichernde Funktion. Wenn gewalttätige Demonstranten nicht in flagranti festgenommen werden können, ist die Aus-

¹¹⁷ BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 480

¹¹⁸ BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 481

sicht auf eine erfolgreiche Strafverfolgung wesentlich grösser, wenn das Gesicht des Demonstranten unvermummt ist. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse, dass die Tätigkeit der Polizei bei der Ermittlung von Straftätern nicht erschwert oder gar verunmöglicht wird¹¹⁹.

Beide durch das Vermummungsverbot verfolgten Zwecke liegen im öffentlichen Interesse. Die Einschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit durch das Vermummungsverbot erfolgt somit im öffentlichen Interesse.

3. Verhältnismässigkeit

Damit der Eingriff in die Grundrechte gerechtfertigt ist, muss nicht nur eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse vorliegen; die Massnahme muss auch verhältnismässig sein. Die Verhältnismässigkeit (i.w.S.) umfasst drei Aspekte¹²⁰: Eignung¹²¹, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit im engeren Sinn.

a) Eignung

Das Erfordernis der Eignung verlangt, dass mit der Massnahme der gewünschte Erfolg überhaupt erzielt werden kann¹²². Vom Vermummungsverbot wird deshalb verlangt, dass es zielkonform und zwecktauglich ist. Ziel und Zweck von Art. 22 EG StGB ist die Verhütung von Gewalttaten (anlässlich von Demonstrationen) und die Aufklärung von Gewalttaten, falls solche trotzdem verübt werden. Dass ein Verzicht auf Vermummung gewalthemmend wirkt, wurde dargelegt¹²³. Dass gewalttätige Kundgebungsteilnehmer für die Strafverfolgung unvermummt besser identifiziert werden können, ist offensichtlich. Das Vermummungsverbot ist zweifellos geeignet, den ihm beigemessenen Zweck zu erreichen.

b) Erforderlichkeit

Erforderlichkeit meint, dass für das Erreichen des Ziels das mildeste mögliche Mittel angewendet wird. Ein Grundrechtseingriff wäre unverhältnismässig (i.w.S.), wenn eine mildere, ebenso gut geeignete alternative Massnahme ergriffen werden könnte. Das Gebot der Erforderlichkeit wurde in der Praxis dahin gehend konkretisiert, dass der Grundrechtseingriff in *räumlicher, zeitlicher, personeller* und *sachlicher* Hinsicht nicht über das Notwendige hinaus gehen darf¹²⁴. Das Vermummungsverbot erfüllt das Kriterium der Erforderlichkeit, wenn es in den vier Teilaspekten der Erforderlichkeit genügt. Die vier Teilaspekte werden nachfolgend geprüft.

¹¹⁹ BGE 117 Ia 472 E. 3f S. 483

¹²⁰ Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 13

¹²¹ Anstelle von "Eignung" wird auch von "Geeignetheit" gesprochen.

¹²² Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 13

¹²³ Siehe oben § 2 I. 1. a) bb). BGE 117 Ia 472 E. 3g aa S. 484

¹²⁴ Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 14

1. Der *räumliche* Anwendungsbereich von Art. 22 EG StGB erstreckt sich auf das ganze Kantonsgebiet. Innerhalb dieses Territoriums entfaltet das Vermummungsverbot jedoch nur an denjenigen Orten eine Wirkung, wo eine bewilligungspflichtige Versammlung oder Kundgebung stattfindet. Massgebend ist nicht die mit der Polizei vereinbarte Umzugsroute¹²⁵, sondern die effektive Marschrouten. Der räumliche Anwendungsbereich folgt der abgehaltenen bewilligungspflichtigen Kundgebung. Das Vermummungsverbot greift räumlich zielgerichtet in die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit ein. Es verbietet ein Unkenntlichmachen ausschliesslich am Ort der Demonstration und nicht etwa auf dem ganzen Gemeindegebiet der von einer Kundgebung betroffenen Gemeinde. Der räumliche Anwendungsbereich von Art. 22 EG StGB ist nicht überschüssend. Das Kriterium der räumlichen Erforderlichkeit ist somit erfüllt.
2. In *zeitlicher* Hinsicht beschränkt sich das Vermummungsverbot auf die Kundgebung selbst. Davon nicht betroffen ist etwa das Installieren von Lautsprecheranlagen am Vortag. Zur Kundgebung selbst gehört jedoch die Besammlung vor dem Abschreiten der Demonstrationsroute. In zeitlicher Hinsicht wird der Umfang des Verbots nicht überdehnt. Art. 22 EG StGB ist in zeitlicher Hinsicht im bestehenden Umfang erforderlich.
3. Vom Vermummungsverbot sind alle *Personen* betroffen, die an einer Kundgebung teilnehmen. Wirkungslos ist das Verbot für Passanten, Anwohner und andere an der Kundgebung nicht beteiligte Personen. Das Vermummungsverbot gilt für alle Demonstranten, nicht bloss für gewaltgeneigte. Dadurch sind auch Personen vom Straftatbestand betroffen, die sich friedlich verhalten. Wegen unüberwindbarer Probleme bei der Umsetzung ist es jedoch nicht möglich, das Vermummungsverbot so auszugestalten, dass es nur gewaltgeneigte Demonstranten erfasst. Das Verbot ist in personeller Hinsicht so zielgerichtet, wie es nur sein kann. In Bezug auf die betroffenen Personen ist das Kriterium der Erforderlichkeit erfüllt, weil Art. 22 EG StGB diesbezüglich die mildeste Variante ist, um die angestrebten Ziele zu erreichen.
4. Das Vermummungsverbot ist in *sachlicher* Hinsicht erforderlich, wenn kein milderer, ebenso gut geeignetes Mittel existiert, um an Demonstrationen Gewalt zu verhindern und Gewalttaten aufzuklären. Oft sind Bewilligungen mit Auflagen und Bedingungen gleich geeignet, aber milder als Verbote¹²⁶. Beim Vermummungsverbot verhält es sich anders. Das Bundesgericht hält die Massnahme, die Teilnahme von Vermummten einzelfallweise - im Sinne einer Auflage zur Demonstrationsbewilligung - zu verbieten, zwar für milder, aber weniger geeignet¹²⁷. Das Gericht macht geltend, dass aus generalpräventiven Gründen ein erhebliches Interesse daran besteht, dass eine generelle Ordnung geschaffen wird und nicht bloss von Fall zu Fall Anordnungen getroffen werden, bei denen stets die Gefahr besteht, dass sie nicht zur Kenntnis aller Teilnehmer gelangen¹²⁸. Die Möglichkeit, dass die Demonstrationsleitung - absichtlich oder unabsichtlich - nicht über ein auferlegtes Vermummungsverbot informiert, lässt die Rechtsform der Auflage in der Tat als ungeeignet erscheinen. Das generelle Vermummungs-

¹²⁵ Bei einer Spontankundgebung gibt es keine mit den Behörden vereinbarte Umzugsroute.

¹²⁶ Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 14. Zum Unterschied von Auflage und Bedingung: s. Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 54

¹²⁷ Kölz, Staatsrechtliche Rechtsprechung, S. 528

¹²⁸ BGE 117 Ia 472 E. 3g aa S. 485

verbot erweist sich deshalb in sachlicher Hinsicht als das mildeste taugliche Mittel zur Umsetzung der angestrebten Ziele.

Die Erforderlichkeit des Vermummungsverbots ist in allen vier Teilaspekten und damit insgesamt erfüllt.

c) Verhältnismässigkeit i.e.S.

Eine Massnahme ist unverhältnismässig i.e.S., wenn zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung ein qualifiziertes Missverhältnis zu Ungunsten des Betroffenen vorliegt¹²⁹. Das Vermummungsverbot ist demnach unverhältnismässig, wenn das Interesse der Öffentlichkeit am Verbot die privaten Interessen der Demonstranten nicht wesentlich überwiegt.

Das Bundesgericht erachtet die mit dem Vermummungsverbot verbundene Grundrechtsbeschränkung von geringerem Gewicht als das öffentliche Interesse¹³⁰. Die Überlegung des Bundesgerichts ist folgende: Wer an einer Demonstration friedlich teilnimmt, wird durch das Vermummungsverbot in der Ausübung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit nicht eingeschränkt, weil es diesfalls nichts zu verbergen gibt. In der Berner Gesetzgebungsdebatte wurde noch zugespitzter argumentiert¹³¹: "Sich in eine Anonymität zu flüchten, das zeugt vom schlechten Charakter dieser Leute. [...] Wer sich nämlich vermummen muss, hat immer etwas zu verbergen und ist unehrlich, wenn nicht noch schlimmeres."

Das Bedürfnis nach anonymer Kundgebung darf jedoch nicht mit dem Hang zur Randalie¹³² oder mit Charakterschwäche gleichgesetzt werden. Weil Demonstranten vor allem Minderheitsauffassungen vertreten, ist die Gefahr der Repression im gesellschaftlichen Bereich, etwa durch Arbeitgeber, Kreditgeber und sogar Behörden, real¹³³. In solchen Situationen gelangen demonstrationswillige Bürger in ein Dilemma: Entweder nehmen sie die Repression in Kauf, oder sie bleiben der Demonstration fern, womit das politische Gewicht der Kundgebung abnimmt.

Meines Erachtens übersieht das Bundesgericht die Gefahr des sog. chilling effect (siehe oben, § 3 II). Personen, die z.B. aus religiösen Gründen oder wegen gesellschaftlicher Stigmatisierung ihre Identität verbergen möchten, dürfen nicht faktisch vom Demonstrationsrecht ausgeschlossen werden¹³⁴. Ihr Ausschluss durch ein ausnahmsloses Vermummungsverbot ist unverhältnismässig, gemessen an den wenigen Gewalttätigkeiten, die dank des Verbots verhindert oder aufgeklärt werden können.

Eine Möglichkeit, die Verhältnismässigkeit des Vermummungsverbots zu wahren, ergibt sich durch geeignete - verfassungskonforme - Anwendung der Ausnahmeklausel von Art. 22 Abs. 2 EG StGB. Nach dem Wortlaut von Art. 22 Abs. 2 EG StGB *kann* eine Ausnahme vom Vermummungsverbot bewilligt werden, wenn achtenswerte Gründe für ein Unkenntlichmachen vorliegen. Weil das Gebot der Verhältnismässigkeit grundsätzlich verbie-

¹²⁹ Zimmerli, Verhältnismässigkeit, S. 16f.

¹³⁰ BGE 117 Ia 472 E. 3g bb S. 486

¹³¹ Grosse Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1997, S. 857

¹³² Tschannen, Politische Verständigung, Rz. 660

¹³³ Hangartner, Entscheidungen, S. 1037

¹³⁴ Müller, Grundrechte, S. 336

tet, ganze Bevölkerungsgruppen (durch den sog. chilling effect) vom Demonstrationsrecht auszuschliessen, *muss* beim Vorliegen achtenswerter Gründe eine Ausnahmegewilligung erteilt werden. Der Wortlaut von Art. 22 EG StGB kann nur dann als verfassungskonform klassiert werden, wenn die Behörden von der Ausnahmemöglichkeit grosszügig Gebrauch machen. Als Grund zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung muss die Behörde nicht nur Anliegen von Gruppen¹³⁵, sondern auch von Einzelpersonen¹³⁶ gelten lassen. Wenn Art. 22 EG StGB so gehandhabt wird, ist die Verhältnismässigkeit des Vermummungsverbots (knapp) gewahrt.

4. Kerngehalt

Die Kerngehaltgarantie der Grundrechte besagt, dass in die elementarsten Werte eines Grundrechts unter keinen Umständen eingegriffen werden darf. Die Frage nach der gesetzlichen Grundlage, dem öffentlichen Interesse und der Verhältnismässigkeit wird bei einer Verletzung des Kerngehalts gar nicht gestellt, da der Eingriff in den Kerngehalt eines Grundrechts per se als rechtswidrig gilt.

Der Kerngehalt der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit wird durch das Vermummungsverbot nicht verletzt¹³⁷, denn Demonstrationen können (unter Inkaufnahme von Nachteilen) abgehalten werden. Das Ausüben des Demonstrationsrecht wird nicht (völlig) verhindert.

IV. Fazit

Das Vermummungsverbot greift in die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit ein. Ebenfalls, wenn auch seltener, ist die Glaubens- und Gewissensfreiheit vom Verbot betroffen. Dagegen bietet das Grundrecht des Schutzes der Privatsphäre, das Willkürverbot und der Persönlichkeitsschutz nach ZGB den Demonstranten keinen (zusätzlichen) Schutz - auch nicht vor der bildlichen Medienberichterstattung.

Das Vermummungsverbot wahrt die Grundrechte: Die Beschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit (und der Glaubens- und Gewissensfreiheit) stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage, liegt im öffentlichen Interessen, ist verhältnismässig und greift nicht in den Kerngehalt der Grundrechte ein. Die Verhältnismässigkeit (i.e.S. und damit auch i.w.S.) ist allerdings nur knapp gewahrt.

¹³⁵ z.B. Homosexuelle, die für Gleichberechtigung mit heterosexuellen Paaren demonstrieren und sich vor Repression fürchten

¹³⁶ z.B. ein BKW-Angestellter, der gegen Atomkraftwerke demonstriert und den Verlust seiner Arbeitsstelle befürchtet. Grosser Rat des Kantons Bern, Tagblatt 1994, S. 666; Grosser Rat des Kantons Bern, Kommission 1994, S. 8f.

¹³⁷ BGE 117 Ia 472 E. 3f S. 483

Somit kann festgestellt werden:

1. Das in Art. 22 EG StGB normierte Vermummungsverbot kann verfassungskonform ausgelegt werden. Die Grundrechte stehen ihm nicht (grundsätzlich) entgegen.
2. Die Behörde muss beim Vorliegen achtenswerter Gründe eine Ausnahme vom Verbot gewähren.

§ 4 Rechtsvergleich mit Deutschland

I. Das Vermummungsverbot in Deutschland

1. Gesetzliche Grundlagen

In Deutschland gibt es - gleich wie in der Schweiz - eine Demonstrationsfreiheit, die sich aus zwei Grundrechten zusammensetzt. Primär stützt sie sich auf die in Art. 8 des Grundgesetzes (GG) normierte Versammlungsfreiheit. Weiter trägt auch die Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) zum verfassungsmässigen Schutz von Demonstrationen bei¹³⁸.

Die wesentlichen Bestimmungen des deutschen Grundgesetzes lauten:

Artikel 5 [Meinungsfreiheit]

(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten [...]

(2) ...

(3) ...

Artikel 8 [Versammlungsfreiheit]

(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

Das Grundgesetz hat die Versammlungsfreiheit nicht als Menschenrecht, sondern als Bürgerrecht ausgestaltet, denn Art. 8 GG gilt lediglich für "alle Deutschen". Da Deutschland jedoch der EMRK beigetreten ist, ist die Versammlungsfreiheit dennoch jedermann - nicht nur Deutschen - garantiert (Art. 11 EMRK)¹³⁹.

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) regelt als Ausführungsgesetz zu Art. 8 GG die Ausgestaltung des Versammlungsrechts im einzelnen¹⁴⁰.

Das Vermummungsverbot wurde in Deutschland mit dem 1. Gesetz vom 18. Juli 1985 zur Änderung des Strafgesetzbuches (D-StGB) und des Versammlungsgesetzes (VersG) eingeführt. Die Gesetzesfassung von 1985 galt nur wenige Jahre. Mit dem 2. Gesetz vom 8. Juli 1989 zur Änderung des D-StGB und des VersG wurde die Ordnung umgekrempelt: Das Vermummungsverbot wurde aus dem Strafgesetzbuch entfernt¹⁴¹. Dafür wurde die im Versammlungsgesetz bestehende Strafdrohung von 1000 Mark (§ 29) um die Möglichkeit der Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr (§ 27 Abs. 2) ergänzt. Nach wie vor besteht die Möglichkeit der Einziehung von Vermummungsgegenständen (§ 30 VersG).

¹³⁸ Ott, Versammlungsgesetz, S. 31

¹³⁹ Ott, Versammlungsgesetz, S. 26f.

¹⁴⁰ Ott, Versammlungsgesetz, S. 25

¹⁴¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 11/2834, S. 13 Sp. 1

Der Wortlaut des Vermummungsverbots in der Version von 1985 bzw. 1989 lautet:

Gesetzeswortlaut 1985	Heutiger Gesetzeswortlaut (seit 1989)
<p>D-StGB § 125 Landfriedensbruch:</p> <p>(1) Wer sich an</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder 2. Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit, <p>die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden, [...]</p> <p>(2) Wer in einer Menschenmenge, aus der Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen im Sinne des Absatzes 1 begangen werden,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. [...] 2. sich in einer Aufmachung die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung seiner Identität zu verhindern, aufhält, <p>obwohl ein Träger von Hoheitsbefugnissen auf Grund des Versammlungsgesetzes oder eines Polizeigesetzes dazu aufgefordert hat, diese [...] Aufmachungen abzulegen, oder sich zu entfernen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.</p>	<p>D-StGB § 125 Landfriedensbruch:</p> <p>(1) Wer sich an</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder 2. Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit, <p>die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden, [...]</p> <p>(2) Soweit die in Absatz 1 Nr. 1, 2 bezeichneten Handlungen in § 113 mit Strafe bedroht sind, gilt § 113 Abs. 3, 4 sinngemäß.</p>
<p>VersG § 17a [Schutzwaffen- und Vermummungsverbot]:</p> <p>(1) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder bei Aufzügen [...]</p> <p>(2) Es ist auch verboten, an einer solchen Veranstaltung in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen.</p> <p>(3) Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn es sich um Veranstaltungen im Sinne des § 17 handelt. Die zuständige Behörde kann weitere Ausnahmen vom Verbot der Absätze 1 und 2 zulassen, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.</p> <p>(4) Die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung der Verbote der Absätze 1 und 2 Anordnungen treffen. Sie kann insbesondere Personen, die diesen Verboten zuwiderhandeln, von der Versammlung oder dem Aufzug ausschließen.</p>	<p>VersG § 17a [Schutzwaffen- und Vermummungsverbot]:</p> <p>(1) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, Aufzügen oder sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin [...]</p> <p>(2) Es ist auch verboten,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. an derartigen Veranstaltung in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurückzulegen, 2. bei derartigen Veranstaltung oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern. <p>(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn es sich um Veranstaltungen im Sinne des § 17 handelt. Die zuständige Behörde kann weitere Ausnahmen vom Verbot der Absätze 1 und 2 zulassen, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.</p> <p>(4) Die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung der Verbote der Absätze 1 und 2 Anordnungen treffen. Sie kann insbesondere Personen, die diesen Verboten zuwiderhandeln, von der Veranstaltung ausschließen.</p>

Nach der Fassung von 1989 macht sich neu auch strafbar, wer Vermummungsgegenstände bloss mit sich führt, aber unvermummt ist¹⁴². Die Neufassung verbietet Unkenntlichmachen auch an "sonstigen öffentlichen Veranstaltungen"; dadurch wurde das Verbot auf Sport- und Unterhaltungsveranstaltungen ausgedehnt¹⁴³. Durch die Revision erfolgte auch eine Ausdehnung des Vermummungsverbots auf den Anfahrt- bzw. Anmarschweg zur Veranstaltung.

2. Polizeirechtliche Sicht

Die Straftataufklärung spielt in Deutschland als *ratio legis* des Vermummungsverbotes eine untergeordnete Rolle. Anlass zur Schaffung des Verbotes war hauptsächlich die Absicht, an Demonstrationen eine friedlichere Grundstimmung zu schaffen¹⁴⁴. Die Bundesregierung und die Mehrheit des Rechtsausschusses des Bundestages sieht einen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Auftreten vermummter Demonstranten und dem Ausbruch von Gewalttätigkeiten¹⁴⁵. Wissenschaftliche Studien belegen diese Korrelation¹⁴⁶.

Der *Anwendungsbereich* erstreckt sich örtlich auf die ganze Bundesrepublik Deutschland. Sachlich ist das Vermummungsverbot auf Veranstaltungen unter freiem Himmel beschränkt. 1989 erfolgte die Ausweitung des Verbots auf den Weg zur Kundgebung und auf das bloss Mitführen von Vermummungsgegenständen.

Durch diese Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs kann die *Handhabung* des Verbots Schwierigkeiten bereiten. Wie soll bewiesen werden, dass sich jemand auf dem Weg zu einer Kundgebung befindet? Wie soll zweifelsfrei festgestellt werden, dass der mitgeführte Gegenstand dazu bestimmt ist, der Vermummung zu dienen? Abzustellen ist auf den konkreten Einzelfall, bei dem die Gesamtheit der Umstände (Jahreszeit, Wetter, normaler Verwendungszweck des mitgeführten Gegenstandes, ...) berücksichtigt werden muss. Grundsätzlich ist auf die Unschuldsvermutung abzustellen.

Auslegungsprobleme ergeben sich bei der Bestimmung, welche Aufmachung geeignet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern. Eine konkretere Umschreibung des Verbots ist wegen der Vielzahl denkbarer Vermummungsarten nicht möglich.

In Deutschland gilt - wie in der Schweiz - die Dichotomie, dass bei Strafverfolgung das *Legalitätsprinzip*, bei polizeilichen Massnahmen das *Opportunitätsprinzip* anwendbar ist¹⁴⁷.

Nach der Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses des Bundestages hindert das Legalitätsprinzip die Polizei keineswegs, im Einzelfall nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit abzuwägen, ob sie gegen Straftäter vorgehe oder nicht. Die Polizei könne auf

¹⁴² Das Mitführen von Vermummungsgegenständen hat bloss eine Geldstrafe zur Folge (§ 29 VersG). Vermummung kann demgegenüber zu einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr führen (§ 27 Abs. 2 VersG).

¹⁴³ Deutscher Bundestag, Drucksache 11/2834, S. 11 Sp. 2

¹⁴⁴ Ott, Versammlungsgesetz, S. 230f.

¹⁴⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 11/2834, S. 7 Sp. 1; Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4359, S. 14 Sp. 2. Nach Auffassung der Oppositionsfractionen des Bundestages lässt sich der behauptete Zusammenhang nicht beweisen (Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4359, S. 15 Sp. 1).

¹⁴⁶ BGE 117 Ia 472 E. 3g aa S. 484

¹⁴⁷ Gusy, Polizeirecht, Rz. 307

ein Eingreifen ganz verzichten, wenn gerade durch das Eingreifen eine schwer wiegende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit drohe. Das Legalitätsprinzip finde dort seine Grenze, wo seine Durchführung grösseren Schaden herbeiführen würde¹⁴⁸.

Die Ansicht des Rechtsausschusses ist zu teilen, denn das Versammlungsgesetz ist mehr Polizei- denn Strafgesetz. Zwar bedroht das VersG die Vermummung mit bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe (§ 27 Abs. 2 VersG), doch nennt das Gesetz ebenso die Möglichkeit, Personen, die dem Verbot zuwiderhandeln, von der Veranstaltung auszuschliessen (§ 17a Abs. 4 VersG). Das Hauptziel des Versammlungsgesetzes ist es nicht, gewalttätige Handlungen zu bestrafen, sondern - wie ein Polizeigesetz - die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu garantieren. Deshalb wird beim VersG das Legalitätsprinzip durch das Opportunitätsprinzip teilweise zurückgedrängt.

3. Grundrechtliche Sicht

Auch beim deutschen Vermummungsverbot stellt sich die Frage, ob es verfassungskonform ausgelegt werden kann.

Wer die Versammlungsfreiheit zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbrauchen, kann sich nicht auf den grundrechtlichen Schutz berufen (Art. 18 GG; § 1 VersG). Für friedliche Kundgebungsteilnehmer kann die Versammlungsfreiheit eingeschränkt werden, wenn das einschränkende Gesetz (VersG) das betroffene Grundrecht unter Angabe des Art. 19 Abs. 1 GG nennt. Dieses Zitiergebot wird durch § 20 VersG erfüllt.

Nach Art. 19 Abs. 2 GG darf ein Grundrecht in keinem Fall in seinem Wesensgehalt angefasst werden. Schon zum Vermummungsverbot in der weniger weit gehenden Fassung von 1985 wurde die Kritik geäußert, das Verbot sei verfassungswidrig, weil der Wesensgehalt der Versammlungsfreiheit verletzt sei¹⁴⁹. Gerügt wurde, dass friedliche Leute mit einem schutzwürdigen Vermummungsinteresse faktisch von Demonstrationen ausgeschlossen werden (sog. chilling effect; siehe oben § 3 II.).

Beim Erlass des heute geltenden Gesetzeswortlauts machte die Mehrheit des Rechtsausschusses des Bundestages geltend, die Versammlungsfreiheit sei nicht berührt, denn die Wahrnehmung der Grundrechte bedinge, dass man offen für seine Auffassung eintrete. Vermummt an einer Demonstration teilzunehmen, sei eines mündigen, verantwortlichen Bürgers unwürdig und deshalb inhuman¹⁵⁰. Die Minderheit des Rechtsausschusses war der Ansicht, das Verbot werde berechtigten Interessen zur Identitätsgeheimhaltung nicht gerecht¹⁵¹.

Die Ansicht der Minderheit des Rechtsausschusses wäre zu teilen, wenn es vom deutschen Vermummungsverbot keine Ausnahmen gäbe. In § 17a Abs. 3 Satz 1 VersG werden Veranstaltungen im Sinne von § 17 vom Verbot ausgenommen. § 17 nennt: Gottesdienste unter freiem Himmel, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Lei-

¹⁴⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4359, S. 14 Sp. 2

¹⁴⁹ Ott, Versammlungsgesetz, S. 229f.; S. 232; S. 247ff.

¹⁵⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4359, S. 14 Sp. 2

¹⁵¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4359, S. 15 Sp. 2

chenbegänne, Züge von Hochzeitsgesellschaften und hergebrachte Volksfeste¹⁵². Unter hergebrachte Volksfeste fällt die Fasnacht und andere am Ort traditionelle Veranstaltungen. Auch neu eingeführte Volksfeste können in den Genuss der generellen Verbotsausnahme kommen, wenn sie sich einmal als "hergebracht" etabliert haben¹⁵³.

§ 17a Abs. 3 Satz 2 VersG hält fest, dass die Behörde weitere Ausnahmen zulassen kann, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist. Wie beim bernischen Vermummungsverbot ist die Verfassungskonformität des Vermummungsverbots gewahrt, wenn die (Ausnahme-)Bewilligungsbehörde ihr Ermessen pflichtgemäss¹⁵⁴ und grosszügig¹⁵⁵ wahrnimmt.

Die vorstehend geprüften Aspekte sprechen nicht gegen die Verfassungskonformität des deutschen Vermummungsverbots. Hingegen ist das Verbot aus dem folgenden Grund verfassungswidrig¹⁵⁶: Artikel 8 des Grundgesetzes verleiht das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis (friedlich und ohne Waffen) zu versammeln. Friedlichen Demonstranten darf keine Bewilligungspflicht für eine Ausnahme vom Vermummungsverbot auferlegt werden. Die Verfassungswidrigkeit ergibt sich aus der Nichtbeachtung von Art. 8 GG.

II. Wertung

Das deutsche Vermummungsverbot erstreckt sich nicht nur auf die Kundgebungen selbst, sondern auch auf den Weg zu derartigen Veranstaltungen. Dies im Gegensatz zur Regelung im Kanton Bern. Bei einer Wertung dieses Unterschiedes ist das Verhalten der Demonstranten mit zu berücksichtigen. In Deutschland verlaufen Demonstrationen im allgemeinen wesentlich aggressiver als in Bern. Die deutsche Verbotsausweitung auf den Weg zu einer Kundgebung erscheint deshalb als gerechtfertigt.

Das Bestrafen des blossen Mitführens von Vermummungsgegenständen durch das deutsche Vermummungsverbot erscheint sinnvoll, denn aus dem Mitführen kann schnell ein Brauchen werden. Mit der Erweiterung des Verbots auf das Mitführen von Vermummungsgegenständen wird die präventive Wirkung verstärkt. Die mitgeführten Gegenstände müssen nach § 17a Abs. 2 Ziff. 2 VersG zur Vermummung bestimmt sein. Zur Bestrafung braucht es also eine Absicht zum Gebrauch.

Das deutsche Vermummungsverbot ist in einem Erlass geregelt, der der Wahrung von Sicherheit und Ordnung anlässlich von Kundgebungen dient. Deshalb muss in Deutschland das Vermummungsverbot nicht starr nach dem Legalitätsprinzip durchgesetzt werden. Wenn das Anhalten vermummter Demonstranten mehr Schaden denn Nutzen herbeiführen würde, so kann von einer Verbotsdurchsetzung abgesehen werden. Eine solche Lösung wäre für den Kanton Bern ebenfalls wünschenswert. Da das Berner Vermummungsverbot

¹⁵² Die Aufzählung nennt überwiegend Kultushandlungen, was geschichtlich zu erklären ist. Ott, Versammlungsgesetz, S. 223f.

¹⁵³ Ott, Versammlungsgesetz, S. 227

¹⁵⁴ Ott, Versammlungsgesetz, S. 249

¹⁵⁵ Ott, Versammlungsgesetz, S. 250. Ott sieht die Verfassungskonformität nur gewahrt, wenn der Antragsteller auf die Erteilung einer Erlaubnis einen (formellen) Rechtsanspruch hat. Meines Erachtens ist die Verfassungskonformität bereits gewahrt, wenn der Anspruch faktisch besteht.

¹⁵⁶ Ott, Versammlungsgesetz, S. 251

jedoch als reine Strafnorm konzipiert ist, ist die Berner Polizei verpflichtet, das Verbot konsequent durchzusetzen.

Sowohl das deutsche wie das bernische Vermummungsverbot sehen in einer Generalklausel Ausnahmen vom Verbot vor. In Deutschland werden zudem Veranstaltungen genannt, für die das Verbot nicht gilt (§ 17a VersG i.V.m. § 17 VersG). Gesetzestechnisch ist die deutsche Regelung der bernischen vorzuziehen, weil für gewisse Veranstaltungsarten keine Ausnahmebewilligung erwirkt werden muss.

§ 5 Schlussfolgerungen

I. Positive Aspekte

Die *ratio legis* des Vermummungsverbots verdient Unterstützung. Es ist sinnvoll, durch eine friedliche Grundstimmung an Demonstrationen die Gewaltbereitschaft tief zu halten. Ebenso ist es zu begrüssen, dass sich Gewalttäter nicht durch Vermummung der Strafverfolgung entziehen können.

Das Vorhandensein einer *Ausnahmeregelung* in Art. 22 Abs. 2 EG StGB ist positiv zu werten. Eine Ausnahmeregelung ist für die verfassungskonforme Auslegung des Vermummungsverbots unerlässlich.

Ein *grundsätzliches Verbot* mit Ausnahmemöglichkeit ist fallweisen Verboten vorzuziehen. Wenn die Vermummung im Einzelfall (als Auflage in einer Demonstrationsbewilligung) verboten wird, so besteht die Gefahr, dass nicht alle Kundgebungsteilnehmer vom Verbot erfahren. Vermummung durch Auflage zu verbieten wäre zwar milder, jedoch weniger geeignet als ein grundsätzliches Verbot.

II. Negative Aspekte

Der *örtliche Anwendungsbereich* des Vermummungsverbots erstreckt sich auf das ganze Kantonsgebiet. Er ist zu weit gefasst. Nicht im ganzen Kantonsgebiet ist ein Vermummungsverbot nötig, denn vielerorts kommt es bei Kundgebungen nie zu Gewalttätigkeiten. Den Gemeinden hätte die Entscheidung überlassen werden sollen, ob sie bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen ein Vermummungsverbot einführen wollen. Die Beschränkung der Gemeindeautonomie ist unnötig. Eine einheitliche kantonale Regelung bringt gegenüber zersplitterten kommunalen Regelungen keinen Vorteil. Vor einer Demonstration muss wegen der Benützung von öffentlichen Strassen und Plätzen ohnehin das Gemeinderecht konsultiert und meistens auch mit den Gemeindebehörden Kontakt aufgenommen werden.

Da für die Strafverfolgung das *Legalitätsprinzip* gilt, muss die Polizei das Vermummungsverbot durchsetzen, auch wenn daraus mehr Schaden als Nutzen resultiert. Diese Sachlage ist störend und befremdend. Es wäre besser, das Vermummungsverbot (ohne Strafdrohung) in das Polizeigesetz zu überführen, weil dann nach dem Opportunitätsprinzip vorgegangen werden könnte.

Die *Ausnahmeregelung* muss friedlichen Demonstranten mit einem schutzwürdigen Vermummungsgrund ermöglichen, unkenntlich aufzutreten. Die heutige Kann-Formulierung von Art. 22 Abs. 2 EG StGB hält einer verfassungskonformen Auslegung nur stand, wenn die Bewilligungsbehörde Ausnahmen grosszügig gewährt. Besser wäre eine zwingende Muss-Formulierung, so dass beim Vorliegen achtenswerter Gründe ein formeller Anspruch auf die Ausnahmegewährung besteht.

Die *Auslegung* des in Art. 22 Abs. 2 enthaltenen Begriffs "achtenswerte Gründe" ist sehr subjektiv und heikel. Eine beispielhafte Nennung achtenswerter Ausnahmegründe im Gesetz wäre für die Gesetzesanwendung dienlich.

III. Revisionsvorschlag zu Art. 22 EG StGB

Das Vermummungsverbot ist Volkswille und gesetzliche Tatsache. Die geltende Regelung weist jedoch Mängel auf.

Ein Mangel ist, dass die Polizei das Vermummungsverbot wegen des Legalitätsprinzips nicht nach Massgabe der jeweiligen Situation vor Ort handhaben kann. Dieser Mangel kann nur behoben werden, indem das Vermummungsverbot ins PolG übergeführt wird. Dadurch käme das Opportunitätsprinzip zum Tragen. Die Polizei müsste nicht mehr bei jeder Vermummung zwingend eingreifen. Damit könnte das tatsächliche Verhalten der Polizei besser mit dem Gesetz in Einklang gebracht werden.

Eine Überführung des Verbots in das PolG erscheint von erheblicher politischer Tragweite und dürfte wohl auf Widerstand stossen.

Eine mildere Lösung besteht in einer Neuformulierung der bestehenden Bestimmung von Art. 22 EG StGB.

Vorab muss der Gesetzestext so geändert werden, dass die Bewilligungsbehörde Ausnahmen gewähren *muss*, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dazu erfüllt sind¹⁵⁷.

Weiter sind die Ausnahmegründe vom Vermummungsverbot neu festzulegen. Der Regierungsrat hat beim Erlass von Art. 22 EG StGB die Aufnahme folgender beispielhafter Gründe vorgeschlagen: Interessen des Persönlichkeitsschutzes, religiöse Anschauungen und optimale Darstellung des Versammlungsmotives.

Nur eine Minderzahl von Demonstrationen ist von vornherein mit der hohen Wahrscheinlichkeit von Ausschreitungen verbunden¹⁵⁸. Der Ansatz, dass der Bürger achtenswerte Gründe für ein Unkenntlichmachen vorbringen muss, ist deshalb falsch. Statt dessen sollte der Staat die zwingenden Gründe für das Verbot nennen.

Der Staat hat nur dann einen Anlass für ein Vermummungsverbot, wenn das Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gefährdet ist. So kann beim deutschen Vermummungsverbot eine Ausnahme gewährt werden "wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist" (§ 17a Abs. 3 VersG). Auch der bernische Wegweisungsartikel (Art. 29 PolG) stellt im Wesentlichen auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung ab. Die Videoverordnung hält sich ebenfalls an dieses Kriterium: Die Polizei kann eine Demonstration filmen, wenn konkrete Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass es zu Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen kommen wird (Art. 3 Videoverordnung). Videoaufnahmen haben - gleich wie das Vermummungsverbot - den Zweck, die Strafaufklärung zu fördern.

¹⁵⁷ Hangartner, Entscheidungen, S. 1038

¹⁵⁸ Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag 1994, S. 2

Wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung - statt Gründe der Demonstranten - als Entscheidungsgrundlage zur Ausnahmegewährung vom Vermummungsverbot herangezogen wird, so wird damit nicht nur der Zweckgedanke des Verbots konsequent umzusetzen, sondern auch der Rechtssystematik Sorge getragen.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ergeben sich die folgenden Forderungen:

1. Im Gesetz muss festgeschrieben werden, dass Ausnahmen erteilt werden *müssen*.
2. Die Ausnahmegewährung muss an ein *sachgerechtes Kriterium* geknüpft werden.

Diese Forderungen können durch eine Neufassung von Art. 22 EG StGB erfüllt werden. Dabei kann Abs. 1 in seiner heutigen Form belassen werden. Abs. 2 soll in Anlehnung an Art. 3 der Videoverordnung neu formuliert werden.

Art. 22 EG StGB (Revisionsvorschlag)

¹ Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht, wird mit Haft oder Busse bestraft.

² Die zuständige Gemeindebehörde bewilligt Ausnahmen vom Vermummungsverbot, wenn keine konkreten Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass es zu Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen kommen wird. Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen sind insbesondere anzunehmen:

- a* wenn im Vorfeld einer Versammlung oder Kundgebung zu Gewalttätigkeiten aufgerufen wird;
- b* wenn in der Vergangenheit bei vergleichbaren Versammlungen oder Kundgebungen Gewalttätigkeiten verübt worden sind;
- c* wenn aufgrund der Organisatoren, der Teilnehmer oder Teilnehmerinnen, der Thematik einer Versammlung oder Kundgebung oder wenn aufgrund des allgemeinen politischen Klimas mit spontanen Gewalttätigkeiten zu rechnen ist oder
- d* wenn bei Sportveranstaltungen, insbesondere Fussball- und Eishockeyspiele, mit randalierendem Publikum gerechnet werden muss.

Selbständigkeitserklärung

Erklärung nach Art. 20 Abs. 4 des Reglements über den Studiengang und die Prüfungen an der rechtswissenschaftlichen Abteilung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern vom 16. September 1993:

"Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Art. 45 des Gesetzes über die Universität vom 7. Februar 1954 zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist."

Bern, den 23. April 2001

Stefan Leutert