

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes

A. Zielsetzung

Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Gerichte in Fällen, in denen sie durch Demonstrationen gefährdet werden kann.

B. Lösung

Ermächtigung für die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung für die Dauer der Hauptverhandlung in einem Strafverfahren befriedete Bannkreise um die Gerichtsgebäude zu legen, die unmittelbar der Durchführung der Hauptverhandlung dienen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3) — 430 00 — Ve 65/75

Bonn, den 21. März 1975

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 416. Sitzung am 21. Februar 1975 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

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

Schmidt

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Versammlungsgesetzes

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 684), zuletzt geändert durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (Bundesgesetzbl. I S. 469), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 16 wird folgender § 16 a eingefügt:

„§ 16 a

(1) Um die Freiheit der Rechtsprechung zu sichern, kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung für die Zeit vom Tag des Beginns bis zum Tag der Beendigung der Hauptverhandlung in einem Strafverfahren ausreichend bemessene befriedete Bannkreise um die Gerichtsgebäude legen, die unmittelbar der Durchführung der Hauptverhandlung dienen.

(2) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge sind innerhalb der befriedeten Bannkreise verboten; die zuständige Behörde kann im Einzelfall Ausnahmen von dem Verbot zulassen. In der nach Absatz 1 erlassenen Rechtsverordnung wird bestimmt, durch welche Stellen und in welcher Form Beginn und Ende sowie Änderungen der Geltungsdauer des Verbots bekanntzumachen sind; ferner kann das Verfahren der Zulassung von Ausnahmen geregelt werden.“

2. In § 17 werden die Worte „bis 16“ durch die Worte „bis 16 a“ ersetzt.

3. § 29 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden das Wort „oder“ am Ende der Nummer 4 und der Punkt am Ende der Nummer 5 durch Beistriche ersetzt und folgende Nummern 6 und 7 angefügt:

„6. als Leiter oder Veranstalter einer öffentlichen Versammlung oder einen Aufzug durchführt, die nach § 16 a Abs. 2 Satz 1 verboten sind, oder

7. an einer öffentlichen Versammlung oder an einem Aufzug teilnimmt, die nach § 16 a Abs. 2 Satz 1 verboten sind.“

- b) In Absatz 2 werden nach den Worten „des Absatzes 1 Nr. 1 bis 3“ die Worte „ , 6 und 7“ eingefügt.

Artikel 2

Einschränkung von Grundrechten

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes) wird durch Artikel 1 dieses Gesetzes eingeschränkt.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeines

Zu den Grundfeiern des Rechtsstaates gehört es, daß die Gerichte, denen letztlich die Sicherung der Rechtsordnung und die Ahndung von Rechtsverletzungen obliegt, ihre Entscheidungen unabhängig von Einflüssen der Exekutive, aber auch unbeeinflußt von jedem äußeren, durch einzelne oder Gruppen ausgeübten Druck ausschließlich nach Recht und Gesetz zu treffen vermögen. Es wäre mit dem hohen Wert, welcher der gerichtlichen Entscheidung in der rechtsstaatlichen Ordnung zukommt, unvereinbar, wenn auch nur der Anschein geduldet würde, als lasse sich ein Gericht in seiner Entscheidung unter Zwang stellen. Es ist daher geboten, für den Fall, daß auf die Entscheidungsfreiheit eines Gerichts in gravierender Weise Druck oder Zwang ausgeübt zu werden oder ein dahin gehender Anschein zu entstehen droht, rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, um dieser Gefahr zu begegnen.

Der vorliegende Entwurf verfolgt das Ziel, die Entscheidungsfreiheit des Gerichts in solchen Fällen zu sichern, in denen sie durch Demonstrationen gefährdet werden kann. Mit der Vorschrift des § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes, nach der eine Versammlung oder ein Aufzug verboten werden kann, wenn nach den Umständen des Einzelfalles die öffentliche Ordnung oder Sicherheit unmittelbar gefährdet ist, kann dieses Ziel nicht sicher erreicht werden. Schon die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für eine einschränkende Verfügung sind sehr eng umgrenzt. Daß bei deren Prüfung im Einzelfall der unbeeinflussten Willensbildung des Gerichts die erforderliche Bedeutung beigemessen wird, erscheint nicht ohne weiteres gewährleistet. Vor allem aber versagt die Regelung des § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz bei echten oder vorgetäuschten Spontandemonstrationen, obwohl gerade mittels solcher in erster Linie eine unzulässige Einflußnahme auf die gerichtliche Entscheidung angestrebt und der Anschein einer Beeinflussung des Gerichts erweckt werden kann.

Der Entwurf sieht deshalb vor, daß um Gerichtsgebäude befriedete Bannkreise festgelegt werden können, in denen öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verboten sind.

Die Regelung befriedeter Bannkreise gehört zum Versammlungsrecht. Das Versammlungsrecht ist eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Nr. 3 GG). Der Landesgesetzgeber hat daher die Befugnis zur Gesetzgebung nur, soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Artikel 72 Abs. 1 GG). Der Bundesgesetzgeber hat nach allgemeiner Meinung im Versammlungsgesetz vom 24. Juni 1953 (BGBl. I S. 684) das Recht, Versammlungen einzuschränken,

mit dem Vorbehalt abschließend geregelt, daß durch Landesgesetz befriedete Bannkreise lediglich für die Gesetzgebungsorgane der Länder geregelt werden können. Bannkreise um Gerichte können daher nur durch Bundesrecht geschaffen bzw. durch bundesrechtliche Ermächtigung ermöglicht werden.

Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1

Dementsprechend strebt der Entwurf das vorgenannte Ziel durch eine Änderung des Versammlungsgesetzes an.

Nummer 1 sieht in § 16 a Abs. 1 eine Rechtsverordnungsmächtigung an die Landesregierung vor, wonach diese für die Dauer der Hauptverhandlung in einem Strafverfahren ausreichend bemessene befriedete Bannkreise um die Gerichtsgebäude legen kann, die unmittelbar der Durchführung der Hauptverhandlung dienen. Der Entwurf beschränkt damit die Regelung in sachlicher Hinsicht auf den Schutz der strafgerichtlichen Tätigkeit, da bisher ein Bedürfnis für einen entsprechenden Schutz anderer gerichtlicher Tätigkeitsbereiche nicht im gleichen Maße hervorgetreten ist; in zeitlicher Hinsicht wird der Schutz auf die Zeit vom Tag des Beginns bis zum Tag der Beendigung der Hauptverhandlung beschränkt. Eingeschlossen sind also auch die zwischen den Sitzungstagen liegenden Zeiträume, in denen u. a. die Beratung, somit gerade die eigentliche Willensbildung des Gerichts, stattfindet und demgemäß das Bedürfnis für den Bannkreisschutz fortbesteht.

Die Festlegung eines Bannkreises soll jeweils nur für ein bestimmtes Verfahren, ein bestimmtes Gericht und mit genauer örtlicher Abgrenzung ermöglicht werden. Hierdurch soll erreicht werden, daß in jedem einzelnen Falle die Notwendigkeit und das Ausmaß der Festlegung eines Bannkreises sorgfältig unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Grundrechts der Demonstrationsfreiheit abgewogen werden.

§ 16 a Abs. 2 normiert die Wirkung des festgelegten Bannkreises: das Verbot von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und von Aufzügen. Den zum Schutz des Gerichts eingesetzten Ordnungskräften werden damit klare Kriterien für ihr Eingreifen zur Verfügung gestellt, wie sie nach geltendem Recht — angesichts der schwierigen Entscheidung, ob Ordnung oder Sicherheit unmittelbar gefährdet sind — nicht bestehen. Damit gleichwohl den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung getragen werden kann, soll die zuständige Behörde ermächtigt sein, Ausnahmen von dem Verbot zuzulassen. Nach dem Zweck der Bannkreisregelung

kommen Ausnahmen für solche öffentlichen Versammlungen und Aufzüge in Frage, die zu keiner Gefährdung der Freiheit der Rechtsprechung führen. Im Interesse der Rechtsklarheit für den Bürger ist eine Bekanntmachung des genauen zeitlichen Geltungsbereichs der Bannkreisregelung geboten. Einzelheiten hierüber sowie über das Verfahren der Zulassung von Ausnahmen soll die Landesregierung in der nach Absatz 1 zu erlassenden Rechtsordnung regeln.

Nummer 2 schafft für religiöse Feiern und ähnliche Veranstaltungen gesetzliche Ausnahmen von dem Verbot des § 16 a, wie sie auch hinsichtlich der Bannmeilen der Gesetzgebungsorgane bestehen.

Nummer 3 regelt die Sanktionen für die Verletzung des festgelegten Bannkreises. Entsprechend den vergleichbaren Sanktionsnormen des bestehenden § 29 Abs. 1 in der ab 1. Januar 1975 geltenden Fassung erscheint eine Ahndung der Zuwiderhandlungen gegen die Bannkreisregelung als Ordnungswidrigkeit ausreichend; allein hierdurch wird eine hinreichend flexible Handhabung ermöglicht und die — bei einem Straftatbestand unvermeidliche, aber unerwünschte — Folge vermieden, daß die zur Überwachung eingesetzten Polizeibeamten jede, selbst

eine geringfügige Bannkreisverletzung zu verfolgen verpflichtet sind.

Artikel 2 bezeichnet entsprechend Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) als eingeschränkt.

Die Einschränkung tastet den Wesensgehalt des Grundrechts nicht an und hält sich, insbesondere angesichts der engen zeitlichen, sachlichen und örtlichen Umgrenzung des jeweiligen Bannkreises, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit. Der Entwurf eines Versammlungsordnungsgesetzes aus dem Jahre 1950 (Bundesratsdrucksache 328/50) hatte eine weitergehende, ebenfalls als Rechtsverordnungsermächtigung ausgestaltete Gerichtsbanneilenregelung vorgesehen, ohne daß hiergegen von irgendeiner Seite verfassungsrechtliche Bedenken gelten gemacht worden wären (vgl. Niederschrift über die 25. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages am 25./26. Mai 1950, S. 5).

Artikel 3 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Artikel 4: Das Gesetz sollte nach seiner Verkündung umgehend in Kraft treten, damit von der vorgesehenen Ermächtigung im Bedarfsfalle alsbald Gebrauch gemacht werden kann.

Anlage 2**Stellungnahme der Bundesregierung**

Gegen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes, den der Bundesrat in seiner 416. Sitzung am 21. Februar 1975 beschlossen hat (Drucksache 852/74 — Beschluß —), erhebt die Bundesregierung keine Einwendungen.