

## **Gesetzentwurf**

### **des Abgeordneten Wolfgang Bosbach und der Fraktion der CDU/CSU**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes**

##### **A. Problem**

Beschämende Bilder, wie sie z. B. am 29. Januar 2000 um die Welt gingen, dürfen sich nicht wiederholen: Neo-Nazis marschieren mit schwarz-weiß-roten Fahnen durch das Brandenburger Tor, um gegen das geplante Holocaust-Denkmal zu demonstrieren. Zwar können sich auch Extremisten grundsätzlich auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berufen. Aber wir dürfen Neo-Nazis und anderen Extremisten nicht auch noch öffentlichkeits- und medienwirksame Kulissen für ihre Aufzüge liefern. Solche Aufzüge blamieren und diskreditieren nicht nur die Hauptstadt Berlin sondern die Bundesrepublik Deutschland insgesamt und schaden unserem Ansehen in der ganzen Welt. Wir dürfen sie nicht länger zulassen. Demonstrationen, deren erkennbares Ziel es ist, unsere verfassungsmäßigen Werte zu verhöhnen und zu verunglimpfen, und die das Ansehen Deutschlands in der Welt nachdrücklich beschädigen, müssen unter erleichterten Bedingungen verboten werden können.

##### **B. Lösung**

Nach geltender Rechtslage kann eine Versammlung grundsätzlich nur dann verboten werden, wenn erkennbar die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Gefestigte Rechtsprechung dazu ist, dass nur die vorhersehbare Begehung von Straftaten aus dem Aufzug heraus, nicht aber schon die Äußerung verfassungsfeindlicher Inhalte eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellen und mithin Versammlungsverbote rechtfertigen können. Dabei kann es nicht bleiben. Ein Versammlungsverbot muss bereits schon bei der Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung erheblicher, insbesondere außenpolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland möglich sein, wenn dadurch gleichzeitig Verfassungsgrundsätze im Sinne vom § 92 Abs. 2 StGB missachtet werden.

Nach geltender Rechtslage bestehen befriedete Bezirke nur für die Parlamente des Bundes und der Länder sowie für das Bundesverfassungsgericht. Künftig muss sowohl dem Bund als auch den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, befriedete Bezirke auch für solche öffentlichen Einrichtungen und Örtlichkeiten einzurichten, die von herausragender nationaler und historischer Bedeutung sind, wie etwa das Brandenburger Tor, das Denkmal für die ermordeten Juden Europas oder die Neue Wache in Berlin. Einen Präzedenzfall bieten die

Olympischen Spiele 1972 in München; seinerzeit wurden die Landesregierungen ermächtigt, für die Dauer der Olympischen Spiele Bannkreise um Anlagen und sonstige Örtlichkeiten festzulegen, die unmittelbar der Durchführung der Olympischen Spiele dienen. Weitere Präzedenzfälle finden sich in den landesrechtlichen Regelungen zum Schutze gesetzlicher Feiertage. Im räumlichen Wirkungsbereich dieser „befriedeten Bezirke“ sind Demonstrationen grundsätzlich untersagt; allerdings können sie dann erlaubt werden, wenn sie mit der Würde des Ortes vereinbar sind.

Im Zuge der Reform des Versammlungsrechtes sollen ferner – im Interesse größerer Normenklarheit und damit vor allem im Interesse von mehr Rechtssicherheit in der Verwaltungspraxis – die Anmeldepflicht bei Großveranstaltungen präzisiert sowie die vom Bundesverfassungsgericht in der sog. Brokdorf-Entscheidung von 1985 geforderte bzw. vorausgesetzte Kooperationspflicht zwischen Veranstalter und Versammlungsbehörde näher ausgestaltet werden.

### **C. Alternativen**

Keine

### **D. Kosten der öffentlichen Haushalte**

Zusätzliche Haushaltsausgaben und zusätzlicher Vollzugsaufwand sind nicht ersichtlich.

### **E. Sonstige Kosten**

Keine

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Versammlungsgesetzes

Das Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. August 1999 (BGBl. I S. 1818), wird wie folgt geändert:

1. § 14 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „dies“ die Wörter „bei Großveranstaltungen unverzüglich“ eingefügt, nach dem Wort „spätestens“ wird das Wort „jedoch“ eingefügt.

b) In Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Die Anmeldung hat unter Angabe des Gegenstandes, Umfangs und des beabsichtigten Verlaufs der Versammlung sowie der für die Durchführung der Versammlung mitgeführten Sachen oder verwendeten technischen Hilfsmittel zu erfolgen.“

c) Neu angefügt wird folgender Absatz 3:

„(3) Der Veranstalter oder derjenige, der zur Teilnahme an einer Versammlung oder einem Aufzug aufgerufen hat, hat im Interesse eines ordnungsgemäßen und friedlichen Verlaufs der Versammlung an einem von der zuständigen Behörde festgesetzten Kooperationsgespräch mitzuwirken.“

d) Neu angefügt wird folgender Absatz 4:

„(4) Eilversammlungen sind spätestens mit der öffentlichen Bekanntgabe durch den Veranstalter bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Anzeige soll die in Absatz 2 Satz 2 genannten Angaben enthalten.“

2. Nach § 14 wird folgender § 14a eingefügt:

„(14a)

Der Anmelder und Versammlungsleiter haben alles Erforderliche zu unternehmen, um zu verhindern, dass aus der angemeldeten Versammlung heraus Gewalttätigkeiten von Personen begangen werden, die mit dem Versammlungsanliegen sympathisieren. Hierzu können insbesondere Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierungen gegenüber gewaltbereiten Anhängern im Vorfeld der Versammlung sowie die Sicherstellung der Gewaltfreiheit durch Ordner der Versammlung gehören.“

3. § 15 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird das Wort „Auflagen“ ersetzt durch das Wort „Beschränkungen“.

Angefügt wird folgender Satz: „Bei der Gefahrenprognose nach Satz 1 ist zu berücksichtigen, ob der Anmelder im Vorfeld der Versammlung seiner Pflicht nach § 14a nachgekommen ist.“

b) Neu eingefügt wird folgender Absatz 2:

„(2) Eine unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung liegt auch vor, wenn erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere außenpolitische Interessen oder völkerrechtliche Verpflichtungen beeinträchtigt werden und dadurch einer der Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des § 92 Abs. 2 StGB missachtet wird. Dies ist regelmäßig anzunehmen, wenn die Versammlung oder der Aufzug Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange öffentlich unterstützt oder befürwortet oder hervorzurufen bezweckt oder geeignet ist.“

c) Neu eingefügt wird folgender Absatz 3:

„(3) Die Versammlung oder der Aufzug ist zu verbieten, wenn bestimmte Beschränkungen nicht ausreichen, um die unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen. Beschränkungen können sich insbesondere auf die Umstände beziehen, zu denen nach § 14 Abs. 2 Satz 2 Angaben zu machen sind.“

d) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4; an Stelle des einleitenden „Sie“ treten die Worte „Die zuständige Behörde“; an Stelle des Wortes „Auflagen“ treten die Worte „verfügte Beschränkungen“.

e) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5.

4. § 16 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 tritt an Stelle des Wortes „Bannkreises“ das Wort „Bezirk“; hinter das Wort „Bundesverfassungsgerichtes“ wird eingefügt „sowie in anderen nach Absatz 3 bestimmten befriedeten Bezirken“.

b) In Absatz 2 werden die Worte „Bannkreise“ ersetzt durch die Worte „Bezirke“.

c) Neu eingefügt wird folgender Absatz 3:

„(3) Der Bund und die Länder können für ihre öffentlichen Einrichtungen oder Örtlichkeiten, die von herausragender nationaler und historischer Bedeutung sind, durch Gesetz befriedete Bezirke bestimmen.“

d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4; er wird wie folgt neu gefasst:

„(4) Das Weitere regeln die Gesetze über befriedete Bezirke des Bundes und der Länder.“

**Artikel 2**  
**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 27. November 2000

**Wolfgang Bosbach**  
**Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion**

## Begründung

### A. Notwendigkeit der Regelung

Aufzüge von Extremisten können mit dem bestehenden versammlungsrechtlichen Instrumentarium nicht hinreichend verhindert werden. Beschämende Bilder gingen z. B. am 29. Januar 2000 um die Welt. Neo-Nazis marschierten mit schwarz-weiß-roten Fahnen durch das Brandenburger Tor, um gegen das geplante Holocaust-Denkmal zu demonstrieren. Auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz war es nicht möglich, diesen Aufzug zu unterbinden. Nach § 15 Versammlungsgesetz kann eine Versammlung grundsätzlich nur verboten werden, wenn erkennbar die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Nach verfestigter Rechtsprechung stellt die Äußerung verfassungsfeindlicher Inhalte noch keine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dar; behördliche Verbote entsprechender Aufzüge wurden durch die Gerichte aufgehoben. Nach der Rechtsprechung sind Versammlungsverbote erst bei vorhersehbarer Begehung von Straftaten aus dem Aufzug heraus gerechtfertigt. Dabei kann es jedoch nicht bleiben. Ein Versammlungsverbot muss bereits schon bei der Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung erheblicher, insbesondere außenpolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland möglich sein, jedenfalls dann, wenn gleichzeitig Verfassungsgrundsätze im Sinne von § 92 Abs. 2 StGB missachtet werden.

Neben dieser Präzisierung der Verbotsvorschrift des § 15 Versammlungsgesetz bedarf die Regelung des § 16 Versammlungsgesetz über die „befriedeten Bezirke“ einer Ergänzung. Nach jetzigem Rechtszustand bestehen befriedete Bezirke nur für die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder sowie für das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Künftig soll sowohl dem Bund als auch den Ländern durch eine entsprechende Öffnungsklausel im Versammlungsgesetz die Möglichkeit eingeräumt werden, befriedete Bezirke auch für solche öffentlichen Einrichtungen und Örtlichkeiten einzurichten, die von herausragender nationaler und historischer Bedeutung sind. Einen – allerdings befristeten – Präzedenzfall haben die Olympischen Spiele 1972 in München geboten. Im räumlichen Wirkungskreis dieser – sei es durch den Bund, sei es durch die Länder – benannten „befriedeten Bezirke“ sind Demonstrationen grundsätzlich verboten; dieses Verbot gilt allerdings nicht absolut, Demonstrationen können dann erlaubt werden, wenn sie mit der Würde des Ortes vereinbar sind.

### B. Zu den einzelnen Bestimmungen

#### Zu Nummer 1 (§ 14)

Für so genannte Großveranstaltungen wird eine Pflicht zur unverzüglichen Anmeldung festgelegt. Behördliche (Vorsorge-)Vorkehrungen sollen damit erleichtert werden; die Versammlungsbehörde soll nicht bis zur gleichsam „letzten Minute“ hingehalten werden können. Im Ergebnis entspricht

die Pflicht zur unverzüglichen Anmeldung einer Großveranstaltung einer gängigen Verwaltungspraxis; sie entspringt letztlich der in der Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1985 (BVerfGE 69, 315) entwickelten Pflicht zur „vertrauensvollen Kooperation“ zwischen Veranstalter und Versammlungsbehörde.

Die Legaldefinition der „Bekanntgabe“ soll die Berechnung der Frist für die Anmeldung erleichtern.

Auch die Ergänzung von Absatz 2 greift eine gängige Verwaltungspraxis auf. Die inhaltliche Bestimmung dessen, was die Anmeldung umfassen soll, soll die Behörde in die Lage versetzen, für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu sorgen.

Auch der neu eingefügte Absatz 3 will keine neue Rechtslage schaffen, sondern nur eine gängige Verwaltungspraxis festschreiben. Auch diese Bestimmung ist Ausfluss der in der Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes entwickelten Verpflichtung des Versammlungsveranstalters zur vertrauensvollen Kooperation mit der Versammlungsbehörde.

Der neu eingefügte Absatz 4 trifft eine Sonderregelung für so genannte Eilversammlungen, bei denen die Regel-Anmeldepflicht von 48 Stunden zur Verschiebung der Veranstaltung führen würde.

#### Zu Nummer 2 (§ 14a neu)

Der neue § 14a begründet für den Anmelder und Versammlungsleiter die rechtliche Pflicht, alles Erforderliche zu unternehmen, um zu unterbinden, dass der eigene Anhang Gewalttaten verübt. Was in diesem Zusammenhang im Einzelnen erforderlich ist, kann sich nur nach den Umständen des Einzelfalles bestimmen. Beispielhaft genannt werden Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierung gegenüber gewaltbereiten Anhängern im Vorfeld der Versammlung. Vor allem ist es auch Sache des Anmelders und Versammlungsleiters, durch Ordner die Gewaltfreiheit der Versammlung sicherzustellen.

#### Zu Nummer 3 (§ 15)

Die Ergänzung von Absatz 1 ist eine Folgebestimmung zum neuen § 14a. Die Nichterfüllung der Pflicht aus § 14a soll nicht sanktionslos bleiben. Wird die Pflicht aus § 14a nicht oder nicht hinreichend erfüllt, sinkt die Eingriffsschwelle für das Verbot der Versammlung.

Mit dem neuen Absatz 2 soll der in Absatz 1 verwendete Begriff einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung konkretisiert werden. Anlass für diese Konkretisierung ist eine Rechtsprechung, die eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht schon dann annimmt, wenn erkennbar aus einem Aufzug heraus verfassungsfeindliche Inhalte geäußert werden sollen, sondern erst dann, wenn vorhersehbar ist, dass aus dem Aufzug heraus Straftaten begangen werden. Der neue Absatz 2 will klarstellen, dass auch schon ohne Überschreiten der Straf-

barkeitsgrenze die öffentliche Sicherheit oder Ordnung in einer Weise verletzt werden können, dass ein Versammlungsverbot auch vor dem Hintergrund des hohen Verfassungsrangs der Versammlungsfreiheit gerechtfertigt erscheint.

Klargestellt wird, dass auch außenpolitische und innerstaatliche Belange Bestandteile des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind. Die Gesetzesergänzung nimmt insoweit Bezug auf polizeiliche Spezialermächtigungen mit entsprechenden Konkretisierungen dieses Schutzgutes; z. B. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Passgesetz, § 14 Abs. 1 Vereinsgesetz, § 37 Ausländergesetz.

Erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland müssen beeinträchtigt werden, ein bloßes „Berühren“ dieses Rechtsguts reicht nicht aus.

Aber auch die Beeinträchtigung allein rechtfertigt noch nicht ein Versammlungsverbot; hinzutreten muss, dass durch die Beeinträchtigung der erheblichen Belange einer der Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland, wie sie in der strafrechtlichen Bestimmung des § 92 Abs. 2 StGB niedergelegt sind, missachtet wird. Der Sache nach geht es darum, dass die Versammlungsfreiheit nicht zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Verfassungsordnung missbraucht wird.

§ 92 Abs. 2 StGB führt als Verfassungsgrundsätze auf:

- das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte und
- der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft.

Mit dieser unmittelbaren Bezugnahme auf § 92 Abs. 2 StGB wird der überragenden Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit für Bestand und Funktionieren der Demokratie Rechnung getragen. Eine Beeinträchtigung von erheblichen Belangen der Bundesrepublik Deutschland kann

erst dann ein Versammlungsverbot rechtfertigen, wenn in dieser Beeinträchtigung zugleich ein nicht unerheblicher Angriff auf die Struktur der freiheitlichen demokratischen Grundordnung liegt bzw. deren Überwindung angestrebt wird.

Der neu eingefügte Absatz 3 ist eine einfach rechtliche Konkretisierung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Das Versammlungsverbot kann angesichts des hohen Rangs der grundrechtlichen Versammlungsfreiheit nur als ultima ratio in Betracht kommen.

#### **Zu Nummer 4 (§ 16)**

Das derzeitige Recht kennt befriedete Bezirke nur für die Gesetzgebungsorgane des Bundes und der Länder sowie für das Bundesverfassungsgericht. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Möglichkeit der Ausweisung befriedeter Bezirke erweitert werden. Befriedete Bezirke sollen auch für solche öffentlichen Einrichtungen und Örtlichkeiten festgelegt werden können, die von herausragender nationaler und historischer Bedeutung sind. Diese Örtlichkeiten und Einrichtungen werden im Versammlungsgesetz selbst nicht festgelegt; gewählt wird vielmehr der rechtstechnische Weg einer Öffnungsklausel. Es bedarf also noch einer entsprechenden Ausführungsgesetzgebung des Bundes bzw. der Länder.

Angesichts der hohen Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit kann es nur darum gehen, ganz wenige und ganz bedeutsame Einrichtungen und Örtlichkeiten unter den Schutz eines befriedeten Bezirks zu stellen. Die entsprechenden Einrichtungen oder Örtlichkeiten müssen von einer Bedeutung sein, die der Bedeutung der Gesetzgebungsorgane des Bundes und der Länder sowie der Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts vergleichbar ist.

Die Einzelheiten ergeben sich in der Ausführungsgesetzgebung. Aus dem hohen Rang der Versammlungsfreiheit folgt auch, dass in befriedeten Bezirken Demonstrationen nicht absolut verboten sind; sie müssen vielmehr erlaubt sein, wenn sie mit der Würde des entsprechenden Ortes vereinbar sind.

Einen Präzedenzfall liefert das 1972 erlassene „Gesetz zum Schutz des olympischen Friedens“, das Landesregierungen ermächtigte, für die Dauer der Olympischen Spiele 1972 Bannkreise um Anlagen und sonstige Örtlichkeiten festzulegen, die unmittelbar der Durchführung der Olympischen Spiele dienen. Weitere Präzedenzfälle finden sich in landesrechtlichen Regelungen zum Schutze gesetzlicher Feiertage.



