

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Hartmut Koschyk,
Thomas Strobl (Heilbronn), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/4731 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezÄndG)

A. Problem

Der Gesetzentwurf schlägt mit Hinblick auf mögliche rechtsextreme Demonstrationen im Bereich des Brandenburger Tors und des Holocaust-Mahnmals in Berlin vor, diese Bereiche in den befriedeten Bezirk um den Deutschen Bundestag einzubeziehen. Zudem sollen im befriedeten Bezirk öffentliche Versammlungen grundsätzlich ausgeschlossen sein, Ausnahmen aber zugelassen werden können.

B. Lösung

In den Ausschussberatungen sind der Gesetzentwurf sowie ein Änderungsantrag der Antragstellerin, nur noch das Brandenburger Tor in den befriedeten Bezirk einzubeziehen und die Regelung der Zulassung von Ausnahmen unverändert zu lassen, abgelehnt worden.

Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/4731 abzulehnen.

Berlin, den 10. März 2005

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Erika Simm
Vorsitzende und Berichterstatterin

Thomas Strobl (Heilbronn)
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Jörg van Essen
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Erika Simm, Thomas Strobl (Heilbronn), Volker Beck (Köln) und Jörg van Essen

1. Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/4731 – ist vom Deutschen Bundestag in seiner 158. Sitzung am 18. Februar 2005 an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) zur federführenden Beratung sowie den Innenausschuss, den Auswärtigen Ausschuss und den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Der Gesetzentwurf strebt an, in den befriedeten Bezirk für den Deutschen Bundestag in Berlin sowohl das Brandenburger Tor als auch das Holocaust-Mahnmal einzubeziehen. Außerdem soll statt der grundsätzlichen Zulassung von Demonstrationen im befriedeten Bezirk, sofern eine Beeinträchtigung der parlamentarischen Tätigkeit und des ungehinderten Zugangs zum Gebäude nicht zu besorgen ist, ein grundsätzliches Verbot festgelegt werden, von dem das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundestagspräsidenten Ausnahmen zulassen kann.

3. Der Auswärtige Ausschuss hat in seiner Sitzung vom 23. Februar 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen diejenigen der Fraktion der CDU/CSU den Gesetzentwurf zur Ablehnung empfohlen.

Der Innenausschuss sowie der Rechtsausschuss haben in ihren Sitzungen am 9. März 2005 jeweils mit demselben Stimmenverhältnis vorab einen – anschließend auch im 1. Ausschuss eingebrachten (vgl. Nummer 6.a) – Änderungsantrag sowie den Gesetzentwurf zur Ablehnung empfohlen.

4. Der 1. Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 33. und 34. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten am 24. Februar und 10. März 2005 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen diejenigen der Fraktion der CDU/CSU sowohl einen Änderungsantrag abgelehnt als auch dem Plenum die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

5. In seiner 33. Sitzung hat der 1. Ausschuss einem Wunsch des mitberatenden Innenausschusses gemäß § 70 Abs. 3 GO-BT zugestimmt, den Gesetzentwurf wegen des thematischen Zusammenhangs in eine dort geplante Anhörung zu einem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches (Drucksache 15/4832) einzubeziehen.

An der öffentlichen Anhörung in der 56. Sitzung des Innenausschusses am 7. März 2005 nahmen als Sachverständige die Professoren Dr. Ulrich Battis (Humboldt-Universität Berlin), Dr. Wolfram Höfling (Köln), Dr. Kristian Kühl (Tübingen), Dr. Ralf Poscher (Bochum), Dr. Uli Rühl (Bremen) und die Richter Dr. Jürgen-Peter Graf (Richter am BGH), Armin Nack (Vorsitzender Richter am BGH), Dr. Axel Schulz (Vorsitzender Richter am Hessischen VGH) sowie der Landrat des Landkreises Wunsiedel Dr. Peter Seißer teil.

Die Anhörung behandelte im Schwerpunkt die vorgeschlagenen Änderungen des Versammlungsgesetzes und des Straftatbestandes der Volksverhetzung (§ 130 StGB). So-

weit der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU erörtert wurde, wurde u. a. eingewandt, dass ein befriedeter Bezirk um den Deutschen Bundestag nur dem Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments dienen könne, die vorgeschlagene Erweiterung hiermit aber nicht zu begründen sei. Auf Nachfrage hieß es, dass bei Nachweis einer erforderlichen Nutzung des Brandenburger Tors, um von Büros z. B. an der Straße Unter den Linden das Reichstagsgebäude z. B. zur Teilnahme an Abstimmungen erreichen zu können, eine Einbeziehung des Brandenburger Tors in den befriedeten Bezirk zulässig sei. Aber auch im Falle einer derartigen Erweiterung müssten Demonstrationen genehmigt werden, so lange der Deutsche Bundestag an den betreffenden Terminen nicht tagt. Für die Ausführungen der Sachverständigen im Einzelnen sei hier auf das Wortprotokoll der Anhörungssitzung Bezug genommen.

6.a) Die antragstellende Fraktion der CDU/CSU hat ihren Vorschlag mit dem Ziel begründet, Demonstrationen von Neonazis im Bereich des Brandenburger Tors oder des Holocaust-Mahnmals z. B. am 8. Mai 2005 anlässlich des 60. Jahrestages der Befreiung vom Nationalsozialismus und des Kriegsendes unterbinden zu können. Damit könnten beschämende Bilder vor der deutschen und internationalen Öffentlichkeit verhindert werden, wie sie sich bereits bei entsprechenden früheren Aufzügen und Versammlungen ergeben hätten. Die Durchführung einer Demonstration insbesondere vor dem Brandenburger Tor stelle schon wegen der räumlichen Nähe durchaus auch einen Bezug zum Parlament her und sei – wie in einem Änderungsantrag verdeutlicht – auch im Hinblick auf die Gewährleistung eines ungehinderten Zugangs zum Reichstagsgebäude von Bedeutung. Im Übrigen umfasse schon der geltende befriedete Bezirk auch andere, mit dem Parlament nicht in Beziehung stehende Einrichtungen und Bauwerke, wie z. B. die Schweizer Botschaft, das Sowjetische Ehrenmal oder die Niederlassung einer Bank, ohne dass dies durch einen notwendigen Schutz parlamentarischer Funktionsfähigkeit oder der Zugangsgewährleistung geboten sei.

In den Ausschussberatungen hat die Antragstellerin folgenden Änderungsantrag gestellt:

Artikel 1 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Gesetzes über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes wird wie folgt geändert:

1. § 2 (Befriedeter Bezirk für den Deutschen Bundestag) wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Abgrenzung des befriedeten Bezirks für den Deutschen Bundestag umfasst das Gebiet der Bundeshauptstadt Berlin, das umgrenzt wird durch die Wilhelmstraße, die Behrenstraße, die Ebertstraße bis zum Platz des 18. März, die Straße des 17. Juni, die Yitzhak-Rabin-Straße, die Heinrich-von-Gagern-Straße, die Willy-Brandt-Straße, die Moltkebrücke, das nördliche Spreeufer bis zur Reinhardtstraße, die Reinhardtstraße bis zur Stadtbahntrasse, die Stadt-

bahntrasse bis zur Luisenstraße, die Luisenstraße und die Marschallbrücke.“

b) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Dies gilt nicht für die Wilhelmstraße, die Ebertstraße, den Platz des 18. März und die Willy-Brandt-Straße.“

2. Artikel 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. § 5 (Zulassung von Versammlungen) wird wie folgt gefasst:

(1) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der befriedeten Bezirke sind zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Fraktionen, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichtes sowie ihrer Organe und Gremien und eine Behinderung des freien Zugangs zu ihnen in dem befriedeten Bezirk gelegenen Gebäuden nicht zu besorgen ist. Davon ist im Falle der § 2 und 3 in der Regel dann auszugehen, wenn die Versammlung oder der Aufzug an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen der in Satz 1 genannten Stellen nicht stattfinden.“

3. Ziffer 3. und 4. werden gestrichen.

Begründung

1. Zu Ziffer 1 und 2

Die Neufassung des Absatzes 1 von § 5 bestimmt, dass Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks zuzulassen sind, wenn eine Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der geschützten Organe nicht zu besorgen ist. Damit sind sie also nicht schlechthin verboten. Das entspricht der bisherigen Rechtslage.

Insgesamt ist mit der Neufassung von § 2 Satz 1 und Satz 3 und § 5 Absatz 1 sicher gestellt, dass das Brandenburger Tor Teil des befriedeten Bezirks wird, es hinsichtlich der Zulassung von Versammlungen im befriedeten Bezirk aber bei der geltenden Rechtslage bleibt.

Nach Sinn und Zwecke von § 5 ist davon auszugehen, dass die Norm die Tätigkeit der betreffenden Verfassungsorgane in toto schützen soll. Ausgangspunkt ist, dass sowohl die Verhinderung physischer Beeinträchtigungen in Form von tätlichen Angriffen als auch die Abwehr eines die Freiheit der Willensbildung beeinträchtigenden psychisch wirkenden „Drucks der Straße“ dem Schutzzweck zuzurechnen sind (vgl. BT-Drs. 12/7857 [S. 4], 13/11094 [S. 4]; Wiefelspütz in NVwZ 2000, 1016 [1017] und Die Polizei 2000, 215). Hierzu gehört ebenso der ungehinderte Zugang. Deshalb ist es vom Schutzzweck der Norm gedeckt, dass im Falle der dezentralen Anordnung der Gebäude eines Verfassungsorgans der schnellstmögliche und physisch am wenigsten aufwendigste Weg zwischen den Gebäuden ermöglicht werden muss. Weite und zeitaufwändige Umwege sind unzumutbar und behindern den Zugang.

Berlin, den 10. März 2005

Erika Simm
Berichterstatlerin

Thomas Strobl (Heilbronn)
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Jörg van Essen
Berichterstatter

Aus diesem Grund ist die Einbeziehung des Brandenburger Tors in den befriedeten Bezirk geboten, weil dessen Durchquerung die einzig effektive Verbindung zwischen den Liegenschaften östlich des Brandenburger Tors und dem Reichstagsgebäude darstellt.

2. Zu Ziffer 3

Folgeänderung.

Der Änderungsantrag ist im 1. Ausschuss mit demselben Stimmenverhältnis wie der Gesetzentwurf abgelehnt worden.

b) Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben den Gesetzentwurf abgelehnt, da der vorgeschlagene Zuschnitt und die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens den Bereich zulässiger Einschränkungen des Versammlungsrechts aus Artikel 8 Grundgesetz verlassen würden. Der bisherige räumliche Zuschnitt habe sich bewährt und gehe auch auf Erörterungen mit den zuständigen Berliner Sicherheitsbehörden zurück. Die Rückkehr zum früher geltenden Verbot mit Befreiungsvorbehalt verkenne, wie auch in der Anhörung zur Sprache gekommen, die Bindung an Artikel 8 GG. Es könne kein Ermessen bei der Zulassung von Ausnahmen geben, wenn die Funktionsfähigkeit oder der Zugang zum Deutschen Bundestag nicht beeinträchtigt seien. Vielmehr müsse in diesen Fällen die Genehmigung erteilt werden.

Im Übrigen werde einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf im hier diskutierten Zusammenhang bereits durch die im Innenausschuss beschlossenen Änderungen des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches (vgl. Drucksache 15/5051) nachgekommen.

Mit Blick auf den Änderungsantrag wurde darauf hingewiesen, dass eine zwingende Nutzung des Brandenburger Tors, um die Erreichbarkeit z. B. des Plenarsaals zu gewährleisten, aufgrund der räumlichen Gegebenheiten nicht erkennbar sei.

Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind der Auffassung, dass aufgrund der neueren städtebaulichen Situation eine Verkleinerung des befriedeten Bezirks, insbesondere am Spreebogen und im Bereich der Straße des 17. Juni, denkbar sei. Diese Frage sollte künftig noch einmal geprüft werden.

c) Auch die Fraktion der FDP hat ihre Ablehnung des Gesetzentwurfs darauf gestützt, dass sich der bisherige Zuschnitt des befriedeten Bezirks bewährt habe, eine Ausdehnung nicht der Verhinderung rechtsextremer Demonstrationen dienen könne und die geltende Regelung über die Zulassung von Demonstrationen verfassungsrechtlich geboten sei. Im Übrigen könne eine Einbeziehung des Brandenburger Tors, wie im Änderungsantrag vorgesehen, nicht mit der Gewährleistung des ungehinderten Zugangs der Mitglieder des Deutschen Bundestages zum Reichstagsgebäude begründet werden.