

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 15/4832 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches

A. Problem

In den vergangenen Jahren ist eine kontinuierliche Zunahme rechtsextremistischer Versammlungen zu verzeichnen, die sich in Themenwahl, Veranstaltungsort und Ausgestaltung immer stärker an das Gepräge historischer Aufmärsche des NS-Regimes angleichen, die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft verherrlichen oder verharmlosen und durch bewusste Provokationen das Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus in unerträglicher Weise missachten und das Gefühl der Bevölkerung, insbesondere der Nachkommen der Opfer, hier in Frieden leben zu können, erschüttern.

Es soll insbesondere das Verbot von friedensgefährdenden Versammlungen an Orten erleichtert werden, die an die Opfer organisierter menschenunwürdiger Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf konkretisiert die Möglichkeiten, gegen neonazistisch ausgerichtete Versammlungen unter freiem Himmel vorzugehen. Er regelt zudem die Strafbarkeit positiver Äußerungen über die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Können nicht beziffert werden.

E. Sonstige Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/4832 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a wird wie folgt gefasst:

a) Nach Absatz 1 wird der folgende Absatz 2 eingefügt:

„(2) Eine Versammlung oder ein Aufzug kann insbesondere verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn

1. die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und
2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird.

Das Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin ist ein Ort nach Satz 1 Nr. 1. Seine Abgrenzung ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz. Andere Orte nach Satz 1 Nr. 1 und deren Abgrenzung werden durch Landesgesetz bestimmt.“

2. Nach Artikel 1 Nr. 3 wird die folgende neue Nummer 4 angefügt:

4. Die Anlage zu § 15 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„Anlage (zu § 15 Abs. 2)

Die Abgrenzung des Ortes nach § 15 Abs. 2 Satz 2 (Denkmal für die ermordeten Juden Europas) umfasst das Gebiet der Bundeshauptstadt Berlin, das umgrenzt wird durch die Ebertstraße, zwischen der Straße In den Ministergärten bzw. Lennéstraße und der Umfahrung Platz des 18. März, einschließlich des unbefestigten Grünflächenbereichs Ebertpromenade und des Bereichs der unbefestigten Grünfläche im Bereich des J.W.-von-Goethe-Denkmal, die Behrenstraße, zwischen Ebertstraße und Wilhelmstraße, die Cora-Berliner-Straße, die Gertrud-Kolmar-Straße, nördlich der Einmündung der Straße In den Ministergärten, die Hannah-Arendt-Straße, einschließlich der Verlängerung zur Wilhelmstraße. Die genannten Umgrenzungslinien sind einschließlich der Fahrbahnen, Gehwege und aller sonstigen zum Betreten oder Befahren bestimmter öffentlicher Flächen Bestandteil des Gebiets.“

3. Artikel 2 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 2 Änderung des Strafgesetzbuches

§ 130 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3007), geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 3 wird folgender neue Absatz 4 eingefügt:

„(4) Mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt.“

2. Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und wie folgt geändert:

Die Angabe „Absatz 3“ wird durch die Angabe „den Absätzen 3 und 4“ ersetzt.

3. Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und wie folgt geändert:

Die Angabe „Absatz 4“ wird durch die Angabe „Absatz 5“ und die Angabe „des Absatzes 3“ durch die Angabe „der Absätze 3 und 4“ ersetzt.

Berlin, den 9. März 2005

Der Innenausschuss

Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast
Vorsitzende

Sebastian Edathy
Berichterstatter

Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Berichterstatter

Silke Stokar von Neuforn
Berichterstatterin

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Sebastian Edathy, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Silke Stokar von Neuforn und Dr. Max Stadler

I. Zum Verfahren

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf wurde in der 158. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Februar 2005 an den Innenausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

2. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 73. Sitzung am 9. März 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 15(4)199 anzunehmen.

3. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat die Gesetzentwürfe auf Bundestagsdrucksachen 15/4832 und 15/4731 in seiner 55. Sitzung am 23. Februar 2005 erörtert und beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu diesen durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 56. Sitzung am 7. März 2005 durchgeführt.

An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis
Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Jürgen-Peter Graf
Richter am Bundesgerichtshof Karlsruhe

Prof. Dr. Wolfram Höfling, M. A.
Universität zu Köln

Prof. Dr. Dr. Kristian Kühl
Universität Tübingen

Armin Nack
Vorsitzender Richter am Bundesgerichtshof Karlsruhe

Prof. Dr. Ralf Poscher
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Ulli Rühl
Universität Bremen

Dr. Axel Schulz
Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Kassel

Dr. Peter Seißer
Landrat des Landkreises Wunsiedel.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 56. Sitzung des Innenausschusses vom 7. März 2005 verwiesen (Protokoll 15/56).

Der **Innenausschuss** hat in seiner 57. Sitzung am 9. März 2005 die Vorlage abschließend beraten. Als Ergebnis der Beratungen wurde der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 15/4832 in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 15(4)199 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP angenommen.

Mit dem gleichen Stimmenergebnis wurde zuvor der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 15(4)199 angenommen.

II. Zur Begründung

1. Die vom Innenausschuss auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 15(4)199 vorgenommenen Änderungen werden im Wesentlichen wie folgt begründet:

Zu Nummer 1

Nach Nummer 1 kommen für ortsbezogene Einschränkungen von Versammlungen nur Orte in Betracht, die als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern. Ob eine Gedenkstätte von „herausragender historischer Bedeutung“ ist, bestimmt sich unter anderem danach, ob sie im öffentlichen Leben exemplarisch für einen bestimmten Verfolgungskomplex steht, oder ob sie über ein spezifisches, unverwechselbares Profil verfügt, das sich auf die Authentizität des Ortes gründet. Kriterien für eine „überregionale Bedeutung“ der Gedenkstätte können das Ausmaß und die Schwere der Menschenrechtsverletzungen, die dort begangen worden sind oder derer dort gedacht wird, ihr Bekanntheitsgrad und ihre inhaltliche Aussage sein. Als Orte im Sinne der Vorschrift kommen danach insbesondere ehemalige Konzentrationslager der nationalsozialistischen Diktatur oder Orte von vergleichbarer Bedeutung in Betracht.

Das Wort „insbesondere“ in Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass auch an anderen Orten Versammlungen verboten oder mit Auflagen eingeschränkt werden können, wenn durch sie die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet ist. Infolge der mit diesem Gesetz vorgenommenen Erweiterung des Straftatbestandes der Volksverhetzung ist die öffentliche Sicherheit insbesondere auch dann gefährdet, wenn öffentlich oder in einer Versammlung der öffentliche Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch gestört wird, dass die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt wird (§ 130 Abs. 4 StGB).

Nummer 2 beschreibt, unter welchen Voraussetzungen an den in Nummer 1 bestimmten Orten Versammlungen verboten oder mit Auflagen beschränkt werden können. Mit dem Zweck der Gedenkstätte gleichgerichtete Ver-

sammlungen beinhalten von vornherein keine Beeinträchtigung der Würde der Opfer.

Der Änderungsantrag bestimmt das Denkmal für die ermordeten Juden in Berlin als Ort im Sinne der Vorschrift. Die Abgrenzung dieses Ortes wird in der Anlage zu diesem Gesetz festgelegt. Sie wird in der Weise vorgenommen, dass der Ort nicht nur die Fläche des Denkmals, sondern auch die unmittelbare Nähe, d. h. die umliegenden (Straßen-)Flächen umfasst. Für die Festlegung weiterer Orte eröffnet der Änderungsantrag die Möglichkeit einer landesgesetzlichen Regelung.

Zu Nummer 3

Die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Umsetzung von Vorgaben aus Artikel 6 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Computerkriminalität mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art in innerstaatliches Recht wird zurückgestellt, da der luxemburgische EU-Vorsitz die Beratungen zu dem Entwurf eines EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wieder aufgenommen hat. Dieser Entwurf beinhaltet Strafbestimmungen, die von der Zielsetzung her den Strafbestimmungen entsprechen, die das Erste Zusatzprotokoll zum Cybercrime-Übereinkommen enthält, welches mit der geplanten Änderung von § 130 Abs. 3 StGB umgesetzt werden sollte. Die Umsetzung des Ersten Zusatzprotokolls soll zurückgestellt werden, bis das Beratungsergebnis zu dem EU-Rahmenbeschluss vorliegt, der dann gleichzeitig mit dem Ersten Zusatzprotokoll umgesetzt werden sollte.

Nach § 130 Abs. 4 StGB (neu) macht sich strafbar, wer den öffentlichen Frieden dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt. Dabei ist Voraussetzung, dass die Friedensstörung in einer die Würde der Opfer des Nationalsozialismus verletzenden Weise geschieht. Diese Qualifizierung verdeutlicht, dass nur eine Handlung tatbestandsmäßig ist, die den Achtungsanspruch der Opfer der NS-Gewalt- und Willkürherrschaft angreift.

Geschütztes Rechtsgut ist zunächst der öffentliche Friede. Der Tatbestand ist als Erfolgsdelikt formuliert. Das bedeutet, dass eine abstrakte Gefährdung des öffentlichen Friedens noch nicht ausreicht, vielmehr muss eine konkrete Störung des öffentlichen Friedens vorliegen. Ob eine Störung des öffentlichen Friedens eingetreten ist, muss jeweils nach den Umständen des Einzelfalles beurteilt werden.

Die Tathandlungen müssen in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise begangen werden. Dabei wird man in der Regel davon ausgehen können, dass das Billigen, Verherrlichen oder Rechtfertigen der die NS-Gewalt- und Willkürherrschaft kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen den Achtungsanspruch sowie die Menschenwürde der Opfer verletzt.

Der Begriff des Billigens wird bereits in § 130 Abs. 3 StGB in der geltenden Fassung und in § 140 Nr. 2 StGB verwendet. Billigen ist grundsätzlich als Gutheißen von unter der NS-Herrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen zu verstehen. Die Billigung muss dabei

nicht in Form vorbehaltloser Zustimmung geäußert werden. Es genügt, wenn etwa die schwerwiegenden Verbrechen, welche die NS-Gewalt- und Willkürherrschaft charakterisieren, als zwar bedauerlich, aber unvermeidbar hingestellt werden. Dabei muss sich der Täter nicht auf eine konkrete Tat beziehen. Es reicht aus, wenn er konkludent – etwa durch Werturteile über verantwortliche Personen – eine positive Einschätzung der unter der NS-Herrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen abgibt.

Der Begriff des Verherrlichens findet sich bereits in § 131 Abs. 1 StGB. Er erfasst daher das Berühren der NS-Gewalt- und Willkürherrschaft als etwas Großartiges, Impitierendes oder Heldenhaftes. Darunter ist nicht nur die direkte Glorifizierung der Unrechtshandlungen der NS-Gewalt- und Willkürherrschaft zu verstehen, sondern es reicht aus, wenn das Dargestellte in einen positiven Bewertungszusammenhang gestellt wird oder in der Schilderung der Unrechtshandlungen und ihrer Verantwortungsträger entsprechende positive Wertakzente gesetzt werden. Dies kann sich zum Beispiel darin ausdrücken, dass ein Verantwortungsträger oder eine Symbolfigur des NS-Regimes angepriesen oder in besonderer Weise hervorgehoben wird.

Die Tathandlung des Rechtfertigens bezeichnet das Verteidigen der die NS-Gewalt- und Willkürherrschaft kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen als notwendige Maßnahmen. Dies kann auch dadurch geschehen, dass die Handlungsweise eines für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen als richtig oder gerechtfertigt dargestellt wird.

Die Nummern 2 und 3 in Artikel 2 betreffen Folgeänderungen.

- Die **Fraktionen SPD** und **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** heben hervor, Ziel der Gesetzesänderung sei, den Aktionsradius der Rechtsextremisten, die zunehmend dreister auftreten würden, in verfassungsrechtlich zulässiger Form zu beschränken. Aufgrund der Auswertung der Sachverständigenanhörung sei eine erneute Überarbeitung des Gesetzentwurfs vorgenommen worden, die sich im jetzigen Änderungsantrag 15(4)199 ausdrücke. Die Anhörung insgesamt habe wertvolle Hinweise zu verfassungs- und versammlungsrechtlichen Rahmenbedingungen gegeben und auch zu dem erfreulichen Ergebnis beigetragen, dass sich nun eine breite parlamentarische Mehrheit abzeichne.

Für ortsbezogene Einschränkungen von Versammlungen kämen nach dem Entwurf nur Orte in Betracht, die von historisch herausragender und überregionaler Bedeutung seien. Durch den Bundesgesetzgeber werde das Denkmal für die ermordeten Juden Europas bestimmt, weitere Orte durch die Landesparlamente. Hierauf habe man sich geeinigt, um eine Kompetenzstreitigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht zu vermeiden. Man gehe davon aus, dass die jeweiligen Landesgesetzgeber ihrer Verantwortung hierbei gerecht würden. Dem Anliegen der Fraktion der CDU/CSU, den befriedeten Bezirk auf das Brandenburger Tor auszudehnen, könne man sich nicht anschließen. Dies helfe nicht weiter, da außerhalb der Sitzungszeiten des Parlaments keine Funktionsbeeinträchtigung zu befürchten sei. Zudem hätten in der Vergangenheit um

das Brandenburger Tor herum zahlreiche Veranstaltungen und Demonstrationen stattgefunden, ohne dass die Arbeit des Parlaments beeinträchtigt worden wäre. Abgeordnete hätten etwaige Umwege zwischen Büro und Parlamentsgebäude in Kauf zu nehmen.

Der neue § 130 Abs. 4 StGB sei – entgegen der ursprünglich diskutierten Version – als Erfolgsdelikt ausgestaltet worden. Der öffentliche Friede müsse durch die Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise tatsächlich gestört werden. Man wolle sich nicht dem Vorwurf aussetzen, Gesinnungsstrafrecht zu betreiben. Eine Patentlösung für die Hess-Aufmärsche in Wunsiedel gebe es zwar nicht, der neu gefasste Strafrechtstatbestand könne aber eine Handhabe für eine erleichterte Untersagung darstellen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** teilt die Zielsetzungen der beabsichtigten Gesetzesänderungen. Zwar sei das eigentliche Ziel erst erreicht, wenn man die Menschen überzeugt habe, dass Rechtsradikalismus falsch sei. Man halte den jetzigen Vorschlag aber für praktikabel und rechtmäßig. Er werde auch der Brokdorf-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerecht. Auch für die Problematik in Wunsiedel biete der Entwurf in der jetzigen Fassung eine verbesserte Handhabe, selbst wenn es sich nicht um einen Königsweg handele. Allerdings sei unklar, warum im Koalitionsentwurf zum neuen § 130 Abs. 4 StGB nur auf die Würde der Opfer, nicht auch auf die Würde der Lebenden abgestellt werden solle. Angesichts der Tatsache, dass sich viele Bürger in ihrer Würde verletzt fühlten, wenn sie rechtsextremistische Aufmärsche durch das Brandenburger Tor sehen müssten, halte man auch dessen Einbeziehung in die Bannmeile weiterhin für geboten und verfassungsrechtlich zulässig. Für

viele Parlamentarier, die ihre Büros und Sitzungsräume in der Straße Unter den Linden Nr. 71 und Nr. 50 hätten, stelle der Weg durch das Brandenburger Tor den kürzesten Weg zu den Parlamentsgebäuden dar. Wenn das sowjetische Ehrenmal in den befriedeten Bezirk einbezogen worden sei und dies rechtmäßig ist, dann gelte dies erst recht für das Brandenburger Tor. Außerdem verweise die Fraktion der CDU/CSU auf ihren ebenfalls im Innenausschuss ausführlich erörterten Gesetzentwurf zu befriedeten Bezirken auf Bundestagsdrucksache 15/4731 einschließlich des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 15(4)200, der zur federführenden Behandlung an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung überwiesen wurde.

Die **Fraktion der FDP** betont, dass sie das Ziel des Gesetzentwurfs, den Rechtsradikalismus zu bekämpfen, nachdrücklich unterstütze. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen seien aber überflüssig, weshalb man diese ablehne. Bereits nach geltendem Recht sei es möglich, Demonstrationen am Denkmal für die ermordeten Juden Europas, die die Würde der Opfer verletzten, zu verbieten. Da der Koalitionsvorschlag für ein Verbot die Bejahung der im Tatbestand genannten Voraussetzungen verlange, stelle er keine nennenswerte Erleichterung dar, da eine Subsumtion nicht entbehrlich werde. Demonstrationen von Rechtsextremisten zu allgemeinen Themen seien damit nicht zu verhindern und auch ein Lösungsbeitrag für eine Vermeidung der Hess-Aufmärsche in Wunsiedel sei in den jetzigen Anträgen nicht zu erkennen. Was das Brandenburger Tor angehe, so werde dessen Umgebung für zahlreiche Veranstaltungen genutzt, so dass nicht zu begründen sei, warum plötzlich durch Versammlungen an diesem Ort die Arbeitsfähigkeit des Parlaments behindert sein sollte.

Berlin, den 9. März 2005

Sebastian Edathy
Berichterstatter

Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Berichterstatter

Silke Stokar von Neuforn
Berichterstatterin

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

