

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Erfahrungen mit dem Verfahren gemäß Artikel 1 §§ 5 bis 7 des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes

Inhaltsverzeichnis
Seite
I Einleitung 1
II Bericht 2

Gemäß Artikel 6 des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes über die Erfahrungen mit dem Verfahren gemäß Artikel 1 §§ 5 bis 7 dieses Gesetzes erstattet das Bundesministerium des Innern dem Deutschen Bundestag folgenden Bericht. Der Bericht erstreckt sich auf den Zeitraum vom 16. August 1999 bis zum 30. September 2002.

I Einleitung

Am 20. Juni 1991 beschloss der Deutsche Bundestag, seinen Sitz nach Berlin zu verlagern. Zur Umsetzung dieses Beschlusses wurde am 26. April 1994 das Berlin/Bonn-Gesetz verabschiedet (BGBl. I S. 918). Am 27. September 1996 folgte der Bundesrat mit einer entsprechenden Entscheidung (Drucksache 345/96 – Beschluss). Diese Gesetzes- bzw. Beschlusslage erforderte eine Anpassung des Bannmeilenrechts des Bundes.

Nach intensiver parlamentarischer Beratung entschied sich der Gesetzgeber für eine umfassende und grundlegende Neugestaltung der Regelungen über Versammlungen in der Umgebung des jeweiligen Sitzes von Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zum Versammlungs- und zum Bannmeilengesetz.

Mit dieser Zielsetzung verabschiedete der Gesetzgeber das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (Artikel 1 des Gesetzes zum Schutz der Neu-

regelung von Verfassungsorganen des Bundes vom 11. August 1999, BGBl. I S. 1818).

Nach dem 1955 in Kraft getretenen Bannmeilengesetz unterlagen öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der Bannmeile einem so genannten „repressiven Verbot mit Befreiungsmöglichkeit“. Durch diese Form des Verbots waren Versammlungen innerhalb der Bannmeile generell untersagt und Ausnahmen in das Ermessen der Behörde gestellt. Die Möglichkeit des Dispenses diente lediglich dazu, die sich aus der Regelung ergebenden, nicht gewollten Härten in atypischen Fällen zu beseitigen. Als problematisch erwies sich das Fehlen von Kriterien für die Ermessensausübung bei der Genehmigung von Ausnahmen. Bei der Anwendung des Bannmeilengesetzes war daher in zunehmendem Maße verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zum Versammlungsrecht allgemein und zu Bannkreisen insbesondere zu beachten.

Das Bundesverfassungsgericht hob in seiner Entscheidung vom 14. Mai 1985 (BVerfGE 69, 315 – Brokdorf) die herausragende Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Abs. 1 GG) hervor. Die Versammlungsfreiheit sei zu den „unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“ zu rechnen. Für Bannmeilenregelungen besonders wichtig ist der Hinweis, dass Artikel 8 Abs. 1 GG den Grundrechtsträgern u. a. das Selbstbestimmungsrecht über den Ort der Versammlung gewährleistet und der Gesetzgeber die Bedeutung der Versammlungsfreiheit beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften zu beachten hat (S. 343). Die Versammlungsfreiheit dürfe nur „zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ begrenzt werden (S. 315, 348).

Die seinerzeit bestehenden Regelungen des Bannmeilengesetzes waren nach Auffassung des OVG Münster (Urteil vom 22. Dezember 1993; DVBl. 1994, 541 ff.) nur bei

verfassungskonformer Auslegung haltbar. Nach den Ausführungen des Gerichts ließen sich die Maßstäbe für die Lenkung des Ermessens aus Sinn und Zweck der Bannmeilenregelung und dem Wertegehalt des Artikels 8 Abs. 1 GG herleiten. Sinn und Zweck der Bannmeilenregelung sei der Schutz der Arbeitsfähigkeit der in § 16 Abs. 1 VersG genannten Institutionen, wozu der Schutz der körperlichen Integrität vor tätlichen Angriffen, die Gewährleistung des freien Zugangs zum Parlaments- bzw. Gerichtsgebäude und die Sicherung der Entschlussfreiheit der Mitglieder der geschützten Organe vor dem „Druck der Straße“ zu rechnen sei. Sofern eine ins Gewicht fallende Beeinträchtigung des Schutzgutes der Bannmeilenregelung nicht zu erwarten sei, ergäbe sich nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Ermessensreduzierung auf null und damit ein Anspruch des Antragstellers auf Zulassung der Versammlung. Das Gericht hob dabei u. a. hervor, dass in dem zu entscheidenden Fall die beantragte Versammlung in eine sitzungsfreie Zeit fiel.

Das Gesetz über befriedete Bezirke für die Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG) greift diese Rechtsprechung insbesondere dadurch auf, indem es die befriedeten Bezirke kleinräumig gestaltet, die Anforderungen an den Schutz der Verfassungsorgane konkretisiert und dem Antragsteller bei Gewährleistung dieser Anforderungen einen Anspruch auf Zulassung der Versammlung einräumt.

Artikel 6 des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes verpflichtet das Bundesministerium des Innern, dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2002 einen Bericht über die Erfahrungen mit dem Verfahren gemäß Artikel 1 §§ 5 bis 7 vorzulegen. Dieser der Gesetzesfolgenbeobachtung dienende Bericht soll vor dem Hintergrund der in Artikel 7 geregelten befristeten Geltung des BefBezG bis zum 30. Juni 2003 dem Deutschen Bundestag als Grundlage für die Entscheidung einer Beibehaltung dieser Regelungen, ihrer Abschaffung oder Überarbeitung dienen.

In Vorbereitung der Erstellung des Berichts wurden die Verwaltungen des Deutschen Bundestages, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichts, die Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin und die Innenministerien der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen beteiligt.

II Bericht

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes ist aus Sicht des Bundesministeriums des Innern insgesamt eine positive Bilanz zu ziehen. Die im Vorfeld und innerhalb der parlamentarischen Diskussion geäußerten Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Die von den Befürwortern der Altregelung prophezeiten negativen Auswirkungen auf die Tätigkeit der Verfassungsorgane infolge nicht kontrollierbarer Massenversammlungen sind im Berichtszeitraum nicht eingetreten. Auch eine Beeinträchtigung der Kommunikation zwischen Bürgern und Abgeordneten, die von den Kritikern jeglicher Befriedung vorausgesagt wurde, kann angesichts der zahlreichen Versammlungen und Aufzüge insbesondere im befriedeten Bezirk des

Deutschen Bundestages nicht festgestellt werden. Das neue Verfahren ist auch bei Versammlungsanmeldern ganz überwiegend auf positive Resonanz gestoßen.

Den Schwerpunkt aller Versammlungen und Aufzüge in den befriedeten Bezirken der Verfassungsorgane stellte der Deutsche Bundestag dar.

Insgesamt fielen im Berichtszeitraum auf den befriedeten Bezirk des Deutschen Bundestages 197, auf den des Bundesrates 49 und auf den befriedeten Bezirk des Bundesverfassungsgerichts eine zugelassene Versammlungen und Aufzüge¹.

Im Einzelnen:

1. Tätigkeit der Verfassungsorgane, § 5 Abs. 1 S. 1 BefBezG

Bei der Prüfung von Zulassungsanträgen nach § 5 Abs. 1 BefBezG stand die ex-ante-Betrachtung der Gewährleistung des freien Zugangs zum Reichstagsgebäude und der körperlichen Integrität der Mitglieder der genannten Stellen im Mittelpunkt der Überprüfung. Die Besorgnis einer Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane wurde nur in den Fällen bejaht, in denen aufgrund der Umstände der beantragten Versammlungen² an Sitzungstagen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nicht nur unerhebliche Auswirkungen auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit zu befürchten waren. Mit Ausnahme von sechs Fällen konnten die betreffenden Versammlungen unter Auflagen zugelassen werden.

Die Verwaltungen der Verfassungsorgane und der beteiligten Innenressorts der Länder stimmen mit dem Bundesministerium des Innern in der Bewertung überein, dass die Tätigkeit der geschützten Organe im Berichtszeitraum durch Versammlungen und Aufzüge in den befriedeten Bezirken der Verfassungsorgane des Bundes nicht beeinträchtigt wurde. Auch bei größeren Versammlungen konnten die Polizeibehörden den freien Zugang zu den betreffenden Gebäuden und die körperliche Integrität der Mitglieder der Verfassungsorgane gewährleisten. Nur in wenigen Einzelfällen haben Versammlungen vor dem Brandenburger Tor zu Einschränkungen des Fahrdienstes des Deutschen Bundestages aufgrund blockierter Straßen geführt.

Nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin lassen sich die befriedeten Bezirke des Deutschen Bundestages und des Bundesrates gut sichern. Viele Versammlungen im befriedeten Bezirk des Deutschen Bundestages erforderten keine zusätzlichen polizeilichen Kräfte, sondern konnten durch die Polizeibeamten vor Ort im Rahmen des täglichen Dienstes begleitet werden. Lediglich bei Großlagen, wie zum Beispiel beim Besuch des US-Präsidenten im Mai 2002, seien für die Absperrung des gesamten

¹ Zwölf zugelassene Veranstaltungen betreffen sowohl den befriedeten Bezirk des Deutschen Bundestages wie auch den des Bundesrates (daher Doppelzählung).

² Konkreter Ort, Zeitpunkt, Form oder Größenordnung

befriedeten Bezirks erhebliche polizeiliche Maßnahmen erforderlich gewesen. Übergriffe oder Ausschreitungen, die eines massiven Polizeieinsatzes bedurft hätten, waren nicht zu verzeichnen.

2. Auflagenerteilung nach § 5 Abs. 2 BefBezG

Die nach § 5 Abs. 2 BefBezG bestehende Möglichkeit, die Zulassung mit einer Auflage zu versehen, bestand schon nach dem Bannmeilengesetz. Einer ausdrücklichen Regelung bedurfte es aufgrund der Tatsache, dass es sich hier um eine gebundene Vorschrift handelt (§ 36 Abs. 1 VwVfG).

Diese Möglichkeit wurde vom Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Deutschen Bundestages insbesondere in Sitzungswochen des Deutschen Bundestages häufig genutzt, um eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit der Verfassungsorgane – teilweise bei mehreren zeitgleich stattfindenden Versammlungen – auszuschließen. Gegenstand der Auflagen waren insbesondere Festlegungen des konkreten Versammlungsraums, wie z. B. auf den südlichen Gehweg der Scheidemannstraße. Hierdurch konnte der ungehinderte Zugang zum Reichstagsgebäude gewährleistet werden.

Bei den im Vergleichszeitraum erteilten 235 Zulassungen wurde in 69 Fällen eine Auflage erteilt.

3. Entscheidungen der Versammlungsbehörden, § 5 Abs. 3 BefBezG

§ 5 Abs. 3 BefBezG stellt klar, dass neben der Entscheidung des Bundesministeriums des Innern nach § 6 BefBezG auch eine unter Umständen abweichende Entscheidung der jeweils zuständigen Versammlungsbehörde für den jeweiligen befriedeten Bezirk erfolgen kann. Dies betrifft beispielsweise die Fälle, bei denen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BefBezG ein Anspruch auf Zulassung der Versammlung besteht, gleichzeitig aber nach dem Versammlungsgesetz zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung Auflagen oder Verbote erforderlich sind.

Obwohl es hier bisher in der Praxis wenig Probleme gegeben hat, ist zu erwarten, dass es künftig bei Versammlungen vor dem Bundeskanzleramt auf der Willy-Brandt-Straße, die nach in § 2 Satz 3 BefBezG zum befriedeten Bezirk des Deutschen Bundestages gehört, vermehrt zu divergierenden Bescheiden der Versammlungsbehörde Berlin und des Bundesministeriums des Innern kommen wird. Ursächlich hierfür sind die unterschiedlichen rechtlichen Maßstäbe nach dem Gesetz über die befriedeten Bezirke für die Verfassungsorgane des Bundes einerseits und dem Versammlungsgesetz andererseits. Bedingt durch die größere Entfernung der Willy-Brandt-Straße zum Reichstagsgebäude werden Versammlungen vor dem Bundeskanzleramt in der Regel keine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Deutschen Bundestages besorgen lassen. Andererseits werden aber gerade Veranstaltungen und Empfänge im Bundeskanzleramt aus versammlungsrechtlicher (polizeilicher) Sicht nicht selten Beschränkungen oder gar Ver-

sammlungsverbote zum Schutze des Bundeskanzlers oder von Gästen erfordern.

4. Einvernehmen nach § 6 BefBezG

In der Verwaltungspraxis hat sich das nach § 6 BefBezG vorgesehene Abstimmungsverfahren zwischen den Präsidenten der Verfassungsorgane und des Bundesministeriums des Innern bewährt. Der entstehende Verwaltungsaufwand ist im Hinblick auf das zu schützende Rechtsgut als angemessen zu betrachten. Die Berücksichtigung von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden und die Einbindung der jeweils zuständigen Versammlungsbehörde wird durch das Bundesministerium des Innern sichergestellt.

Die Kontakte und Informationswege zwischen den beteiligten Stellen sind gut und schnell, sodass in der Regel auch kurzfristige Anträge ohne größere Schwierigkeiten beschieden werden können. Die Fälle, in denen es zwischen einem Verfassungsorgan und dem Bundesministerium des Innern unterschiedliche rechtliche Bewertungen zu klären galt, die aber wegen der Eilbedürftigkeit nicht mit der gebotenen Tiefe geprüft und erörtert werden konnten, beschränkten sich im Berichtszeitraum auf wenige Ausnahmen. In diesen Fällen wurde im Interesse der Versammlungsanmelder die beantragte Zulassung erteilt, aber durch Auflagen beschränkt.

Eine Beschleunigung des Verfahrens nach § 6 BefBezG wäre durch eine flexiblere Praxis bei der Erteilung des Einvernehmens zu erreichen. Insoweit könnte die Delegation dieser Aufgabe oder eine entsprechende Vertretungsregelung innerhalb der Verfassungsorgane erwogen werden.

5. Antragsfrist nach § 7 BefBezG

Die als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltete Regelung, nach der Anträge auf Zulassung von Versammlungen spätestens sieben Tage vor dem beabsichtigten Termin beim Bundesministerium des Innern einzureichen sind, hat sich im Wesentlichen als praxisgerecht erwiesen. Alle auch kurzfristig eingereichten Zulassungsanträge wurden rechtzeitig beschieden. Auf die dargelegten Probleme bei der Einholung des Einvernehmens nach § 6 BefBezG insbesondere in Eilfällen bei rechtlich nicht einfach gelagerten Fällen (oben 4.) wird Bezug genommen.

6. Zusammenfassung

Aus Sicht des Bundesministeriums des Innern wird unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Verwaltungen der durch befriedete Bezirke geschützten Verfassungsorgane des Bundes sowie der Innenressorts der Länder Berlin und Baden-Württemberg im Ergebnis keine Änderung des Verfahrens zur Zulassung von Versammlungen in den befriedeten Bezirken der Verfassungsorgane des Bundes für erforderlich gehalten. Das bestehende Regelwerk trägt den Belangen des Schutzes der Verfassungsorgane des Bundes und der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit insgesamt angemessen Rechnung.

Statistik – Übersicht der Versammlungen im befriedeten Bezirk

Zeitraum: 16. August 1999 bis 30. September 2002

		Bundesverfassung sgericht	Bundestag	Bundesrat (seit 1. August 2001 in Berlin)	Bundestag und Bundesrat³
Eingereichte Anträge		1999 – 2000 – 2001 1 2002 –	1999 19 2000 42 2001 74 2002 76	1999 2 2000 5 2001 18 2002 16	1999 – 2000 – 2001 4 2002 9
Insgesamt: 266		Gesamt: 1	Gesamt: 211⁴	Gesamt: 41	Gesamt: 13 (davon einer noch nicht entschieden)
hiervon zurückzogen:	11	–	10	1	–
hiervon nicht befriedete Bezirke betreffend, deshalb nicht zulassungsbedürftig:	8	–	5	2	1
hiervon keine Versammlung im Sinne des Gesetzes:	12	–	11	1	–
Zugelassene Versammlungen/Aufzüge:	235	1	185	37	12
(hiervon mit Auflagen:	69)	–	61	8	–
Abgelehnte Anträge:	6	–	5	1	–
(Gerichtliche Verfahren ⁵ :	2)	–	1	1	–

³ Versammlungen und Aufzüge, die beide befriedeten Bezirke betrafen⁴ hiervon 15 Versammlungen vor dem Bundeskanzleramt⁵ ausschließlich Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz