

Beschlußempfehlung und Bericht

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

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Ingrid Köppe, Dr. Wolfgang Ullmann,
Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 12/4530 —

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Bannmeilengesetzes

A. Problem

Das Bannmeilengesetz und § 16 des Versammlungsgesetzes verbieten zum Schutz der Gesetzgebungsorgane des Bundes und des Bundesverfassungsgerichts in einem bestimmten, räumlich festgelegten Bannkreis grundsätzlich das Abhalten öffentlicher Versammlungen und Aufzüge. Dieses Verbot ist gemäß § 106a StGB straffbewehrt. Diese Regelungen sind in den vergangenen Jahren mehrfach kritisiert worden. Dabei stellten sich insbesondere die Fragen

- der Zeitgemäßheit der entsprechenden Regelungen in einer demokratischen modernen Gesellschaft,
- der Verhältnismäßigkeit einer strikten Bannmeilengrenze im Hinblick auf die Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit,
- ob diese Regelung die zunehmende Politikverdrossenheit nicht zusätzlich verstärke,
- der Praktikabilität der Bannmeile im Hinblick auf polizeitaktisches Verhalten.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf wird abgelehnt. Er würde den gesamten Schutz, den das Bannmeilengesetz dem Parlament und den einzelnen Abgeordneten bietet, aufheben und ist damit zu weitgehend.

Mehrheit im Ausschuß

Der Gesetzentwurf wurde mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimme der Gruppe der PDS/Linke Liste bei Abwesenheit der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs

D. Kosten

sind derzeit nicht zu ermitteln.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf — Drucksache 12/4530 — abzulehnen.

Bonn, den 19. Mai 1994

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Dieter Wieferspütz
Vorsitzender

Anni Brandt-Elsweier
Berichterstatterin

Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Anni Brandt-Elsweier und Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten

I.

Den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4530 hat der Deutsche Bundestag am 29. April 1993 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sowie zur Mitberatung an den Innen- und Rechtsausschuß überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 19. Mai 1994 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der Innenausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 25. Mai 1994 mit großer Mehrheit und aus unterschiedlichen Gründen gegen die Stimme der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bei Abwesenheit der Gruppe der PDS/Linke Liste empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat am 10. November 1993 eine öffentliche Anhörung mit Vertretern der Polizeipräsidien Berlin, Bonn, Hamburg und München, der Staatsanwaltschaft Bonn, einem Staatsrechtslehrer der Fernuniversität Hagen, einem Sozialwissenschaftslehrer der Freien Universität Berlin und einem sachverständigen Verwaltungsjuristen aus Gießen durchgeführt. Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung war uneinheitlich. Von den insgesamt acht Sachverständigen sprachen sich vier für, vier gegen die Beibehaltung der Bannmeilenregelung aus.

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat den Gesetzentwurf in seiner 67. Sitzung behandelt und empfiehlt mehrheitlich, gegen die Stimme der Gruppe der PDS/Linke Liste und bei Abwesenheit der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Das Bannmeilengesetz bezweckt nach herrschender Meinung den besonderen Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments. Schutzziel ist dabei der Schutz der Abgeordneten vor physischer Gewalt und dem sog. „Druck von der Straße“. Es ist mithin Ausdruck der repräsentativen Demokratie und des freien Mandats (Artikel 38 GG).

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung war die Hälfte der Sachverständigen der Ansicht, das Bannmeilengesetz passe nicht mehr in eine moderne demokratische Gesellschaft. Den „Druck von der Straße“ im ursprünglichen Sinne gäbe es nicht mehr. Die Regelungen seien daher bloß ein Relikt aus der Notstands- und Krisensituation nach dem Zweiten Weltkrieg. Zudem wären der Einfluß und Druck, dem die Abgeordneten z. B. durch Lobbyistenverbände ausgesetzt seien, wesentlich stärker aber völlig sanktionslos. Es sei daher nicht einzusehen, warum Teile der Bevölkerung nicht durch Versammlungen und Aufzüge direkt

vor den Augen der Abgeordneten auf ihre Belange aufmerksam machen könnten, zumal das Bundesverfassungsgericht den Grundrechtsschutz nach Artikel 8 GG ständig gestärkt habe. Außerdem biete das Versammlungsgesetz ein ausreichendes Instrumentarium zur Gefahrbewältigung, so daß die Bannmeilenregelung nicht erforderlich sei.

Die andere Hälfte der Sachverständigen war demgegenüber der Auffassung, das Bannmeilengesetz habe sich bewährt. Sie wiesen darauf hin, daß die jetzige Bannmeilenregelung einerseits den größtmöglichen Schutz der Abgeordneten und der Funktionsfähigkeit des Parlaments sicherstelle, ohne andererseits die Versammlungsfreiheit übermäßig zu beschränken, weil keine vorbeugenden Verbotsentscheidungen erforderlich seien.

Das Bannmeilengesetz bringe zudem auch eine erhebliche Entlastung der Polizei mit sich. Dies zum einen, weil die Strafvorschrift des § 106a StGB eine psychologische Barriere darstelle, die viele Versammlungsteilnehmer davon abhalte, den Bannkreis zu verletzen. Zum anderen beseitige die Bannmeilenregelung Rechts- und Handlungsunsicherheit. Ohne die bestehende Bannmeilenregelung seien nur Auflagen und Verbote nach § 15 des Versammlungsgesetzes möglich. Dafür müsse jedoch die erhöhte Anforderung der unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfüllt sein, was wiederum eine — im Einzelfall schwierige — Gefahrenprognose voraussetze. Schließlich bestehe die latente Gefahr, daß militante Störer eine friedliche Versammlung mißbrauchten und diese in eine unfriedliche „umfunktionierten“. Außerdem gäbe es verschiedene Gruppen, die unter dem „Deckmantel“ einer Bündnisgruppe eine vermeintlich friedliche Versammlung anmelden, um Gewalttätigkeiten zu verüben. Insbesondere in der ersten Fallgruppe sei eine Auflösung der Versammlung nach den Regeln des Versammlungsgesetzes im Hinblick auf den Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts (NJW 1985, S. 2395 f.) schwierig. Ein Eingriff in eine Versammlung werde an sehr strenge Vorgaben gebunden. Er sei insbesondere nur dann verhältnismäßig, wenn eine unmittelbare, aus erkennbaren Umständen herleitbare Gefährdung gleichwertiger Rechtsgüter bestehe und wenn die Versammlung als solche und nicht nur ein Teil derselben als unfriedlich zu qualifizieren sei.

Schließlich sei ein ausreichender Schutz des Parlaments und der Abgeordneten ohne Bannmeilenregelung insbesondere im Hinblick auf Spontandemonstrationen nicht möglich.

Das Argument der Antragsteller, die Bannmeilenregelung verstärke die vorhandene Politikverdrossenheit bei den Bürgerinnen und Bürgern, überzeugt indes nicht. Zum einen betrifft die Bannmeilenrege-

lung nur einen geringen Teil der Bevölkerung, zum anderen kann bei Beachtung des Bannmeilengesetzes grundsätzlich an jedem anderen Ort demonstriert werden. Durch die Medien wird dabei auch sichergestellt, daß die Meinung der betroffenen Bevölkerungsgruppen die Abgeordneten erreicht. Schließlich gibt es vielfältige, auch wesentlich effektivere Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Abgeordneten und Bürgerschaft, die für eine entsprechende Rückkopplung sorgen.

Die Gründe für eine Politikverdrossenheit liegen jedenfalls nicht in der mangelnden öffentlichen Demonstrations- und Artikulationsmöglichkeit, sondern unter anderem in sozialen Problemen sowie den zunehmenden Erwartungen gesellschaftlicher Gruppen an die Politik und die für sie Verantwortlichen.

Der Hinweis auf andere Demokratien, die eine Bannmeilenregelung nicht kennen, vermag nicht zu überzeugen. Diese Staaten verfügen in der Regel über ein wesentlich strengeres Polizei- und Versammlungsrecht, so daß eine Bannmeilenregelung nicht erforderlich ist.

Eine vollkommene Abschaffung der Bannmeilenregelung ist mithin nicht zweckmäßig und auch nicht

notwendig. Den Bedenken gegen die geltende Bannmeilenregelung in Bonn im Hinblick auf die derzeitige Größe, die Unsicherheit hinsichtlich ihrer Grenzen, die aus der Veränderung der Straßenführung resultieren, und der fehlenden Differenzierung zwischen Sitzungszeit und sitzungsfreier Zeit könnte durch eine Modifizierung der derzeitigen Regelungen Rechnung getragen werden. Insoweit wäre in Bonn an eine Verkleinerung der jetzigen Bannmeile sowie eine flexiblere gesetzliche Regelung im Hinblick auf eine zeitweise Aussetzung der Bannmeilenregelung (z. B. für die Sommerpause) zu denken.

Soweit es Auslegungsschwierigkeiten im Bereich des § 3 des Bannmeilengesetzes bei den Begriffen „unter freiem Himmel“ und „Aufzüge“ insbesondere bei Diskussionen mit Demonstrierenden innerhalb der Bannmeile gegeben hat, müßten Änderungen überdacht werden. Will man Ausnahmen vornehmen, müßte dies allerdings *expressis verbis* im Gesetz verankert sein.

Im übrigen dürfte eine flexible Handhabung der Ausnahmemöglichkeit nach § 3 des Bannmeilengesetzes ebenfalls zur Entspannung des Problems beitragen.

Bonn, den 19. Mai 1994

Anni Brandt-Elsweier
Berichterstatlerin

Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten
Berichterstatler

