

Geszentwurf

**der Abgeordneten Dr. Evelyn Kenzler, Sabine Jünger, Petra Pau,
Dr. Gregor Gysi und der Fraktion der PDS**

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Bannmeilenregelung

A. Problem

Die Bannmeilenregelung, wie sie im Bannmeilengesetz, in § 16 des Versammlungsgesetzes und in § 106a des Strafgesetzbuches enthalten ist, stellt einen verfassungsrechtlich bedenklichen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar. Indem sie den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht vom Volk abschottet, behindert die Bannmeilenregelung die für die Demokratie lebensnotwendige Kommunikation zwischen Wählern und Gewählten, zwischen den Verfassungsrichtern und dem Volk als Träger der Macht und fördert so die Politikverdrossenheit.

Für ein generelles Verbot politischer Kundgebungen im Bannkreis der Gesetzgebungsorgane des Bundes und im Bannkreis des Bundesverfassungsgerichts gibt es keinerlei Rechtfertigung. Um Ausschreitungen zu begegnen, sind die einschlägigen Mittel des Polizei- und Ordnungsrechts, des Versammlungsrechts und des Hausrechts des Deutschen Bundestages, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichts völlig ausreichend. Die Absurdität der Bannmeilenregelung wird daran offensichtlich, daß immer wieder sogar Abgeordnete wegen politischer Meinungsäußerungen im Bannkreis Opfer dieser Regelung werden. Ein unverkrampfter Umgang mit politischen Willensbekundungen im Umkreis der Verfassungsorgane des Bundes würde zur Bürgernähe und Transparenz beitragen.

B. Lösung

Im Zusammenhang mit dem Umzug nach Berlin werden das Bannmeilengesetz des Bundes, § 16 des Versammlungsgesetzes und § 106a des Strafgesetzbuches aufgehoben.

C. Alternativen

Beseitigung der krassesten antidemokratischen Bestimmungen der Bannkreisregelung (örtliche und zeitliche Beschränkung des Bannkreises, Umwandlung der Strafrechtsbestimmungen in Ordnungswidrigkeiten).

D. Kosten

Es ist mit nicht unerheblichen Einsparungen zu rechnen, da Polizeieinsätze nur noch in dem Ausmaß getätigt werden müssen, wie tatsächliche Gefahrenlagen bestehen bzw. zu erwarten sind.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Bannmeilenregelung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Bannmeilengesetz vom 6. August 1955 (BGBl. I S. 504), geändert durch Gesetz vom 28. Mai 1969 (BGBl. I S. 449), wird aufgehoben.

Artikel 2

Das Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S.

1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juni 1989 (BGBl. I S. 1059), wird wie folgt geändert:

„§ 16 wird gestrichen.“

Artikel 3

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

„§ 106a wird gestrichen.“

Artikel 4

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 25. Januar 1999

Dr. Evelyn Kenzler
Sabine Jünger
Petra Pau
Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

In der repräsentativen Demokratie gewährleistet neben dem Grundrecht der Meinungsfreiheit vor allem die Versammlungsfreiheit des Artikel 8 des Grundgesetzes (GG) die kommunikative Rückbindung der gewählten Repräsentanten an das Volk. Die Versammlungsfreiheit garantiert den Bürgerinnen und Bürgern eine demokratische Teilhabe am politischen Prozeß auch zwischen den Wahlterminen. Damit ist sie ein wesentliches Element der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung.

Durch die Bannkreisregelung wird dieses Grundrecht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise eingeschränkt (vgl. auch Tsatsos und Wietschel, ZRP 1994, S. 211ff.; Breitbach, NVwZ 1988, S. 589ff.). Indem sie Versammlungen innerhalb von Bannkreisen generell verbietet, unterstellt die Bannmeilenregelung bei politischen Meinungsäußerungen in der näheren Umgebung des Deutschen Bundestages, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichts abstrakt eine ständige Gefahrenlage. Diese Unterstellung ist jedoch angesichts rechts-tatsächlicher Erfahrungen nicht haltbar: Kundgebungen innerhalb von Bannmeilen verlaufen fast ausnahmslos friedlich (vgl. die schriftliche Stellungnahme des Münchner Polizeivizepräsidenten Hillebrand zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 10. November 1993, Protokoll Nr. G 55, Anlagen, S. 28ff., 35). Wenn es zu Ermittlungs- und Strafverfahren aufgrund der Bannmeilenregelung kommt, so bestehen die „Vergehen“ zumeist in der friedfertigen Ausübung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Auch die Auswahl der zu „schützenden“ Einrichtungen ist willkürlich. (Warum soll z. B. das Bundesverfassungsgericht durch Demonstrationen in seiner unabhängigen Rechtsprechung zu gefährden sein, der Bundesgerichtshof dagegen nicht?) Der Straftatbestand ist auch deshalb so fragwürdig, weil im Bannkreis jede öffentliche Versammlung unter freiem Himmel strafbewehrt verboten ist, wenn der Deutsche Bundestag in den Ferien ist oder/und sie sich gegen andere Einrichtungen richtet, die gar nicht „geschützt“ werden sollen.

Der eigentliche Normzweck der Bannmeilenregelung soll der Schutz der physischen Integrität der Abgeordneten sowie die Funktionsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane des Bundes bzw. des Bundesverfassungsgerichts sein. Im Hinblick auf diesen Zweck ist ein solches generelles Versammlungsverbot jedoch nicht notwendig, ja sogar störend und kontraproduktiv. Eventuellen Gefährdungen dieser Schutzgüter kann mit den einschlägigen Mitteln des Polizei- und Ordnungsrechts sowie des Versammlungsrechts (insbesondere § 15 Versammlungsgesetz) hinreichend begegnet werden. Die Bannmeilenregelung stellt dagegen demgegenüber einen Verstoß gegen den Wesensgehalt der Versammlungsfreiheit und

gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar, dessen strikte Einhaltung das Bundesverfassungsgericht bei Eingriffen in die Versammlungsfreiheit verlangt hat (BVerfGE 69, S. 315, 348f.).

Ein darüber hinausgehender Normzweck, wie etwa der Schutz der Gesetzgebungsorgane und des Bundesverfassungsgerichts vor dem „Druck der Straße“, kann nicht geltend gemacht werden. Eine derartige Auffassung entspringt dem obrigkeitsstaatlichen Denken des 19. Jahrhunderts (so auch Breitbach, Kommentar zum Versammlungsrecht, Rn. 9 und 60 zu § 16) und verfehlt den Sinn der Versammlungsfreiheit: „In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur die kollektive Einflußnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen“ (BVerfGE 69, S. 315, 346).

Gegenüber der in einer sozial ungleichen Gesellschaft unvermeidlichen Tendenz zur Monopolisierung der Einflußnahme auf den politischen Prozeß durch etablierte Lobbies und einflußreiche Eliten schafft die Versammlungsfreiheit ein notwendiges demokratisches Gegengewicht. Die Abschaffung der Bannmeilenregelung gewährleistet für die Bürgerinnen und Bürger politische Ausdrucks- und Mitwirkungsmöglichkeiten, mittels derer die undemokratische Machtfülle der sozialen und ökonomischen Eliten zumindest teilweise ausgeglichen werden kann. Die Abschottung der Bundestagsabgeordneten vom Volk wird deutlich vermindert und damit ein nicht unbedeutender Beitrag zum Abbau der Politikverdrossenheit geleistet.

Der Umzug des Deutschen Bundestages nach Berlin macht die Aufhebung der Bannmeilenregelung dringend erforderlich. Indem die alte Regelung beseitigt wird, trägt der Gesetzgeber dem Charakter Berlins als weltoffene und kulturorientierte Stadt Rechnung. Die Aufhebung des Gesetzes und der dazugehörigen Strafbestimmungen ist ein wichtiger Beitrag für eine moderne und transparente Parlamentskultur, die sich von einem überholten Relikt des Obrigkeitsstaates verabschiedet und sich auf neue Weise der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern öffnet. Die Mehrzahl der Länder mit parlamentarischer Demokratie kennt dementsprechend keine Bannkreise. So existieren lediglich in vier von 18 westeuropäischen Demokratien Bannmeilenregelungen. Diese Ausnahmen sind die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, England und Österreich. In Schleswig-Holstein ist die Bannmeile um den Landtag abgeschafft worden, in den neuen Bundesländern wurden, abgesehen von Thüringen, Bannkreise gar nicht erst eingeführt. Die Erfahrungen der Bundesländer ohne Bannkreisregelungen sind durchweg positiv.

Auch polizeitaktische Überlegungen sprechen gegen die Bannmeile. Ohne Bannkreise könnten Einsätze aufgrund von Gefahrenprognosen gezielter und flexibler ausgeführt werden (vgl. die Ausführungen des Bonner Polizeipräsidenten Schnitzler zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 10. November 1993, Protokoll Nr. G 55, Anlagen, S. 43ff.). An die Stelle von über Gebühr hohen Kräfte- und Mitteleinsätzen für den in der Regel vollkommen unnötigen Schutz des gesamten Bannkreises könnte eine gezielte Konzentration auf den eigentlichen Schutzzweck (Schutz der physischen Integrität der Abgeordneten sowie der Funktionsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane des Bundes bzw. des Bundesverfassungsgerichts) treten. Damit dürften dann auch die Ermittlungs- und Strafverfahren gegen Abgeordnete wegen der Teilnahme von Versammlungen, die unter dem dubiosen Hinweis auf eine Norm erfolgen, die angeblich dem Schutze der Abgeordneten dient, der Vergangenheit angehören.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Das Bannmeilengesetz selber, welches die räumliche Ausdehnung der Bannkreise um den Deutschen Bundes-

tag und das Bundesverfassungsgericht regelt, wird aufgehoben.

Zu Artikel 2

§ 16 des Versammlungsgesetzes, der öffentliche Versammlungen und Aufzüge innerhalb der Bannkreise verbietet, wird aufgehoben.

Zu Artikel 3

§ 106a des Strafgesetzbuches, welcher Verstöße gegen § 16 des Versammlungsgesetzes in Verbindung mit dem Bannmeilengesetz unter Strafe stellt, wird ebenfalls aufgehoben.

Zu Artikel 4

Geregelt wird das Inkrafttreten des Gesetzes.

