

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Jörg van Essen, Gisela Frick, Rainer Funke, Dr. Max Stadler, Dr. Guido Westerwelle, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Joachim Günther (Plauen), Ulrich Heinrich, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Ina Lenke, Dirk Niebel, Detlef Parr, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes parlamentarischer Beratungen

A. Problem

Der Umzug des Deutschen Bundestages nach Berlin verlangt eine Entscheidung darüber, wie seine Arbeits- und Funktionsfähigkeit an seinem künftigen Sitz zu schützen ist. Das Bannmeilengesetz von 1955, das in Bonn innerhalb des befriedeten Bannkreises öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verbietet, wird den durch die Rechtsprechung inzwischen präzisierten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

B. Lösung

Der Schutz der parlamentarischen Beratungen wird neu geregelt. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb eines befriedeten Bezirks um den Bundestag sind künftig grundsätzlich zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht zu befürchten ist. Dies ist insbesondere in sitzungsfreien Zeiten der Fall. Über die Zulassung entscheidet das Präsidium des Bundestages im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern.

Der Straftatbestand der Bannkreisverletzung wird in eine Ordnungswidrigkeit umgewandelt. Dadurch werden die für die Anwendung des Versammlungsrechts zuständigen Behörden von dem Zwang befreit, auch bei geringfügigen Verstößen gegen die betreffenden Personen vorgehen zu müssen. Die Aufforderung zur Bannkreisverletzung bleibt strafbar, jedoch wird der Strafraum herabgesetzt.

C. Alternativen

Verzicht auf einen besonderen Schutz im Hinblick auf die Instrumente des allgemeinen Versammlungsrechts.

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes parlamentarischer Beratungen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz zum Schutz der parlamentarischen Beratung (Parlamentsschutzgesetz)

§ 1

Zum Schutz der parlamentarischen Beratungen sind in einem befriedeten Bezirk um den Bundestag öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge nur nach Maßgabe der in § 3 aufgeführten Voraussetzungen zulässig.

§ 2

Der befriedete Bezirk umfaßt das Gebiet, das umgrenzt wird durch die Wilhelmstraße bis zur Straße Unter den Linden, die Straße Unter den Linden bis zum Pariser Platz, den Pariser Platz, den Platz vor dem Brandenburger Tor bis zur Straße des 17. Juni, die Straße des 17. Juni bis zur Heinrich-von-Gagern-Straße, die Heinrich-von-Gagern-Straße, die Willy-Brandt-Straße, die Moltke-Brücke, das nördliche Spreeufer bis zur Reinhardt-Straße, die Reinhardt-Straße bis zur Stadtbahntrasse, die Stadtbahntrasse bis zur Luisenstraße und die Luisenstraße. Soweit die genannten Straßen, Plätze und Brücken den befriedeten Bezirk umgrenzen, gehören sie nicht zu dem befriedeten Bezirk. Dies gilt nicht für die Wilhelmstraße.

§ 3

(1) Alle öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und alle Aufzüge in dem befriedeten Bezirk bedürfen der Zulassung. Sie sollen zugelassen werden, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Bundestages, seiner Organe oder Gremien oder der Bundesversammlung oder eine Behinderung des freien Zugangs zu den in dem befriedeten Bezirk gelegenen Gebäuden nicht zu befürchten ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Versammlung oder der Aufzug an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen des Bundestages, seiner Organe oder seiner Gremien nicht stattfinden.

(2) Die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden.

(3) Durch die Zulassung werden die übrigen Vorschriften des Versammlungsgesetzes, insbesondere die §§ 14, 15 nicht berührt.

§ 4

Über die Zulassung entscheidet das Präsidium des Bundestages im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern.

§ 5

Anträge auf Zulassung sind spätestens zehn Tage vor der Veranstaltung beim Präsidenten des Bundestages einzureichen.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

In das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 (BGBl. I S. 481) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch ... wird folgender neuer § 111a eingefügt:

„§ 111a

Verletzung des Bannkreises

(1) Ordnungswidrig handelt, wer innerhalb des befriedeten Bannkreises um das Gebäude eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes sowie des Bundesverfassungsgerichts an öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder Aufzügen teilnimmt und dadurch Vorschriften verletzt, die über den Bannkreis erlassen worden sind. Die Strafbarkeit nach anderen Vorschriften bleibt unberührt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu dreißigtausend Deutsche Mark geahndet werden.“

Artikel 3

Änderung des Strafgesetzbuches

§ 106a des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945, 1160) erhält folgenden Wortlaut:

„§ 106a

Aufforderung zur Bannkreisverletzung

Wer zu Versammlungen oder Aufzügen auffordert, die unter Verletzung von Vorschriften über befriedete Bannkreise innerhalb eines befriedeten Bannkreises stattfinden sollen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Bonn, den 9. Dezember 1998

Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Jörg van Essen
Gisela Frick
Rainer Funke
Dr. Max Stadler
Dr. Guido Westerwelle

Ulrike Flach
Paul K. Friedhoff
Horst Friedrich (Bayreuth)
Joachim Günther (Plauen)
Ulrich Heinrich
Dr. Heinrich L. Kolb
Jürgen Koppelin

Ina Lenke
Dirk Niebel
Detlef Parr
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Der Deutsche Bundestag hat sich zum Schutz seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit mit einem sogenannten befriedeten Bannkreis umgeben. Innerhalb dieses befriedeten Bannkreises sind gemäß § 16 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VerG) öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verboten.

Der Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages muß auch an seinem künftigen Sitz in Berlin gewährleistet sein. Der Umzug des Bundestages bietet die Gelegenheit, nicht lediglich den Umfang des befriedeten Bannkreises um das Reichstagsgebäude festzulegen, sondern auch die Anforderungen an den Schutz gesetzlich neu zu bestimmen. Dabei ist einerseits das Funktionieren des demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zu gewährleisten, andererseits müssen nicht gerechtfertigte Einschränkungen der grundrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit vermieden werden. Die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat insoweit Vorgaben gemacht.

Nach Artikel 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß „Artikel 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung gewährleistet“ (BVerfGE 69, 315, 343). Damit kommt der Möglichkeit, durch die Wahl des Versammlungsortes die Wirksamkeit eines Versammlungsgeschehens zu steigern oder den Gegenstand des Protestes in das Versammlungsgeschehen einzubeziehen, grundrechtliche Bedeutung zu.

Gemäß Artikel 8 Abs. 2 GG kann das Versammlungsrecht für Versammlungen unter freiem Himmel eingeschränkt werden. Dieser Gesetzesvorbehalt sollte gerade die Errichtung von sogenannten Bannkreisen um die Gesetzgebungsorgane ermöglichen. Demzufolge besteht allgemein Übereinstimmung darüber, daß Bannkreisregelungen grundsätzlich mit Artikel 8 GG vereinbar sind. Jedoch darf, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, die Versammlungsfreiheit nicht beliebig durch den einfachen Gesetzgeber relativiert werden. Der Gesetzgeber hat über die Respektierung des Wesensgehaltes des Grundrechts hinaus die in Artikel 8 Abs. 1 GG verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten. Er darf die Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen (BVerfGE 69, 315, 348f.).

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben trägt der vorliegende Gesetzentwurf Rechnung, indem er den Umfang des sogenannten Bannkreises und die Einschränkung des Demonstrationsrechts auf das zum Schutz der

parlamentarischen Beratungen unbedingt Notwendige begrenzt.

Künftig soll bereits im Titel des Gesetzes zum Ausdruck kommen, daß sein Ziel der Schutz des Parlamentes und damit der demokratischen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist. Es geht nicht darum, Bürger aus dem Umfeld der Abgeordneten zu „verbannen“. Daher soll der Begriff „Banneile“ nicht weiter verwandt werden.

Der Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments erfordert zunächst den jederzeitigen freien und unbehelligten Zugang der Abgeordneten zu den wichtigsten Parlamentsgebäuden. Ferner müssen die Abgeordneten vor einer möglichen Verletzung ihrer körperlichen Integrität geschützt werden. Schließlich darf der Sitzungsbetrieb nicht durch Störungen akustischer Art zum Erliegen kommen.

Das so umschriebene Schutzbedürfnis ist von vornherein nur an Sitzungstagen des Parlaments sowie seiner Organe und Gremien gegeben. Daher besteht für Einschränkungen der Versammlungsfreiheit außerhalb des Sitzungsbetriebes kein Anlaß. Zweck des Gesetzes ist nicht der Objektschutz, sondern der Schutz der parlamentarischen Beratung.

Soweit nach alledem der Schutz des Parlaments notwendig ist, kann er allein durch das allgemeine Versammlungsrecht nicht gewährleistet werden. Dies ist die übereinstimmende Auffassung der für die Sicherheit in Berlin zuständigen Behörden und der mit der Durchführung polizei- und versammlungsrechtlicher Maßnahmen vor Ort betrauten Personen. Es bedarf eines räumlichen Vorfeldes, innerhalb dessen in differenzierter Weise polizeiliche Standardmaßnahmen durchgeführt werden können. Gerade diese Differenzierung wäre nicht mehr möglich, wenn sich eine Versammlung bis unmittelbar an das Parlamentsgebäude heranbegeben dürfte und die Polizei dann bei einem in Teilen unfriedlichen Demonstrationsverlauf eingreifen müßte.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Parlamentsschutzgesetz)

Zu § 1

§ 1 schreibt den Schutzzweck des Gesetzes ausdrücklich fest. Die Vorschrift nimmt den Wortlaut von § 16 Abs. 1 VerG auf, macht aber zugleich deutlich, daß Versammlungen und Aufzüge in dem befriedeten Bezirk nicht schlechthin verboten sind. § 16 Abs. 1 VerG schränkt die Versammlungsfreiheit für die sogenannten Banneilen nicht absolut ein, sondern bildet, wie § 16 Abs. 3 VerG nahelegt, mit den in den jeweiligen „Banneilengesetzen“ getroffenen Regelungen, insbesondere den Ausnahmeregelungen, eine Einheit (OVG

Münster, DVBl. 1994, 541, 543). Darüber hinaus wird in § 1 klargestellt, daß sich die Frage der Zulässigkeit solcher Versammlungen und Aufzüge ausschließlich nach den in § 3 geregelten Voraussetzungen richtet.

Zu § 2

Der Umfang des befriedeten Bezirks orientiert sich in erster Linie an dem oben beschriebenen Zweck des Gesetzes. Daneben berücksichtigt er polizeitaktische Erwägungen und landschaftliche Gegebenheiten. Neben dem Reichstagsgebäude sind das Jakob-Kaiser-Haus, das Paul-Löbe-Haus und das Marie-Elisabeth-Lüders-Haus in den befriedeten Bezirk einbezogen, da sich in ihnen u. a. Sitzungsräume für Ausschüsse und Fraktionen befinden.

Zu § 3

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen, unter denen die genannten Versammlungen und Aufzüge in dem befriedeten Bezirk zulässig sind.

Absatz 1 Satz 1 stellt zunächst klar, daß es einer Zulassung derartiger Veranstaltungen bedarf. Im Unterschied zur bisherigen Rechtslage, wonach die Zulassung von Ausnahmen von dem grundsätzlichen Versammlungsverbot innerhalb der sogenannten Bannmeile ohne nähere Konkretisierung in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt war, wird nunmehr in Satz 2 festgelegt, daß Versammlungen zugelassen werden sollen, wenn eine Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht zu befürchten ist. Als „Tätigkeit des Bundestages“ ist es in diesem Zusammenhang auch anzusehen, wenn seine Mitglieder von Verfassungen wegen in anderen Gremien mitwirken, wie dies beim Vermittlungsausschuß der Fall ist. Der Schutz erstreckt sich ferner auf die Bundesversammlung, soweit sie im Reichstagsgebäude zusammentritt.

Damit ist einerseits der Maßstab vorgegeben, an dem sich die Zulassungsentscheidung auszurichten hat. Andere Gesichtspunkte dürfen bei der Entscheidung über die Zulassung keine Rolle spielen. Dieser Maßstab wird in Satz 3 weiter konkretisiert, wobei nicht ausgeschlossen wird („insbesondere“), daß auch an Sitzungstagen durch Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks eine Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages ausnahmsweise nicht zu befürchten ist. Andererseits wird klargestellt, daß, wenn die genannten Voraussetzungen vorliegen, grundsätzlich kein Raum mehr für ein Ermessen der zuständigen Behörden besteht. Dies ergibt sich aus der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Lediglich bei Vorliegen besonderer, atypischer Umstände mag im Einzelfall gleichwohl eine Versagung der Zulassung notwendig sein. Die Formulierung des Absatzes 1 orientiert sich an den Regelungen einiger Bundesländer und trägt dem Umstand Rechnung, daß durch die Rechtsprechung bereits auf der Grundlage des bisherigen Rechts eine Verpflichtung zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung angenommen wurde, wenn das Schutzgut nicht beeinträchtigt werden kann (OVG Münster, DVBl. 1994, 541). Der Gesetzgeber sollte es aus Gründen der Rechtsklarheit und Vorhersehbarkeit nicht der Rechtsprechung

überlassen, die Voraussetzungen für die Zulassung von Versammlungen in dem befriedeten Bezirk festzulegen.

Absatz 2 stellt klar, daß die Zulassung mit Auflagen verbunden werden kann und trägt damit im Hinblick auf § 36 Abs. 1 VwVfG der Tatsache Rechnung, daß die Zulassung von Versammlungen und Aufzügen nicht mehr im Ermessen der Behörden steht, sondern grundsätzlich eine gebundene Entscheidung darstellt. Die Möglichkeit, die Zulassung mit Auflagen zu versehen, gibt den Bundesbehörden ein vom allgemeinen Versammlungsrecht, für dessen Anwendung die Landesbehörden zuständig sind, unabhängiges Instrumentarium an die Hand, um die Einhaltung des Schutzzwecks des Gesetzes unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu sichern.

Absatz 3 ist rein deklaratorischer Natur, indem er bekräftigt, daß das allgemeine Versammlungsrecht anwendbar bleibt. Die Zulassungsentscheidung nach Absatz 1 betrifft nur die Frage, ob eine Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu befürchten ist. Die zuständigen Landesbehörden bleiben insbesondere befugt, ihrerseits Versammlungen und Aufzüge aus anderen Gründen zu verbieten, sie mit Auflagen zu versehen oder sie aufzulösen.

Zu § 4

§ 4 verfolgt den Zweck des Gesetzes, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu schützen, konsequent weiter, indem er die Entscheidung über deren Beeinträchtigung beim Parlament selbst beläßt. Damit steht der Bundestag auch selbst in der Verantwortung, insbesondere als Adressat von Rechtsbehelfen gegen eine Verweigerung der Zulassung. Das Präsidium des Bundestages hat sich vor seiner Entscheidung des fachlichen Rates des Bundesministers des Innern zu vergewissern.

Zu § 5

Anträge auf Zulassung müssen bei der für die Entscheidung zuständigen Behörde eingereicht werden. Die Frist orientiert sich an den in den entsprechenden Landesgesetzen getroffenen Regelungen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten)

Der neue § 111a OWiG übernimmt inhaltsgleich die bisherige Regelung des § 106a Abs. 1 StGB und stuft die Bannmeilenverletzung als solche von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit herab. Damit gilt bei einer Verfolgung derartiger Verstöße, soweit nicht mit ihnen zusammenhängend Straftaten begangen werden, künftig statt des Legalitätsprinzips das Opportunitätsprinzip. Die Polizei ist nicht mehr gezwungen, bei jedem Verstoß einzuschreiten, sondern sie kann nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob sie gegen Verletzungen der sogenannten Bannmeile vorgeht oder nicht. Dadurch werden ihre einsatztaktischen Möglichkeiten erweitert. Es sind Fälle denkbar, in denen der Unrechtsgehalt einer „Bannmeilenverletzung“ derart gering ist, daß eine Ahn-

derung weder angemessen noch notwendig wäre oder eine Pflicht zum Einschreiten zu einer unnötigen Eskalation führen würde. Für schwere Verstöße stellt die Höhe der Geldbuße von bis zu dreißigtausend Deutsche Mark eine angemessene und ausreichend abschreckend wirkende Sanktion dar. Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sind zwar die Verwaltungsbehörden zuständig, sofern nicht mit ihnen zusammenhängend Straftaten begangen werden. Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes haben jedoch nach pflichtgemäßem Ermessen Ordnungswidrigkeiten zu erforschen und dabei alle unaufschiebbaren Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Sie haben bei der Erforschung von Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich dieselben Rechte und Pflichten wie bei der Verfolgung von Straftaten.

Zu Artikel 3 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Durch die Herabstufung der „Bannkreisverletzung“ zu einer Ordnungswidrigkeit entfällt Absatz 1 des § 106a

StGB. Die Vorschrift besteht künftig nur noch aus einem Absatz, dem früheren Absatz 2, der bis auf eine redaktionelle Anpassung und die Herabsetzung des Strafmaßes unverändert bleibt und seinem Inhalt entsprechend die Überschrift „Aufforderung zur Bannkreisverletzung“ erhält. Die Aufforderung zur Bannkreisverletzung wurde bereits nach bisherigem Recht schärfer sanktioniert als die Verletzung selbst (Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe gegenüber Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder Geldstrafe bis zu einhundertachtzig Tagessätzen). Es ist daher gerechtfertigt, die Aufforderung auch künftig als Straftat zu verfolgen. Einsatztaktische Erfordernisse bestehen in diesem Zusammenhang nicht. Um die „Bannkreisverletzung“ und die Aufforderung dazu weiterhin in ein angemessenes Verhältnis zueinander zu stellen, wird der Strafrahmen auf bis zu ein Jahr Freiheitsstrafe herabgesetzt.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

