

Ausschussvorlage

Ausschuss: INA

Stellungnahmen zu: Gesetzentwurf Drucks. [18/3719](#) (INA, ÄR)
– Bannmeile –

Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hessen	S. 1
Landeshauptstadt Wiesbaden, Oberbürgermeister Dr. Helmut Müller	S. 2
Polizeipräsidium Westhessen	S. 3
Prof. Dr. Martin Kutscha, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	S. 6
Prof. Dr. Joachim Linck, Landtagsdirektor a. D.	S. 8
Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichtes i. R.	S. 13
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Deutscher Ethikrat	S. 14
Schleswig-Holsteinischer Landtag, Direktor Prof. Dr. Utz Schliesky	s. 18
Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 22
Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter	S. 24
Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken, Philipps Universität Marburg, Lehrstuhl für öffentliches Recht	S. 25

MEHR DEMOKRATIE

Landesverband Hessen

Hessischer Landtag
Ausschusssekretariat
z.Hd. Frau Thaumüller

Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Markus Möller
Landesvorstand Hessen
Nebelthaustr. 12
34119 Kassel
Mobil 0176 – 9612 9692
markus.moeller@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie-hessen.de

Kassel, 09.06.2011

Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. Landesverband Hessen

Landtagsdrucksache 18/3719

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags

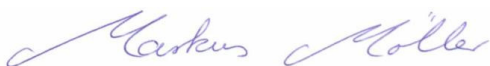
Sehr geehrte Damen und Herren,

der Landesverband Hessen von Mehr Demokratie e.V. befürwortet den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE und empfiehlt die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags.

Zur Begründung: Entscheidend für uns war der Vergleich in der Begründung von der Fraktion DIE LINKE mit anderen Ländern: „Die meisten westlichen Demokratien, z.B. England, Frankreich und die USA, aber auch fast alle neuen Bundesländer kennen die Bannmeile nicht, sie kommen alle zu dem Ergebnis, dass bei einem "ungehörigen Druck von der Straße" alle Beteiligten durch Verwaltungs- und Strafrecht geschützt seien.“ Letztendlich ist die Bannmeile eine Rechtseinrichtung aus vordemokratischer Zeit, als das Volk noch nicht der Souverän des Staates war, die Untertanen so gut wie keine Rechte hatten und deshalb gelegentlich keinen anderen Ausweg sahen, als ihre Freiheit mit Gewalt zu fordern.

Bürgerinnen und Bürger von dem Ort zu verbannen, der Sie im Kern Ihrer selbst legitimiert, widerspricht dem Sinn dieses hohen Hauses. Die Öffentlichkeit der Beratungen und Beschlussfassungen muss auch für den Platz vor dem Landtag gewährt werden, schließlich gehört dieser mit zur politischen Allmende. Die gewählten RepräsentantInnen des Hessischen Landtags sollten sich immer in Richtung der Bürgerinnen und Bürger öffnen. Mit mehr Mitbestimmungsrechten und einer fair ausgebauten Volksgesetzgebung müssten weder Landtagsabgeordnete noch Minister und Staatssekretäre eine vielleicht unbewusste "Angst vor der Straße" fühlen.

Gez. Mehr Demokratie Hessen
Für den Vorstand



Markus Möller
Mitglied im Landesvorstand



Der Oberbürgermeister

Herrn Horst Klee
Vorsitzender des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

07.06.11

30. Mai 2011

Sehr geehrter Herr Klee,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 14. April 2011 zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Abschaffung der Bannmeile des Hessischen Landtags.

Der Schutz der Verfassungsorgane, auch gerade des Parlaments, ist von überragender Bedeutung für unser Gemeinwesen. Eine stetig steigende Gewaltbereitschaft, extremistische Bestrebungen und nicht zuletzt die Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus können heute schnell zu einer konkreten Gefahr auch für die Verfassungsorgane werden.

Ich habe die zuständige Rechts- und Ordnungsdezernentin um Prüfung des Gesetzentwurfes gebeten. Im Ergebnis hat sie mir mitgeteilt, dass es wichtig ist, mit dem Bannmeilengesetz weiterhin eine rechtssichere und klare Möglichkeit der Verhinderung von Versammlungen in unmittelbarer Nähe zum Verfassungsorgan zu besitzen.

Aus diesem Grund ist der vorliegende Gesetzentwurf aus Sicht der Landeshauptstadt Wiesbaden abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Detlev Bendel
Stadtrat



Polizeipräsidium Westhessen, Konrad-Adenauer-Ring 51, 65187 Wiesbaden

Hessischer Landtag
- Der Vorsitzende des Innenausschusses

über

Hessisches Ministerium des Innern
und für Sport
- Landespolizeipräsidium

per E-Mail

(H.Thaumüller@ltg.hessen.de)

Aktenzeichen: E 1 – 3 c 12 / 21 b 04 05
(Bitte bei Antwort angeben)

Bearbeiter: Bieniek, EPHK

Durchwahl: (0611) 345 -1110

Fax-Nummer: (0611) 345 -1119

E-Mail: e1.ppwh@polizei.hessen.de
klaus-dieter.bieniek@polizei.hessen.de

Datum: 09.06.2011

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtages

Ihre schriftliche Anhörung vom 14.04.2011, Az. I A 2.6

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Die Regelungen den befriedeten Bannkreis des Hessischen Landtags betreffend ergeben sich aus dem **Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags** vom 25. Mai 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2007, in Verbindung mit § 16 des Versammlungsgesetzes.

Die teils historischen Gebäude des Hessischen Landtags liegen zentral im innerstädtischen Bereich der Landeshauptstadt Wiesbaden, am Rande des Fußgängerbereichs. Der Hessische Landtag ist umgeben von zahlreichen Geschäften, Gastronomiebetrieben und weiteren öffentlichen Einrichtungen und Gebäuden. So liegen innerhalb der in § 2 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags definierten befriedeten Bannmeile z. B. das Rathaus der Landeshauptstadt Wiesbaden, die zentrale Marktkirche und das als Standesamt genutzte Alte Rathaus. Dem Landtag vorgelagert befindet sich innerhalb des befriedeten Bannkreises der Schlossplatz als zentraler Veranstaltungsort für zahlreiche Festivitäten und andere Aktionen.

Die Zufahrt zum Hessischen Landtag befindet sich für Abgeordnete und Mitarbeiter in einer dem Schlossplatz vorgelagerten Sackgasse. Besucher erreichen den Gästebereich des Plenargebäudes im rückwärtigen Bereich fußläufig durch den Fußgängerbereich.

Stellungnahme:

Aus polizeilicher Sicht sollten das Bannmeilengesetz sowie die festgelegte Bannmeile in der jetzigen Form uneingeschränkt fortbestehen.

Begründung:

Nach § 16 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes (VersG.) sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der befriedeten Bannkreise der Gesetzgebungsorgane des Bundes oder der Länder sowie des Bundesverfassungsgerichts verboten. Ein befriedeter Bannkreis (Bannmeile) besteht mit dem Bannmeilengesetz (*Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 25. Mai 1990 (GVBl. I S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2007 (GVBl. I S. 638)*) auch für den Hessischen Landtag.

Aufgrund dieser gesetzlichen Grundlage besteht für die Polizei der Auftrag zum Schutz des Hessischen Landtages als Verfassungsorgan und seiner Mitglieder bei der Bewältigung polizeilicher Aufgaben im Zusammenhang mit Demonstrationen, seien es fristgerecht angemeldete Versammlungen oder Eil- bzw. Spontanversammlungen.

Erfahrungsgemäß ist es das Ziel der Anmelder von Versammlungen unter freiem Himmel, möglichst nah am Hessischen Landtag zu demonstrieren, wenn möglichst zeitgleich im Landtag Plenarsitzungen stattfinden.

Eine definierte befriedete Bannmeile sichert den Verfassungsorganen nicht nur eine ungestörte Beratung zu, sondern gibt der Polizei eine wesentliche Hilfestellung bei der Einrichtung von „versammlungsfreien“ Bereichen um den Hessischen Landtag herum. Mit dem Bannmeilengesetz ist ein gesetzliches Versammlungsverbot innerhalb der ausgewiesenen Bannmeile unangreifbar bzw. unanfechtbar festgeschrieben. Insofern stellt das Bannmeilengesetz für die Polizei eine sichere Rechtsgrundlage für ihr polizeiliches Tätigwerden dar und gewährleistet andererseits den Abgeordneten eine weitgehend störungsfreie Willensbildung und Ausübung des in der Hessischen Verfassung garantierten freien Mandats.

Das Bannmeilengesetz gewährleistet zudem eine Gleichbehandlung aller Anmelder von Versammlungen. Es bedarf keiner Einzelfallbetrachtung des jeweiligen Anmelders durch die Versammlungs-

behörde in Abstimmung mit der Polizei, ob im Bereich des Hessischen Landtags eine Versammlung durchgeführt werden darf oder nicht. Erforderliche lageangemessene und abgestufte polizeiliche Maßnahmen zum Schutz der Bannmeile stehen nicht zur Disposition. Bei Spontanversammlungen ist eine eindeutige Rechtsgrundlage für den Einsatzleiter vorhanden, die Versammlung außerhalb der Bannmeile zu verlegen oder aufzulösen.

Die mit § 2 des Gesetzes über die Bannmeile konkret festgelegten Grenzen und demonstrationsfreien Räume haben sich aus polizeilicher Sicht bewährt und sollten in dieser Form fortbestehen.

Mit freundlichen Grüßen

(R. Schäfer)
im Original unterschrieben

Prof. Dr. iur. Martin Kutscha

Professor für Staats- und Verwaltungsrecht
an der Hochschule für Wirtschaft und Recht
Berlin

Kurze Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags, LT-Drucks. 18/3719

1) Die in Deutschland noch bestehenden Bannmeilengesetze sind Ausdruck eines generellen Misstrauens gegenüber dem sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmenden Volk. Sie sollen, so die gängige Begründung, die Parlamente vor dem „Druck der Straße“ schützen.¹ Dem wird zu Recht entgegengehalten, dass mit der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG die Entfaltung von Druck auf die politischen Entscheidungsinstanzen seitens der Verfassung durchaus gewollt ist.² „Es ist geradezu der eigentliche Sinn und Zweck öffentlicher Versammlungen, auf die Politik Druck auszuüben und bestimmte Interessen durchzusetzen. Gerade darin besteht ja nicht zuletzt auch die demokratische Funktion des Grundrechts der Versammlungsfreiheit.“³ Insbesondere können Demonstrationen der Bevölkerung (z. B. für den Ausstieg aus der Atomkraftnutzung) ein Gegengewicht gegenüber dem unkontrollierten Einfluss mächtiger Lobbygruppen vor allem aus dem Bereich der Wirtschaft auf die Entscheidungsfindung der Parlamente bilden.

„Große Verbände, finanzstarke Geldgeber oder Massenmedien können beträchtliche Einflüsse ausüben, während sich der Staatsbürger eher als ohnmächtig erlebt. 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 eine kollektive Einflussnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen.“⁴ – Diese Feststellungen im Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985 haben inzwischen nichts an Aktualität eingebüßt.

2) Im Übrigen sind Bannmeilen bzw. „befriedete Bezirke“ rings um die Parlamente eine empfindliche Beschneidung des Selbstbestimmungsrechts der Grundrechtsträger über den Ort der Versammlung. Dieses Selbstbestimmungsrecht rechnet das Bundesverfassungsgericht zum Gewährleistungsinhalt des Art. 8 I GG⁵. „Die Bürger sollen damit selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen – gegebenenfalls auch in Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen – am wirksamsten zur Geltung bringen können“, betonte das Gericht unlängst in

¹ Vgl. nur *Ott/Wächtler/Heinhold*, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Aufl. Stuttgart u. a. 2010, § 16 Rdnr. 17.

² Vgl. z. B. *Tsatsos/Wietschel*, Bannmeilenregelungen zum Schutz der Parlamente wieder in der Diskussion, ZRP 1994, 211 (212).

³ So *H.-P. Schneider*, Frieden statt Bann – Über eine Reform, die nichts kostet, aber auch wenig wert ist, NJW 2000, 263 (264).

⁴ BVerfGE 69, 315 (346).

⁵ Vgl. bereits BVerfGE 69, 315 (343).

seinem Fraport-Urteil vom 22. Februar 2011.⁶ Es liegt auf der Hand, dass insbesondere auch das Parlament als Örtlichkeit mit symbolischem Wert ein attraktives Ziel von Versammlungen oder Demonstrationen darstellt, um in Öffentlichkeit und Medien Aufmerksamkeit für das politische Anliegen zu erregen.⁷

3) Selbstverständlich bedürfen die Abgeordneten des Bundes und der Länder eines wirksamen Schutzes ihrer physischen Integrität vor Angriffen, Drohungen mit Gewalt u. ä. Verhältnisse wie bei der Abstimmung über das „Ermächtigungsgesetz“ am 23. März 1933 in der Berliner Kroll-Oper, als zahlreiche oppositionelle Abgeordnete inhaftiert worden waren und zwischen den verbliebenen Abgeordneten bewaffnete SA-Männer postiert waren⁸, dürfen sich niemals wiederholen. Vergleichbaren Situationen, die jeder Demokratie Hohn sprechen, könnte heute aber bereits auf der Grundlage des geltenden Strafrechts und Versammlungsrechts entgegen getreten werden. Verwiesen sei hier nur auf die Straftatbestände des § 105 StGB (Nötigung von Verfassungsorganen), § 106 StGB (Nötigung des Bundespräsidenten oder von Mitgliedern eines Verfassungsorgans), § 106b StGB (Störung der Tätigkeit eines Gesetzgebungsorgans) sowie auf § 15 des (derzeit gemäß Art. 125a GG auch in Hessen noch geltenden) Versammlungsgesetzes des Bundes, wonach Versammlungen und Aufzüge bei einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verboten bzw. aufgelöst werden können. Darüber hinaus bedarf es zum Schutz der Parlamente keiner speziellen Bannmeilenregelungen.

4) Die Bundesländer Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben denn auch auf Bannmeilengesetze verzichtet. Über Behinderungen der dortigen Parlamentsarbeit durch Versammlungen ist bisher gleichwohl nichts bekannt geworden. Unter Verweis darauf, dass die sogenannte Bannmeile von vielen Bürgern „als ein Symbol der Abschottung der Politik verstanden“ wird⁹, hat der Thüringer Landtag das dortige Gesetz über den befriedeten Raum durch Gesetz vom 30. März 2010 ebenfalls aufgehoben.¹⁰ Aus den oben ausgeführten verfassungsrechtlichen Gründen ist auch dem Hessischen Landtag zu empfehlen, das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags aufzuheben.

Berlin, den 6. Mai 2011

⁶ BVerfG, NJW 2011, 1201 (1204).

⁷ Vgl. *Kniesel/Poscher*, Versammlungsrecht, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. München 2007, Rdnr. J 301.

⁸ Vgl. näher *Wendt*, Das nationalsozialistische Deutschland, Opladen 2000, S. 38 ff.

⁹ So die Begründung im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Thür. Landtag, Drucks. 5/4 v. 29. 9. 2009.

¹⁰ GVBl. S. 97.

Prof. Dr. Joachim Linck
Landtagsdirektor a.D.

99094 Erfurt, den 26.4.2011
Wachsenburgweg 17
Tel. 0361/225 49 98
Fax 0361/2254998
J.Linck@gmx.net

An den Vorsitzenden
des Innenausschusses des Hessischen Landtags

EINGEGANGEN

Hessischer Landtag

27. April 2011

Postfach 3240
65022 Wiesbaden

HESSISCHER LANDTAG

Betr.: Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur
Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags (Drucks.
18/3719)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender des Innenausschusses,

ich bin zu derselben Fragestellung am 22.1.2010 im Innenausschuss des Thüringer
Landtags angehört worden. Dazu hatte ich vorab die beigefügte Stellungnahme
abgegeben. Auch wenn darin einige Besonderheiten zur Rechtslage und Praxis im
Freistaat Thüringen angesprochen werden, gelten die darin enthaltenen
grundsätzlichen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Stellungnahmen
für die hessische Situation entsprechend. Ich möchte mich daher darauf
beschränken, Ihnen meine damalige Stellungnahme zu übersenden, an der ich
unverändert festhalte.

Ich übereiche Ihnen diese Stellungnahme als unabhängiger Sachverständiger und
nicht in meiner Funktion als Landesvorstandsmitglied von „Mehr Demokratie in
Thüringen“.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Dr. Joachim Linck
Landtagsdirektor a.D.

99094 Erfurt, den 06.01.2010
Wachsenburgweg 17

Thüringer Landtag
Innenausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über den befriedeten Raum des Thüringer Landtags (Drs. 5/4)

Einladung zur Anhörung am 22.01.2010

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zu der Anhörung bedanke ich mich sehr; ich werde daran teilnehmen.

Wunschgemäß übermittle ich Ihnen vorab folgende komprimierte Stellungnahme als unabhängiger Sachverständiger:

- 1) Ich habe ein Buch geschrieben, das den Titel trägt „Wie ein Landtag laufen lernte. Erinnerungen eines westdeutschen Aufbauhelfers in Thüringen“. Das Buch wird im Frühjahr im Böhlau Verlag erscheinen. Darin habe ich u.a. auch über die Entstehungsgeschichte des „Gesetzes über die Bannmeile des Thüringer Landtags“ vom 14.05.1991 (GVBl. 1991, S. 82) sowie über dessen praktischen Vollzug berichtet. Weiterhin habe ich dargestellt, dass ich mir als damaliger Landtagsdirektor mit dem Landtagspräsidenten Dr. Gottfried Müller völlig einig war: Eine Bannmeile um den Thüringer Landtag war politisch ein völlig falsches Signal an die Bürger in der neuen Demokratie und im Übrigen auch gar nicht nötig.

Aus dem beigegeführten Auszug aus meinem Buch können Sie dazu nähere Einzelheiten entnehmen.

- 2) Das „Gesetz über den befriedeten Raum des Thüringer Landtags“ ist auch unter Berücksichtigung seiner Änderungen im Jahr 2003 nach wie vor aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch.

Das Gesetz schränkt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 10 ThürVerf (inhaltlich übereinstimmend mit Art. 8 GG) ein (so auch ausdrücklich § 5 des entsprechenden Bundesgesetzes „über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes“). Ein Gesetz, das ein verfassungsrechtlich verankertes Grundrecht einschränkt, „muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren“ (Art. 42 Abs. 4 ThürVerf – Entsprechendes gilt für das Bundesrecht auf Grund des Rechtsstaatsprinzips).

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip fordert, dass Grundrechtseingriffe

- geeignet sein müssen, den angestrebten Zweck zu erfüllen (Geeignetheit),
- möglichst wenig Nachteile hervorrufen (Erforderlichkeit) und
- bei denen die Vorteile insgesamt die Nachteile überwiegen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)

(vgl. dazu Jutzi, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1993, Art. 42 Rn. 48 ff.).

Der Grund, der eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit rechtfertigen könnte, kann insbesondere darin gesehen werden, dass ohne ein Bannmeilengesetz die Funktionsfähigkeit des Thüringer Landtags gefährdet sein würde, weil die Polizei mangels eines ausreichenden Aktionsraums zwischen dem Landtagsgebäude und den Demonstranten den Zutritt von Abgeordneten in den Landtag und ein eventuelles Eindringen von Demonstranten in den Landtag mit Störungen bei der parlamentarischen Aufgabenerfüllung nicht effektiv verhindern könne.

Derartige Gefahren würden in der Tat eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit rechtfertigen, wenn sie denn real bestünden und nicht mit weniger einschneidenden Mitteln abgewehrt werden könnten.

Der Gesetzgeber hat also eine Abwägung zwischen zwei Verfassungspositionen und eine Prognose darüber abzugeben, ob und ggf. mit welchen Mitteln der Schutz der Funktionsfähigkeit des Landtags auch ohne Bannmeile verfassungskonform gesichert werden kann.

Bei dieser Abwägung und Prognose sind zwei Aspekte zu beachten:

- bei dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit handelt es sich um ein herausgehobenes Freiheitsrecht mit Bezügen zum Demokratieprinzip (vgl. dazu Jutzi, a.a.O., Art. 10 Rn. 1 ff.);
- die Prognoseentscheidung darf nicht auf generellen, theoretisch möglichen Szenarien, sondern sie muss auf realen Gegebenheiten und Erfahrungen - ggf. auch in anderen Ländern - beruhen (vgl. zur verfassungsrechtlichen Beurteilung einer i.d.S. ähnlichen Prognose des Gesetzgebers: BVerfGE v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, D III.5.b und ThürVerfGH 22/05 v. 11.04.2008, S. 21).

Diese Gesichtspunkte berücksichtigend, ist Folgendes festzustellen:

1. Soweit in Thüringen unter Geltung des Bannmeilengesetzes, insbesondere bis 2003 die Bannmeile regelmäßig aufgehoben wurde und Demonstrationen innerhalb der Bannmeile, ggf. mit Auflagen, genehmigt wurden, sind bis auf eine für die verfassungsrechtliche Beurteilung nichtrelevante Störung im Zusammenhang mit einer Demonstration gegen die Schließung der Medizinischen Akademie, keine Funktionsstörungen des Landtags eingetreten.

Soweit Auflagen gemacht wurden, wurden sie eingehalten oder notfalls durchgesetzt, zumal sie regelmäßig das Ergebnis vorangegangener Kooperationsgespräche zwischen den Anmeldern von Demonstrationen sowie dem Ordnungsamt der Stadt Erfurt, der Landtagsverwaltung und der Polizei waren.

2. In Ländern ohne Bannmeilengesetz haben die rechtlichen Mittel des Haus- und Strafrechts, insbesondere aber die Möglichkeit nach dem Versammlungsgesetz (§ 15) Auflagen zu erteilen, bisher – so weit zu sehen – immer ausgereicht, die Funktionstüchtigkeit der Parlamente verhältnismäßig zu sichern.

Diese Beurteilung von Bannmeilengesetzen führt somit zum Ergebnis, dass sie das Grundrecht der Versammlungsfreiheit unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und den Anforderungen, die an Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers zu stellen sind, in zumindest problematischer Weise verfassungsrechtlich einschränken, weil insbesondere das Versammlungsrecht mit der Befugnis, Auflagen zu erteilen, ein milderes Mittel zur Verfügung stellt, um die Funktionstüchtigkeit von Parlamenten zu sichern.

- 3) Ist aber das Bannmeilengesetz aus den vorgenannten Gründen sogar aus verfassungs-
rechtlicher Sicht als zumindest problematisch zu beurteilen, dann empfiehlt es sich aus
verfassungspolitischer Sicht in jedem Falle, das Gesetz ersatzlos aufzuheben und damit
den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD anzunehmen.

Dabei sollte man letztlich auch bedenken, dass die Polizei im Freistaat Thüringen heute
sehr viel qualifizierter in der Lage ist, auf Gefährdungssituationen flexibel verhältnismäßig
und dennoch effektiv zu reagieren, als dies noch bei der Einführungen des Bannmeilen-
gesetzes im Jahr 1991 der Fall war. Unter diesem Blickwinkel musste es der Gesetzgeber
der Polizei damals vielleicht noch etwas „leichter“ machen, ihren Sicherheitsauftrag mit
Kollateralschäden für Grundrechtspositionen der Bürger zu erfüllen. Die Zeiten haben sich
aber auch insoweit erheblich – zum Besseren – geändert und erfordern daher heute auch
insoweit eine veränderte Beurteilung durch den Gesetzgeber.

Mit freundlichen Grüßen

Joachim Linck

Stellungnahme zum Antrag betreffend Aufhebung des Bannmeilengesetzes

Die referierte Wurzel des Bannmeilenrechts in der Frankfurter Nationalversammlung verdient genauer analysiert zu werden: Am 19. September 1848 verhängte der Reichsverweser den Belagerungszustand über Frankfurt, nachdem die Frankfurter Radikale Linke einen Aufstand ausgelöst hatte. Österreichische, preußische und hessische Truppen stellten die Ordnung in Frankfurt wieder her. Vorausgegangen waren im März sowohl in Wien als auch in Berlin Demonstrationen, die in Wien auf Befehl Metternichs blutig niedergeschlagen wurden; in Berlin verhielt sich Friedrich Wilhelm IV. zurückhaltender bis hin zum Tragen der schwarz-rot-goldenen Kokarde (Dokumente bei E.R. Huber). Mit anderen Worten: Bewegungen gegen die staatliche Ordnung insgesamt lösten militärische Maßnahmen aus, die zu Toten (auch in Berlin) geführt haben. Das Bannmeilengesetz hat also seinen Ursprung in solchen die Existenz des Staates erschütternden Vorkommnissen.

Von all dem kann heute keine Rede mehr sein. Damals ging es um eine grundsätzliche Änderung der staatlichen Ordnung überhaupt. Aus dem Obrigkeitsstaat sollte der Bürgerstaat werden. Heute sind weder Demonstrationen oder ist "Aufruhr" gegen die staatliche Ordnung selbst zu befürchten, noch hat das Militär ein Recht, sich in die inneren politischen Angelegenheiten des Bundes und der Länder einzumischen. Vielmehr muss die gesamte Situation unter grundrechtlichen Aspekten neu bewertet werden: Es gibt keinen "Druck von der Straße", – wie das heute immer noch aus bestimmter Seite zu hören ist – sondern es gibt grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit, die auch gilt, wenn gegen zentrale Projekte des Staates Bürger demonstrieren wollen (Gorleben, Stuttgart 21 etc.). Unbeschadet der Tatsache, dass die Gesetze vom Parlament oder in einem förmlichen Verfahren vom Volk erlassen werden, ist bürgerschaftliches Engagement bei Demonstrationen gleichwertig der politischen Debatte im Landtag. Ein Bannmeilengesetz aufzuheben würde dem Verfassungsgedanken Rechnung tragen, der heute diesem Engagement gebührt und der hoffentlich nicht in allzu langer Zeit diesen herabsetzenden Ausdruck des "Druckes von der Straße" aus dem politischen Vokabular tilgt.

Mahrenholz

CHRISTIAN-ALBRECHTS-UNIVERSITÄT ZU KIEL

Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig



Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Ob. OS. 11 15

Kiel, den 4. Mai 2011

Schriftliche Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein
„Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags“
(Drucks. 18/3719)**

Das Anliegen des Gesetzentwurfes erweist sich von der Sache her als durchaus schlüssig. Ein besonderes Bannmeilengesetz ist für den Schutz des Hessischen Landtags in der Tat nicht mehr nötig. Ob freilich ein gezieltes und akutes Aufhebungsgesetz (noch) Sinn macht, erscheint doch zweifelhaft.

Im Einzelnen:

1. Aus dem Demokratieverständnis heraus kann es heute gewiss nicht mehr darum gehen, Parlamente möglichst wirksam vom Volk abzuschotten. Das Repräsentationsprinzip gilt ja nicht mehr in dem strengen Sinne, dass die gewählten Repräsentanten (die Abgeordneten) gänzlich unberührt und losgelöst von den Vorstellungen, Erwartungen und Stimmungen des repräsentierten Volkes zu entscheiden hätten. Natürlich sind optimale Arbeitsbedingungen für die Abgeordneten nach wie vor Voraussetzung für ihr gedeihliches politisches Handelnkönnen, und dazu gehört auch, dass die zuständige Sicherheitsbehörde Störungen der

Parlamentsarbeit abwehrt, d. h. die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung gewährleistet. Aber der Abgeordnete soll weiterhin die Impulse aus der Bevölkerung aufnehmen können. Die politische Willensbildung muss sich wie auf einem Treibriemen von Volke zum Parlament hin vollziehen (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Und seinen eigenen politischen Standpunkt hat der Abgeordnete deshalb im offenen, auch mitunter heftig bis polemisch geführten Disput mit der Öffentlichkeit und gegebenenfalls selbst in Konfrontation mit Demonstranten zu finden.

Nach Zitierung eines Hannoverschen Staatsrechtlers, es dürfe nicht (mehr) sein, „dass der demokratische Souverän, das Volk, möglichst von seinen leitenden Angestellten, den Politikern und sonstigen Mitgliedern von Verfassungsorganen, ferngehalten“ würde, resümiert die Begründung des vorgelegten Gesetzentwurfs schließlich zu Recht, dass „weder Landtagsabgeordnete noch Minister und Staatssekretäre (heute) 'Angst vor der Straße' zu haben“ brauchten. Perspektivisch ist die Intention des Gesetzentwurfes deshalb vollauf zu unterstützen.

2. Schon verfassungsrechtlich ist zudem ein Bannmeilengesetz im Grunde überflüssig. Denn die bestehenden Vorschriften des Verwaltungsrechts wie des Strafrechts sichern die Funktionsfähigkeit der Parlamente gänzlich ausreichend. Nach allgemeinem Versammlungsrecht können Demonstrationen, die erkennbar eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung gewärtigen lassen, verboten, aufgelöst oder mit Auflagen belegt werden (§ 15 Abs. 1, 3 und 4 VersG); § 16 VersG lässt bezüglich einer Gefährdung von Gesetzgebungsorganen auch noch gesetzliche Verschärfungen zu. Im StGB werden nach § 105 die Nötigung von Verfassungsorganen als solchen, nach § 106 die Nötigung von einzelnen Mitgliedern eines Verfassungsorgans und nach § 106 b die Störung der Tätigkeit eines Gesetzgebungsorgans streng geahndet. §§ 23, 25 f. VersG bedrohen Zuwiderhandlungen gegen versammlungsrechtliche Verbote mit Strafe, und §§ 29 sowie 29 a VersG erklären diverse weitere Verstöße gegen versammlungsrechtliche Pflichten zu Ordnungswidrigkeiten

Angesichts dessen fragt man sich, woher das Hessische Bannmeilengesetz heute noch eine Legitimation bezieht. Regelungsgegenstand des Gesetzes ist nach seinem § 1, dass in einem

„befriedeten Bannkreis (Bannmeile)“ um den Landtag herum „öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verboten“ sind, wenn auch unter begrenzter Dispensmöglichkeit. Die damit eingeschränkte Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG, 14 Abs. 1 HessVerf) stellt sich indessen als Grundrecht dar, und deshalb besteht - im Verein mit einer entsprechenden Schutzpflicht des Staates - ein Anspruch des Grundrechtsträgers auf Schutz und Unverletztheit dieser seiner Verbürgung, soweit nicht verfassungskonforme Beschränkungstatbestände eingreifen.

In der Tat wird insoweit das Grundrecht auf 'Versammlung unter freiem Himmel' nur unter Gesetzesvorbehalt gewährleistet (Art. 8 Abs. 2 GG, 14 Abs. 2 HessVerf), d. h. es darf „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden“. Und das Versammlungsgesetz, das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes oder das Hessische Bannmeilengesetz sind solche Legalautorisierungen. Entsprechend gesetzliche Beschränkungsermächtigungen und die auf ihrer Grundlage ergehenden konkreten Begrenzungsmaßnahmen stehen jedoch nach der Grundrechtsdogmatik immer unter der Notwendigkeit der Angemessenheit und Proportionalität. Die Versammlungsfreiheit darf „nur zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ begrenzt werden, hat deshalb das Bundesverfassungsgericht diktiert (BVerfGE 69, 315 [Ls. 2 b], 352 f.). Und da einerseits die Versammlungsfreiheit zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens gehört und für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist (BVerfGE 69, 315 [Ls. 1], 344 ff.), andererseits die Integrität der Parlamente und ihre Arbeitsfähigkeit eben verwaltungsrechtlich und strafrechtlich hinreichend geschützt scheinen, erweisen sich in der Praxis apriorische Verbote von Demonstrationen innerhalb parlamentarischer Bannmeilen gewöhnlich als unverhältnismäßig. Richtig hat deshalb schon vor bald zwanzig Jahren das OVG Münster erkannt, dass Ausnahmen von dem bannmeilenrechtlichen Versammlungsverbot im Wege einer 'Ermessensreduzierung auf Null' häufig geradezu zwingend sind, also auf ihre Einhaltung ein subjektives Recht, ein Anspruch besteht (Urteil v. 22. Dezember 1993, DVBl. 1994, S. 541, 544, = NWVBl. 1994, S. 305, 307)¹. Die spezialgesetzlichen, strikten Demonstrationsverbote im Umfeld von Parlamenten laufen nach verfassungskonformer Sicht von heute also weitgehend ins Leere bzw. sind ipso iure wirkungslos.

¹ So legt es heute denn auch § 5 I Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG) v. 11. August 1999 (BGBl. I S. 1818; Art. 1 des G zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes) fest.

3. Juristisch brächte eine sofortige Aufhebung des Hessischen Bannmeilengesetzes deshalb wenig. Heute muss der Demonstrationsveranstalter nach §§ 3 f. BannmG eine Ausnahmegenehmigung beantragen, hat aber regelmäßig auch einen Anspruch auf deren (gegebenenfalls auflagenbestückte) Erteilung. Ohne das Bannmeilengesetz müsste er die Versammlung anmelden, wäre zu Verhandlungen mit der Behörde über den geplanten Verlauf verpflichtet und hätte wieder gegebenenfalls bestimmte Auflagen zu erfüllen. Im praktischen Aufwand und im Ergebnis ist der Unterschied mithin nicht groß, so dass jedenfalls ein sofortiges gesetzgeberisches Aktivwerden keineswegs dringend scheint.

Hinzu kommt aber noch, dass das aufzuhebende 'Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags' nach seinem § 6 Satz 1 ohnehin mit Ablauf des 31. Dezember 2012 außer Kraft tritt. Durch das Änderungsgesetz vom 18. Juni 2002 (GVBl. I S. 450) war ihm ja extra eine entsprechend automatische Erlöschensregelung beigelegt worden, und mit Art. I Nr. 2a des Artikelgesetzes vom 28. September 2007 (GVBl. I S. 638) wurde der Außerkrafttretenszeitpunkt dann auf das Jahresende 2012 fixiert. Weshalb nun die anderthalb Jahre bis dahin nicht mehr abgewartet werden können, bleibt angesichts des - wie dargelegt - sehr begrenzten sachlichen Effektes unersichtlich. Jetzt unbedingt noch ein gesondertes Aufhebungsgesetz zu starten, erschiene daher als reiner Aktionismus. Die Aktion müsste den Vorwurf der Symbolpolitik auf sich ziehen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Reichborn'.



Hessischer Landtag
Innenausschuss
Herrn Vorsitzenden
Horst Klee
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

18.05.11

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags

Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE, Drucks. 18/3719

Stellungnahme an den Hessischen Landtag, Innenausschuss

Kiel, 16. Mai 2011

Sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzesentwurf im Rahmen der schriftlichen Anhörung durch den Innenausschuss Stellung nehmen zu können. Die Gelegenheit nehme ich gerne wahr. In der nachfolgenden kurzen Stellungnahme gehe ich wegen fehlender genauerer Ortskenntnisse und Hintergrundinformationen mehr auf den derzeitigen Sachstand bei uns ein.

Gesetzliche Regelung in Schleswig-Holstein

Das Bannkreisgesetz vom 28. Juni 1974 ist vom Schleswig-Holsteinischen Landtag im Zusammenhang mit der Verabschiedung der geänderten Landesverfassung am 4. September 1990 ersatzlos aufgehoben worden. Mit dem Aufhebungsbeschluss ist der

Landtag einer Empfehlung des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“ gefolgt.

Maßnahmen gegen Störungen der Arbeitsfähigkeit des Landtages werden nunmehr auf § 26 des Versammlungsgesetzes, § 122 des Ordnungswidrigkeitengesetzes sowie auf die ordnungsrechtlichen Vorschriften des Landesverwaltungsgesetzes gestützt.

Regelungen für das „Landeshaus“, Sitz des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Die seit September 1990 nicht mehr bestehende Bannmeile veranlasst das Bürger- und Ordnungsamt der Landeshauptstadt Kiel regelmäßig, bei der Bestätigung der angemeldeten Versammlung einen entsprechenden Hinweis zum Kundgebungsort „Landeshaus“ zu geben. In der Regel erhält der Veranstalter den Hinweis, dass die Kundgebung an der Vorderseite des Landeshauses durchzuführen ist. Dies führt dazu, dass vor dem Landeshaus eine Versammlung nur auf dem Düsternbrooker Weg oder dem öffentlichen Gehweg am Düsternbrooker Weg (verläuft etwa 35 m parallel zum Landeshaus) abgehalten werden kann. Jedes Betreten des Landeshaus-Grundstücks (dazu gehört auch schon die Treppenanlage) setzt die vorherige Genehmigung durch das für Sicherheitsbelange zuständige Referat der Landtagsverwaltung voraus. Dem Veranstalter wird ein entsprechender Kartenausschnitt zur Orientierung mit der Anmeldebestätigung übersandt. In der Mehrzahl finden die Veranstaltungen nach vorheriger Abstimmung mit dem „Sicherheitsreferat“ unmittelbar vor dem Haupteingang des Landeshauses statt. Bei angemeldeten Besonderheiten erfolgt vor der Bestätigung die Abstimmung mit dem Veranstalter und dem Bürger- und Ordnungsamt.

Bei Kundgebungen erfolgt grundsätzlich eine Absicherung des Landeshauses. Der Haupteingang zum Landeshaus wird mit sogenannten Hamburger Gittern gesperrt. Damit wird sichergestellt, dass der Zugang zum Landeshaus gewährleistet ist und die Demonstranten sich nicht direkt vor dem Haupteingang aufhalten. Bei „besonderen“ Kundgebungen bzw. bei aktuell politischen Spannungsthemen wird die Absperrung unter Umständen weitläufiger gefasst. Zur Unterstützung werden – abhängig vom

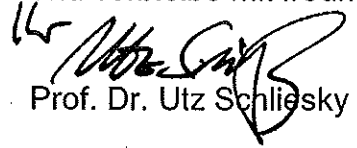
Kundgebungsthema und der angemeldeten Teilnehmerzahl – die nach der Lagebeurteilung erforderlichen Polizeikräfte eingesetzt.

Bei einer Demonstration am 18. November 2010 kam es erstmalig zu der Situation, dass der Zugang in das Landeshaus während einer Kundgebung nicht möglich war. Aus dem Kreis der Demonstranten flogen Umzugskartons, die ursprünglich als Wand vor dem Haupteingang aufgebaut werden sollten, in Richtung Haupteingang. Aus vereinzelt Würfen entwickelte sich dann aber ganz schnell ein dauerhaftes Zuwerfen des Eingangsbereiches mit Umzugskartons. Bereits nach sehr kurzer Zeit bestand keine Chance mehr, den Haupteingang freizuhalten. Der Zugang ins Landeshaus bzw. das Verlassen des Landeshauses war über die beiden Seitenausgänge und durch die Tiefgarage während der gesamten Zeit möglich. Die Räumung wurde sofort nach Abschluss der Veranstaltung vom Veranstalter veranlasst.

Problematisch stellt sich gelegentlich die Situation im Außenbereich zwischen Landeshaus / Plenarsaal und der „Kiellinie“, die auf der Fördeseite im Abstand von etwa 50 m verläuft dar. Für die für diesen Bereich beantragten Kundgebungen wird zwar vom Bürger- und Ordnungsamt der Landeshauptstadt Kiel lediglich der Bereich „Kiellinie“ (öffentlicher Bereich) freigegeben, der Außenbereich ist aber aufgrund seiner Weitläufigkeit und offenen Gestaltung nur schwer unter großem materiellen und personellen Aufwand zu sichern. Die Anzahl der genehmigten Veranstaltungen in diesem Bereich ist im Ergebnis aber eher unbedeutend. Die Nutzung der Fläche zwischen Landeshaus / Plenarsaal und der „Kiellinie“ für Veranstaltungen ist grundsätzlich nicht zulässig.

In der Vergangenheit trat lediglich eine Verlagerung – nach Abschluss der offiziellen Kundgebung – in den hinteren Außenbereich unmittelbar an den Plenarsaal ein. Die Gruppe löste sich aber nach kurzer Zeit auf; die Plenartagung wurde nicht beeinträchtigt.

Ich würde mich freuen, wenn meine Stellungnahme Ihnen eine Hilfestellung bietet,
und verbleibe mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. Utz Schliesky

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund - Postfach 1351- 63153 Mühlheim/Main

Vorsitzender
des Innenausschusses
des Hessischen Landtages
Herrn Horst Klee MdL
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Handwritten signature: H. Klee

Dezernat 2

Referent(in) Frau Adrian/Herr Heger
Unser Zeichen Adr/Hg/jg

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001 - 51 /-38

Ihr Zeichen I A 2.6

Ihre Nachricht vom 14.04.2011

Datum 31.05.2011

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags – Drucks. 18/3719 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des obigen Gesetzentwurfes mit der Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund teilt die Auffassung der Initiatoren des Gesetzentwurfes, dass das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtages nicht mehr zeitgemäß ist und aufgehoben werden sollte. Die politische Kultur hat sich in Deutschland deutlich gewandelt. Das Bild vom „Vater Staat“, der alles reguliert und losgelöst von der aktuellen öffentlichen Meinung entscheidet, hat spätestens seit „Stuttgart 21“ an Überzeugungskraft verloren. Zunehmend fordern die Bürger ein, an politischen Entscheidungen direkt gestaltend mitwirken zu können. Durch den Einsatz neuer Medien (z. B. Twitter, Facebook) hat die Bürgerschaft unmittelbar die Möglichkeit ihre Auffassung darzustellen und auf die Abgeordneten einwirken zu können. Die Regelung einer Schutzzone ist deshalb nicht mehr angebracht.

Die Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtages würde auch einer Entbürokratisierung Rechnung tragen, da derzeit die Durchführung einer

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)

Präsident: Bgm. Karl-Heinz Schäfer • Erster Vizepräsident: Stadtrat Harald Semler • Vizepräsident: Bgm. Paul Weimann
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich E. Backhaus



Versammlung innerhalb einer Bannmeile zwei unterschiedlicher Genehmigungen – zum einen auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes durch die Stadt Wiesbaden und zum anderen auf der Grundlage des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtages durch den Hessischen Innenminister – bedarf. Wir halten es für ausreichend, wenn künftig lediglich die Genehmigung auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes eingeholt werden müsste. Im Rahmen der einzuholenden Genehmigung erfolgt eine Einzelfallprüfung, in der die Belange umfassend gegeneinander abgewogen werden.

Mit freundlichen Grüßen

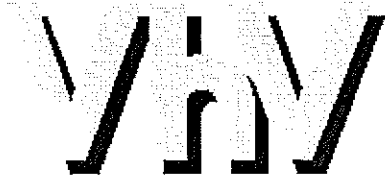
A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Backhaus', with a stylized flourish at the end.

Diedrich E. Backhaus

Direktor

Thaumüller, Heike (HLT)

Von: Johanna.Domann-Hessenauer@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de
 Gesendet: Montag, 6. Juni 2011 11:03
 An: Thaumüller, Heike (HLT)
 Betreff: Gesetzentwurf Drucks. 18/3719



Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags bedanke ich mich. Hierzu teile ich Ihnen mit, dass der Vorstand der Vereinigung beschlossen hat, keine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abzugeben. Wie sich der Problemumschreibung wie auch der Begründung entnehmen lässt, handelt es bei der Frage, ob der Hessische Landtag „alte Zöpfe, die wahrlich nicht mehr passen, auch abschneiden“ solle, ob also weder Landtagsabgeordnete noch Minister und Staatssekretäre „Angst vor der Straße“ zu haben brauchen (s. Drs. 18/3719 S. 3), nicht um eine rechtliche Fragestellung, sondern um eine zuvörderst politische Entscheidung. Diese betrifft weder die Verwaltungsrechtspflege noch die beruflichen Belange der Mitglieder unserer Vereinigung, sodass wir von einer Stellungnahme absehen.

Mit freundlichen Grüßen

Johanna Domann-Hessenauer

Verwaltungsgericht Darmstadt
 Julius-Reiber-Str. 37
 64293 Darmstadt
 Tel.: 06151 – 992-1761
 Fax: 06151 – 992-1701
 mailto:johanna.domann-hessenauer@vg-darmstadt.justiz.hessen.de



Prof. Dr. S. Müller-Franken, FB 01, Philipps-Universität - 35032 Marburg

Fachbereich Rechtswissenschaften

Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken

Sek.: Anita von Thaden
Tel.: 06421 2823220
Fax: 06421 2823840
E-Mail: sekretariat.mueller-franken@
staff.uni-marburg.de
Anschrift: Universitätsstraße 6
35032 Marburg
Web: <http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrestuehle/oeffrecht/mueller-franken>

Marburg, den 14.06.2011

Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die
Bannmeile des Hessischen Landtags**

Übersicht

- I. Problemstellung
- II. Ist das hessische Bannmeilengesetz wegen fehlender Notwendigkeit verfassungswidrig?
 - 1. Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Der Ausgangspunkt
 - 2. Rechtfertigung
 - a) Gesetzesvorbehalt
 - b) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als „mitgeschriebene“ Schranke für den Gesetzgeber
 - aa) Legitimität des gesetzgeberischen Zieles
 - bb) Geeignetheit des Gesetzes
 - cc) Erforderlichkeit (Notwendigkeit) des Gesetzes
 - dd) Angemessenheit des Verhältnisses von Eingriffsziel und Eingriffsmittel („Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“)
 - 3. Vereinbarkeit mit Art. 11 Abs. 1 EMRK
- III. Sollte es eine Bannmeile geben?
 - 1. Disponibilität einer Bannmeilenregelung. Ausgangspunkt
 - 2. „Festigung demokratischer Grundsätze“ durch Abschaffung der Bannmeile?
 - 3. Der Verzicht auf eine Bannmeile in anderen westlichen Demokratien und in den neuen Bundesländern als nachahmenswertes Vorbild?
 - a) Vereinigte Staaten von Amerika
 - b) Die französische Republik
 - c) Die neuen Bundesländer
- IV. Fazit

I. Problemstellung

Am 14.2.2011 hat die Fraktion im Hessischen Landtag der Partei DIE LINKE einen Gesetzentwurf zur ersatzlosen Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags in die Gesetzgebung des Hessischen Landtags eingebracht.¹ Im Kern begründet die Fraktion DIE LINKE ihren Entwurf mit dem Argument, das Gesetz über die Bannmeile sei nicht notwendig, um die mit ihm verfolgten Ziele zu erreichen. Eine konsequente Anwendung der einschlägigen Vorschriften im Strafrecht, im Versammlungsrecht und im Polizeirecht würde zur Gewährleistung der Integrität und zum Schutz des Parlaments völlig ausreichen. Die Bannmeile sei ein Relikt aus einer vergangenen Zeit, das die meisten westlichen Demokratien, aber auch die neuen Bundesländer, nicht kennen würden und das daher heute auch in Hessen nicht mehr gebraucht werde.

Die Kategorie der Notwendigkeit (Erforderlichkeit)² hat eine zwiefache Bedeutung. Sie beschreibt zum einen eine Stufe im Rahmen der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, die als Rechtsfrage in ihren Voraussetzungen klar definiert ist. Daneben bezeichnet sie ein allgemein politisches Prinzip der Güterabwägung, das dem wertenden Ermessen des Gesetzgebers unterfällt.³ Träfe der Einwand fehlender Notwendigkeit bei einer Verwendung des Begriffs in einem rechtlichen Sinne zu, bedürfte es keiner Aufhebung des hessischen Bannmeilengesetzes durch den Gesetzgeber, da dieses dann bereits als ein unverhältnismäßiger, weil nicht erforderlicher Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verfassungswidrig und damit nichtig wäre. Diesem Einwand ist daher zuerst nachzugehen. Sodann ist den politisch wertenden Argumenten nachzuspüren, auf welche DIE LINKE ihren Antrag außerdem stützt.

II. Ist das hessische Bannmeilengesetz wegen fehlender Notwendigkeit verfassungswidrig?

1. Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Der Ausgangspunkt

Das Verbot von öffentlichen Versammlungen im Bereich der Bannmeile des Hessischen Landtags greift in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 HessVerf) ein.

¹ Hessischer Landtag, Drucks. 18/3719 v. 14.2.2011.

² Zur synonymen Verwendung der Begriffe Notwendigkeit und Erforderlichkeit statt aller *Stern/Sachs*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2, 1994, S. 775, 779.

³ *Lerche*, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 22 f.; *Grabitz*, AöR 98 (1973), 568, 573.

Das Grundrecht gewährleistet seinem Inhaber nicht nur die Möglichkeit, sich überhaupt mit anderen zu versammeln, d. h. zu einem gemeinsamen (kommunikativen) Zweck körperlich zusammen zu kommen und zusammen zu bleiben,⁴ sondern gibt ihm auch das Recht, neben Zeitpunkt, Art und Inhalt über den Ort der Versammlung zu bestimmen.⁵ Die Bürger sollen selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen am wirkungsvollsten zur Geltung bringen.⁶ Der Ort kann für eine Versammlung eine wesentliche Rolle spielen.⁷ Dabei setzt das Bestimmungsrecht der Grundrechtsberechtigten über den Ort voraus, dass dieser Ort überhaupt frei zugänglich ist;⁸ ein Zugangsrecht zu Orten, die der Allgemeinheit an sich verschlossen sind, erwächst aus dem Grundrecht nicht.

Die Straßen und Plätze um das Gebäude des Hessischen Landtags in Wiesbaden sind straßenrechtlich dem Fußgängerverkehr gewidmet, so dass § 16 Abs. 1, 2 VersG i.V.m. §§ 2, 2a des „Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags“ als „Flächenverbot“ das Recht der Bürger beschränkt,⁹ auch diesen Ort zur Stätte einer Versammlung zu bestimmen.

2. Rechtfertigung

a) Gesetzesvorbehalt

Versammlungen unter freiem Himmel bergen durch ihre Offenheit für Dritte ein größeres Konfliktpotential als Versammlungen in geschlossenen Räumen, weswegen das Grundgesetz das Recht, sich unter freiem Himmel zu versammeln, in Art. 8 Abs. 2 unter Gesetzesvorbehalt stellt.¹⁰ Auch wenn die Verfassung von der ausdrücklichen Benennung materiell-rechtlicher Grenzen der Einschränkung

⁴ Das Bundesverfassungsgericht beschränkt den kommunikativen Zweck einer Versammlung auf die öffentliche Meinungsbildung, BVerfGE 104, 92, 104; 111, 147, 154 f.; Kritik an dieser Engführung: *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8, Rdnr. 49 ff.

⁵ BVerfGE 69, 315, 343, 368; aus jüngerer Zeit etwa BVerfG, NJW 2007, 2167, 2169 und 2170.

⁶ BVerfG, NJW 2011, 1201, 1204.

⁷ OVG NRW, NVwZ-RR 1994, 391, 392; *Battis*, NVwZ 2001, 121; zur Bedeutung des Ortes der Versammlung: *Breitbach*, Die Bannmeile als Ort von Versammlungen, 1994, S. 77 f.

⁸ BVerfG, NJW 2011, 1201, 1204; BVerwGE 91, 135, 138; *Burgi*, DÖV 1993, 633, 638 f.

⁹ Kategorie des Flächenverbotes: *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Voraufgabe, Art. 8, Rdnr. 114.

¹⁰ *Depenheuer* (Fußn. 4), Art. 8, Rdnr. 133; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl., 2004, Art. 8, Rdnr. 65. Der Eingriff ergibt sich hier aus einem Zusammenwirken von Bundesrecht (§ 16 VersG, Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG) und Landesrecht (Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags), so dass die weitergehenden Eingriffsmöglichkeiten des Grundgesetzes aufgrund des Vorranges des Bundesrechts, Art. 31 GG, die enger gefasste Eingriffsmöglichkeit des Art. 14 Abs. 2 HessVerf überlagern, die für Versammlungen unter freiem Himmel lediglich die Möglichkeit einer Anmeldepflicht vorsieht; zur Anwendung von Art. 31 GG in dieser Konstellation: *Sacksofsky*, in: Döler/Kahl/Waldhoff/Grasshoff (Hrsg.), Bonner-Kommentar zum GG, Art. 142, Rdnr. 74.

barkeit abgesehen hat, ist dem Gesetzgeber ein Eingriff in die grundrechtlich geschützte Freiheit nicht erst bei Erreichen der Wesensgehaltsgrenze des Grundrechts (Art. 19 Abs. 2 GG) verwehrt. Der Gesetzgeber darf in die Versammlungsfreiheit in der Regel vielmehr nur zum Schutz mindestens gleichwertiger Güter unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingreifen.¹¹

b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als „mitgeschriebene“ Schranke für den Gesetzgeber

aa) Legitimität des gesetzgeberischen Zieles

Das grundsätzliche Verbot von Versammlungen in der räumlichen Umgebung eines Parlaments durch eine Bannmeile will die Funktionsfähigkeit der Einrichtung schützen.¹² Dazu gehört zunächst einmal die Gewährleistung schlicht der physischen Integrität der Abgeordneten vor tätlichen Angriffen und Behinderungen ihres freien Zugangs zum Parlament;¹³ zudem ist hiervon die Wahrung der Entschlussfähigkeit der Abgeordneten vor psychischem Druck umfasst. In einer „demokratischen und parlamentarischen Republik“, als welche die hessische Landesverfassung das Land Hessen organisiert (Art. 65), handelt es sich beim Schutz der so beschriebenen Integrität der parlamentarischen Willensbildung (Art. 75 ff., 101 ff., 116 ff.) um einen Gemeinwohlbelang, der in seiner Wertigkeit der Versammlungsfreiheit jedenfalls nicht nachgeordnet ist.¹⁴

Im Schrifttum wird die Legitimität dieser gesetzgeberischen Ziele indes in Frage gestellt: Bannmeilenregelungen wurden vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen zum Schutz vor Notstandssituationen erlassen und „die Erfahrungen in der Bonner Republik wie auch in der Berliner Republik [würden] keine Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer derartigen Notstandsvorsorge“ geben.¹⁵ Auch der Schutz des Parlaments vor psychischem Druck, auf den das Gesetz in zweiter Linie gestützt werde, sei kein hinreichender Grund für einen derartigen Eingriff in das Grundrecht, da die

¹¹ BVerfGE 69, 315, 348 f.; *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VII, 3. Aufl., 2008, § 164, Rdnr. 79.

¹² *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetz, 15. Aufl., 2008, § 16, Rdnr. 9 ff. m.w.N.

¹³ OVG NRW NVwZ-RR 1994, 391, 392; *Geis*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, Art. 8, Rdnr. 106; jeweils auch zum Folgenden.

¹⁴ *Gusy*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl., 2005, Art. 8, Rdnr. 75; *Wiefelspütz*, NVwZ 2000, 1016, 1017; *Dietrich*, DÖV 2010, 683, 684; *Heintzen*, in: Nomos und Ethos, Josef Isensee zum 65. Geburtstag, 2002, S. 103, 116; *Schwarze*, DÖV 1985, 213, 220 ff.; die Gegenansicht von *Soiné/Mende*, DVBl. 2000, 1500, 1502 f., verkennt die Bedeutung der Integrität der parlamentarischen Willensbildung für eine repräsentativ-parlamentarische Demokratie.

¹⁵ *Breitbach*, KritJ 31 (1998), 238, 241; *Schneider*, NJW 2000, 263, 264; *Soiné/Mende*, DVBl. 2000, 1500, 1501, 1509; *Janz*, LKV 2009, 481, 482, Fußn. 14; *Werner*, NVwZ 2000, 369, 375.

Erzeugung psychischen Drucks im politischen Kampf nicht nur völlig üblich, sondern auch legitim sei.¹⁶

Diese Kritik entbehrt der Grundlage. Zwar geht die Bannmeilengesetzgebung in Deutschland in der Tat zurück auf historische Erfahrungen. Der Versuch radikaler Teile der Arbeiterschaft, am 13. Januar 1920 während der Beratungen des Betriebsrätegesetzes gewaltsam in das Reichstagsgebäude einzudringen, und dessen anschließende, mit zahlreichen Toten und Verletzten verbundene Niederschlagung durch die preußische Sicherheitspolizei¹⁷ sowie die Vorgänge bei der Beschlussfassung über das Ermächtigungsgesetz am 23. März 1933, bei welcher in den Räumen der Kroll-Oper, die als Ausweichquartier für das ausgebrannte Reichstagsgebäude dienten, SS- und SA-Leute durch ihre körperliche Präsenz im Abstimmungssaal einen erheblichen physischen und psychischen Druck auf die anwesenden Abgeordneten ausübten,¹⁸ haben sich in das kollektive Gedächtnis der Deutschen eingebrannt und das Bedürfnis nach einem Schutz ihrer Parlamente geweckt.

Es lässt sich jedoch nicht sagen, dass es unter der Geltung des Grundgesetzes nicht auch immer wieder zu zum Teil auch gewaltsamen Übergriffen auf Parlamente gekommen ist. Zu erinnern ist etwa an die Abstimmung über die Änderung der Asylgarantie des Grundgesetzes in Art. 16 a. F. am 26. Mai 1993, als die Bundestagsabgeordneten aufgrund bisher so nicht erlebter körperlicher Angriffe durch Teilnehmer einer Versammlung auf dem Gelände um den damaligen Sitz des Bundestages in Bonn nur durch massiven Einsatz der Polizei teilweise auf Booten oder per Hubschrauber zur Abstimmung gelangen konnten.¹⁹ Ob in der Zukunft einmal wieder Feinde einer freiheitlichen politischen Willensbildung von Rechts oder von Links das „Parlament als Mitte der Demokratie“ (*Kirchhof*) an der Erfüllung seines durch die Verfassung und die Wahl seiner Abgeordneten legitimierten Auftrags hindern wollen, weiß heute niemand genau. Bei der tatsächlichen Einschätzung von Gefahren und bei der Prognose über zukünftige Entwicklungen hat der Gesetzgeber eine Einschät-

¹⁶ *Tsatsos/Wietschel*, ZRP 1994, 211, 213 f.; *Kargl/Kirsch*, NJ 1997, 561, 564; ähnlich *Werner*, NVwZ 2000, 369, 370 f.

¹⁷ *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VII, 1984, S. 42 f.

¹⁸ Augenzeugenberichte in: Morsey (Hrsg.), Das „Ermächtigungsgesetz“ vom 24. März 1933, S. 76 ff.

¹⁹ FAZ Nr. 121 v. 27.5.1993, S. 1, und Nr. 122 v. 28.05.1993, S. 2 (Würfe von Steinen und Flaschen). Dieser Sachverhalt wird von den Befürwortern einer Abschaffung der Bannmeilengesetze entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen, so z. B. *Kargl/Kirsch*, NJ 1997, 561, 564, oder, wenn er zur Kenntnis genommen wird, einer Auseinandersetzung nicht für wert befunden, so etwa *Breitbach* (Fußn. 7), S. 135, Fußn. 285, sowie erneut *ders.*, KritJ 31 (1998), 238, 241. Neben dieser Verletzung der Bannmeile ist etwa zu erinnern an die Bannmeilenverletzungen im Zuge der Demonstration gegen die Notstandsgesetze, dazu: *Der Spiegel* 1968, Nr. 23, S. 21, 23, bei den Protesten von Bergarbeitern vor dem Gebäude des Bundestages in Bonn gegen Subventionskürzungen im Bergbau am 11. März 1997, dazu: *Arbeiterpolitik* 1997, Nr. 2/3, S. 4, 7, oder bei den Demonstrationen von Studenten gegen Studiengebühren vor dem nordrhein-westfälischen Landtag in Düsseldorf am 18. Juni 2002, dazu: *Solidarität*, Sozialistische Zeitung, Juli 2002, Nr. 4, S. 4,

zungsprärogative. Diese Prärogative überschreitet der Gesetzgeber nur, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen sein können.²⁰ Vor dem Hintergrund der Ereignisse auch unter Geltung des Grundgesetzes ist die gesetzgeberische Einschätzung, der Hessische Landtag könnte auch zukünftig einmal wieder Angriffen ausgesetzt sein, die seine Arbeitsfähigkeit gefährden, jedenfalls nicht grob fehlsam.

Ebenso unberechtigt ist der Einwand, dass der zweite Schutzzweck des Gesetzes, die Wahrung der inneren Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten, kein legitimer Grund einer Einschränkung der Versammlungsfreiheit sein kann. Gewiss gehört es zur grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit, auch Druck zu erzeugen.²¹ Das Erzeugen von Druck ist vielfach ihr eigentliches Ziel. Jedoch darf dieser Druck nicht in einer Weise organisiert werden, dass hierdurch die Freiheit der Entscheidungsprozesse von Abgeordneten beeinträchtigt wird. Es ist daher legitim, wenn der Gesetzgeber versucht sicherzustellen, dass die Abgeordneten des Hessischen Landtags „ungehindert und ohne Nachteil“ entscheiden können, wie Art. 76 HessVerf ihnen dies garantiert.²² Hiergegen lässt sich nicht einwenden, die Abgeordneten unterlägen auch sonst vielfältigen Beeinflussungsversuchen durch Interessengruppen, Medien und Lobbyisten.²³ Die Freiheit und Unvoreingenommenheit der Abgeordneten bei ihrer Entscheidung kann nämlich nicht allein durch brachiale körperliche Gewalt, sondern auch durch massiven psychischen Druck in der direkten Konfrontation mit Teilnehmern einer Versammlung vor dem Parlament beeinträchtigt werden.²⁴

bb) Geeignetheit des Gesetzes

An der Eignung des Gesetzes über die hessische Bannmeile, den von ihm verfolgten Zweck zu erreichen, besteht kein Zweifel. Die Bannmeile trägt dazu bei, als vorgelagertes Schutzinstrument Gefahren abzuwehren, die durch herandrängende Teilnehmer einer Versammlung die Arbeitsfähigkeit des Hessischen Landtags bedrohen können. Dass eine Bannmeile diesen Zweck nicht absolut sicher zu erreichen vermag, ist zwar vielfach erwiesen; zu erinnern ist etwa an bereits erwähnte Abstim-

oder gegen die Bildungspolitik der hessischen Landesregierung im Allgemeinen vor dem Hessischen Landtag in Wiesbaden am 17. November 2009, dazu: Gelnhäuser Tageblatt v. 17.11.2009.

²⁰ BVerfGE 36, 47, 59; 77, 84, 106; 83, 130, 140 ff.; 90, 145, 173.

²¹ *Wiefelspütz*, NVwZ 2000, 1016, 1017; auch zum Folgenden.

²² Zur Legitimität des Schutzes der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten siehe auch *Benda*, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Grasshoff* (Fußn. 10), Art. 8, Rdnr. 71.

²³ So aber *Soiné/Mende*, DVBl. 2000, 1500, 1502 f.; *Werner*, NVwZ 2000, 369, 371.

²⁴ OVG Saarlouis, DÖV 1974, 277; OVG Münster, NVwZ-RR 1994, 391, 392; v. *Mutius*, Jura 1988, 79, 87.

mung über die Änderung des Asylgarantie des Grundgesetzes in Art. 16 a. F. im Jahre 1993, als die Bannmeilenregelung die Gegner der Grundgesetzänderung nicht davon abbringen konnte, die Bundestagsabgeordneten am Betreten des damaligen Gebäudes des Bundestages vorübergehend zu hindern. Für die Eignung eines Mittels ist eine vollständige Zielerreichung jedoch gar nicht erforderlich, sondern es genügt bereits, wenn es nur dazu beiträgt, das gesetzgeberische Ziel zu erreichen.²⁵ Der Gesetzgeber besitzt in der Frage der Eignung einen Prognosespielraum. Einen solchen positiven, vor allem in seiner präventiven Wirkung²⁶ begründeten Beitrag wird man einer Bannmeilenregelung jedoch nicht absprechen können.

cc) Erforderlichkeit (Notwendigkeit) des Gesetzes

Die Kernfrage lautet indes, ob die hessische Bannmeilenregelung zur Zielerreichung auch erforderlich ist, es also kein anderes Mittel gibt, welches den Schutz der Arbeitsfähigkeit des hessischen Landtags in dem beschriebenen Sinne mit gleicher Wirksamkeit, jedoch auf eine die Grundrechtsberechtigten weniger belastende Weise zu erreichen vermag. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Regelung besitzt der Gesetzgeber wiederum einen weiten Einschätzungsspielraum.²⁷ Nur wenn es ein anderes, milderes Mittel gibt, das evident in gleicher Weise geeignet ist, das gesetzgeberische Ziel zu erreichen, kann dem gewählten Mittel die Erforderlichkeit abgesprochen werden.²⁸

An dieser Stelle setzt, wie erwähnt, die Kritik der Fraktion DIE LINKE an. Eine konsequente Anwendung der einschlägigen Vorschriften im Strafrecht, im Versammlungsrecht und im Polizeirecht würde hinreichen, die Ziele des Gesetzes zu erreichen.²⁹ In der Tat: Das Gesetz stellt die Nötigung von Gesetzgebungsorganen des Bundes oder eines Landes (§ 105 StGB), von einzelnen Mitgliedern solcher Organe (§ 106 StGB) sowie die Behinderung oder Störung eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes (§ 106b StGB) unter Strafe. Versammlungen unter freiem Himmel müssen zudem 48 Stunden vorher angemeldet werden (§ 14 Abs. 1 VersG), so dass die zuständigen Behörden Vorsorge gegen Gefahren treffen können.³⁰ Auch sieht das VersG die Möglichkeit vor, eine

²⁵ BVerfGE 30, 292, 316; 90, 145, 172; 100, 313, 373; 110, 141, 164; 116, 202, 224; st. Rspr.; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 5. Aufl., 2009, Art. 20, Rdnr. 150.

²⁶ *Wiefelspütz*, NVwZ 2000, 1016, 1017 (repressive Einsätze der Polizei sind die Ausnahme).

²⁷ BVerfGE 102, 197, 218; 115, 276, 309; 116, 202, 225; 120, 274, 321; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20, Rdnr. 122.

²⁸ BVerfGE 25, 1, 19 f.; 30, 292, 319; 77, 84, 109; 81, 70, 91; 105, 17, 36.

²⁹ *Breitbach*, KritJ 31 (1998), 238, 243 f.

³⁰ *Schneider*, NJW 2000, 263, 246.

Versammlung aufzulösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei einer weiteren Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist (§ 15 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1). Ist also etwa eine Behinderung oder Störung des Hessischen Landtags durch eine Versammlung in unmittelbarer Nähe zu besorgen, kann die zuständige Behörde bzw. im Eilfall die Polizei die Versammlung auflösen.³¹ Die Teilnehmer der Versammlung sind daraufhin verpflichtet, sich sofort vom Ort des Geschehens zu entfernen (§ 18 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 2 VersG); sie handeln ordnungswidrig, wenn sie ihrer Pflicht zur unverzüglichen Entfernung nicht nachkommen (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG). Die Entfernungspflicht kann sodann von der Polizei durch Verfügungen gegenüber den Betroffenen konkretisiert und bei Nichtbefolgen notfalls mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden (§§ 47 ff. HSOG). So sagt es das Gesetz.

Jedoch ist zweifelhaft, ob diese Normen in der Rechtswirklichkeit genauso effektiv sind wie eine Bannmeilenregelung. Bei der Beurteilung der Wirksamkeit einer Norm geht es um eine Prognose, wie sie tatsächlich im Rechtsalltag wirken wird:³² gefragt ist „law in action“, nicht „law in the books“ (*Roscoe Pound*). In der Rechtswirklichkeit stößt der Schutz des Parlaments auf der Grundlage des Versammlungsrechts indes auf Schwierigkeiten, aufgrund deren er als defizitär zu qualifizieren ist. Dies hat seinen Grund zum einen in der Entfaltung des Grundrechts durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Das Bundesverfassungsgericht fasst das Grundrecht der Versammlungsfreiheit weit und versteht es als eine umfassende Handlungs- und Gestaltungsbefugnis der Grundrechtsberechtigten.³³ Insbesondere betrachtet es Sitzblockaden und andere Formen gezielter Behinderung (Sichanketten, -anschweißen, -anbetonieren etc.) als „friedlich“ im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG und damit als ein vom Grundrecht geschütztes Verhalten.³⁴ Es lehnt es auch grundsätzlich ab, derartige Blockadeaktionen als Gewalt im Sinne des Nötigungsparagraphen (§ 240 StGB) zu betrachten³⁵ und so eine strafrechtliche Verfolgung dieser Verhaltensweisen als Nötigung zu ermöglichen. Sofern nach der „Zweite-Reihe-Rechtsprechung“ des Bundesgerichtshofs³⁶ die Versammlungsmethode der Sitzblockade als Gewalt im Sinne des strafrechtlichen Nötigungsverbotes zu bewerten sind, sieht das Bundesverfassungsgericht hierin zwar keinen Verstoß gegen das Analogiever-

³¹ OVG NVwZ-RR 1994, 391, 392.

³² Vgl. BVerfGE 25, 1, 18 ff.

³³ Siehe die Aufbereitung bei *Depenheuer* (Fußn. 4), Art. 8, Rdnr. 29 f. m.N.

³⁴ BVerfGE 73, 206, 248; 87, 399, 406; 104, 92, 106.

³⁵ BVerfGE 92, 1, 14 ff.

³⁶ BGHSt 41, 182, 187; 41, 231, 241.

bot des Art. 103 Abs. 2 GG.³⁷ Das Gericht entnimmt dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG jedoch den Auftrag an die Strafgerichte zu prüfen, ob der Nötigungsvorwurf im konkreten Fall wegen fehlender Verwerflichkeit i.S.v. § 240 Abs. 2 StGB entfallen kann.³⁸ Dies bedeutet, dass, gäbe es keine Bannmeile, wie immer geartete vorsätzliche Blockadeaktionen um den Landtag von den Betroffenen grundsätzlich zunächst einmal hinzunehmen wären.

Ist es nach Ablauf einiger Zeit möglich, eine Blockadeaktion rechtmäßig zu beenden – der Zeitraum, für den eine Sitzblockade zu dulden ist, schwankt und kann bis zu mehreren Stunden dauern³⁹ –, ist es zum anderen den zuständigen staatlichen Stellen dann jedoch vielfach aus Gründen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht bzw. zumindest nur eingeschränkt möglich, die Entfernungspflicht der – dann rechtlich nur noch – Teilnehmer einer Ansammlung⁴⁰ mit unmittelbarem Zwang auch durchzusetzen, wenn ihr nicht freiwillig Folge geleistet wird. Dies gilt nicht nur für die bekannten spektakulären Fälle, in denen etwa von Versammlungsteilnehmern Säuglinge mitgebracht und als „menschliche Schutzschilde“ den Vollzugsbeamten entgegengehalten werden oder Mitglieder von Verfassungsorganen, wie etwa (Vize)Präsidenten von Parlamenten, zu den Teilnehmern einer aufgelösten Versammlung gehören und durch die Autorität ihres Amtes, die in solchen Fällen freilich rechtswidrig in Anspruch genommen wird, die Vollzugsbeamten zwar nicht rechtlich, wohl aber faktisch daran hindern, von ihren Zwangsmitteln den ihnen an sich möglichen Gebrauch zu machen. Vielmehr gilt dies generell, da die Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei stets dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu genügen hat und dem Erfindungsreichtum der Menschen keine Grenzen gesetzt scheinen, Gründe zu schaffen, aufgrund derer unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit die Durchsetzung des Versammlungsrechts erschwert werden kann.

Demgegenüber bietet die Bannmeilenregelung aus polizeitaktischer Sicht ein räumliches Vorfeld, mit welchem schon der Entstehung von Konflikten entgegengewirkt werden kann.⁴¹ Der Schutz setzt, anders als die §§ 105, 106 StGB, weit vor der tatbestandlichen Verwirklichung einer Nötigung

³⁷ BVerfG v. 7.3.2011, 1 BvR, 388/05, StraFo 2011, 180.

³⁸ BVerfGE 104, 92, 18 ff., 113; zuletzt v. 7.3.2011, 1 BvR, 388/05, StraFo 2011, 180, 181 f.; die Aussage von *Geis* (Fußn. 13), Art. 8, Rdnr. 53, das BVerfG spreche vorsätzlichen Behinderungen die Rechtfertigung ab, ist durch Aussagen des Gerichts damit nicht gedeckt.

³⁹ OLG Stuttgart, NJW 1992, 2713: zeitliche Obergrenze im Stundenbereich; die Entscheidung des OLG Stuttgart, NJW 1984, 1909, 1910, wonach schon wenige Minuten strafbar seien, erging vor der Rechtsprechungsänderung des Bundesverfassungsgerichts und ist daher unmaßgeblich.

⁴⁰ *Deppenheuer* (Fußn. 4), Art. 8, Rdnr. 77.

⁴¹ *Breitbach*, KritJ 31 (1998), 238, 243 f.

ein,⁴² d. h. bevor es zu einer konkreten Gefährdung der geschützten Rechtsgüter gekommen ist. Die Bannmeile erfüllt so die ursprüngliche Funktion des Rechts, nämlich die Handlungs- und Wirkungssphären der beteiligten Akteure voneinander abzugrenzen.⁴³ Im Bereich der Bannmeile ist es den Vollzugsbeamten an Ort und Stelle aufgrund der klaren Entscheidung des Gesetzgebers im Ausgangspunkt wesentlich leichter möglich, das Parlamentsgebäude vor unerlaubten Versammlungen zu schützen. Straf-, Versammlungs- und Polizeirecht bleiben in ihrer Wirksamkeit so hinter einem Bannmeilengesetz zurück.

dd) Angemessenheit des Verhältnisses von Eingriffsziel und Eingriffsmittel („Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“)

Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit steht in seiner Schwere auch nicht außer Verhältnis zu den mit ihm verfolgten Zielen. Gewiss ist die Wahl des Versammlungsortes für die Wirkung einer Versammlung bedeutsam und eine Bannmeile als „Flächenverbot“ ein Eingriff von einigem Gewicht.⁴⁴ Allerdings wird durch eine Bannmeile die Versammlungsfreiheit nicht insgesamt, sondern ihre Ausübung eben nur an einem bestimmten Ort eingeschränkt, den Grundrechtsberechtigten im übrigen indes die Möglichkeit belassen, ihre grundrechtliche Freiheit an jedem beliebigen anderen Ort wahrzunehmen.⁴⁵ Der „Protest der Straße“, dem für die Demokratie als Gegengewicht der Minderheit gegenüber der Mehrheit in der Tat eine große Bedeutung zukommt,⁴⁶ bleibt daher in jedem Falle möglich.⁴⁷ Auch ist zu berücksichtigen, dass der von der Bannmeile umfasste Bereich um den Hessischen Landtag in Wiesbaden seit der ersten Regelung im Jahre 1954⁴⁸ im Jahre 1970⁴⁹ wesentlich verkleinert⁵⁰ und die Wirkung des Eingriffs so deutlich zurückgenommen worden ist.⁵¹

⁴² *Wiefelspütz*, NVwZ 2000, 1016, 1017.

⁴³ *Bierling*, Juristische Prinzipienlehre, Bd. I, 1894, S. 21; *Henkel*, Einführung in die Rechtsphilosophie, 2. Aufl., 1977, S. 117 f., 267; *Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2. Aufl., 1960, S. 31 f.; *Coing*, Grundzüge der Rechtsphilosophie, 5. Aufl., 1993, S. 131, 216-218.

⁴⁴ Zur Kategorie des Flächenverbots: *Herzog* (Fußn. 9), Art. 8, Rdnr. 112.

⁴⁵ VGH Kassel v. 14.11.1981, VIII TG 83/81, wiedergegeben bei *Ender*, Die Polizei 1982, 143, 145; Der Spiegel Nr. 43/1983, S. 133, 136.

⁴⁶ *Geis* (Fußn. 13), Art. 8, Rdnr. 12.

⁴⁷ Sachlich unzutreffend daher die Kritik von *Soiné/Mende*, DVBl. 2000, 1500, 1502.

⁴⁸ Siehe den Gebietszuschnitt in § 1 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 18.2.1954, Hess. GVBl. 1954, 7.

⁴⁹ Siehe den Gebietszuschnitt in § 2 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags vom 10.6.1970, Hess. GVBl. 1970, 359.

⁵⁰ Die Änderung des § 2 des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags durch das Gesetz vom 25.5.1990, Hess. GVBl. 1990, 173, sowie die Ergänzung des Gesetzes durch einen § 2a vom 18.6.2002, Hess. GVBl. 2002, 254,

Vor allem aber ist der hessische Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landtags ermächtigt, in Einzelfällen Ausnahmen von dem Verbot öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel innerhalb des befriedeten Bannkreises zuzulassen (§ 2 Hess. BannmeilenG). Das Gesetz räumt den zuständigen Stellen die Möglichkeit ein, der geschützten Freiheit im Rahmen des Schutzzwecks des Gesetzes Rechnung zu tragen und speziell an sitzungslosen Tagen Ausnahmen vom Versammlungsverbot zu erteilen, an denen die Arbeit des Parlaments nicht gefährdet ist.⁵² Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird auf diese Weise genügt.⁵³ Der Umstand, dass die Regelung der Ausnahmegenehmigung nicht nach dem Modell des präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, sondern nach dem Modell des repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt gebildet ist,⁵⁴ schadet dabei nicht.⁵⁵ Zunächst ungefährlich scheinende Versammlungen können unvorhergesehene Verläufe nehmen,⁵⁶ die durch einfache Absperurmaßnahmen nicht mehr in den Griff zu bekommen sind. Gerade vor Gebäuden der politischen Willensbildung bestehen wegen der häufigen Zusammenkunft sich feindlich gegenüberstehender Gruppen besondere Kollisionsgefahren.⁵⁷ Der Gesetzgeber überschreitet daher nicht seinen Einschätzungsspielraum, wenn er öffentliche Versammlungen im Bannkreis als allgemein geeignet einstuft, die Arbeitsfähigkeit der geschützten Verfassungsorgane zu beeinträchtigen, und deshalb einem generellen, von einer konkreten Gefahrenprognose unabhängigen Verbot unterwirft, von dem nur ausnahmsweise abgewichen werden darf.⁵⁸ Das Gesetz schützt mit der parlamentarischen Demokratie ein Gut von Verfassungsrang, das den Eingriff in die Versammlungsfreiheit aufgrund einer nur abstrakten Gefahr rechtfertigt.⁵⁹ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass in den Beratungen des Grundgesetzes der Vorschlag, den im Entwurf enthaltenen Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG zu streichen, mit dem Argument abgelehnt

sowie die Änderung des § 2a vom 15.12.2004, Hess. GVBl. 2004, 450, haben den Gebietszuschnitt nur geringfügig ausgeweitet.

⁵¹ Siehe zu diesem Gedanken *Schwarze*, DÖV 1985, 213, 219.

⁵² Zur Verwaltungspraxis in Hessen siehe die Hinweise auf der Homepage des Hessischen Landtags, www.hessischer-landtag.de/Bannmeilengesetz.

⁵³ OVG NRW, NVwZ-RR 1994, 391, 392; *Schwarze*, DÖV 1985, 213, 219 f.; *Geis* (Fußn. 13), Art. 8, Rdnr. 107; i. E. auch *Enders*, Jura 2003, 103, 104.

⁵⁴ Zu den Kategorien: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 9, Rdnr. 51 ff.

⁵⁵ So aber die Forderung von *Werner*, NVwZ 2000, 369, 373; *Soiné/Mende*, DVBl. 2000, 1500, 1506; *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl., 2009, Art. 8, Rdnr. 62; *Dietrich*, DÖV 2010, 683, 685; zweifelnd auch *Kloepfer* (Fußn. 11), § 164, Rdnr. 88.

⁵⁶ So bereits die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage vom 17.4.1920, RTDrucks. Nr. 2659, S. 2894.

⁵⁷ *Heinemann*, BT-Prot. 83. Sitzung am 12.9.1950, S. 3123.

⁵⁸ OVG Saarlouis, DÖV 1974, 277; OVG NRW, NVwZ-RR 1994, 391, 392; *Schwarze*, DÖV 1985, 213, 219 f.

⁵⁹ *Heintzen* (Fußn. 14), S. 103, 116.

worden ist, dass hierdurch Gesetze, welche Versammlungen unter freiem Himmel in einem gewissen Umkreis der Parlamentsgebäude verbieten oder beschränken, unmöglich gemacht würden; auf diese könne „indes nach den Erfahrungen unter der Weimarer Verfassung nicht verzichtet werden“. ⁶⁰ Eine Bannmeilenregelung verstößt damit nicht gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. ⁶¹

3. Vereinbarkeit mit Art. 11 Abs. 1 EMRK

Eine solche Betrachtung des hessischen Bannmeilengesetzes widerspricht auch nicht dem Schutz der Versammlungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 EMRK. ⁶² Nach Art. 11 Abs. 2 EMRK darf die Versammlungsfreiheit auf der Grundlage eines Gesetzes eingeschränkt werden, wenn dies in einer demokratischen Gesellschaft u. a. notwendig ist zum Schutze der öffentlichen Sicherheit oder zur Aufrechterhaltung der Ordnung. Die Mitgliedstaaten haben bei der Entscheidung darüber, was unter staatlicher Sicherheit und Ordnung zu verstehen ist, einen Beurteilungsspielraum, bei dessen Wahrnehmung sie allerdings den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten müssen. ⁶³ Die Funktionsfähigkeit des Landtags als Ziel der Bannmeile ist indes ein legitimer Gegenstand der öffentlichen Sicherheit auch im Sinne des Art. 11 Abs. 2 EMRK. ⁶⁴ Das hessische Bannmeilengesetz hat die Verfolgung dieses Zieles, wie gezeigt, verhältnismäßig ausgestaltet.

III. Sollte es eine Bannmeile geben?

1. Disponibilität einer Bannmeilenregelung. Ausgangspunkt

⁶⁰ v. Mangoldt, Grundgesetz, 1953, Art. 8, Anm. 1; siehe dazu auch JöR n. F. 1 (1951), S. 114 und 115.

⁶¹ So auch BVerfGE 69, 316, 364, in einem obiter dictum; siehe dazu ebenso *Herzog* (Fußn. 9), Art. 8, Rdnr. 114, für den „irgendwelche verfassungsrechtlichen Argumente gegen die Zulässigkeit solcher Bestimmungen (...) nicht ersichtlich“ sind.

⁶² Zur Pflicht, bei der Bestimmung des Gehalts der Grundrechte des Grundgesetzes die EMRK zu berücksichtigen: BVerfGE 74, 358, 370; 111, 307, 329.

⁶³ *Frowein*, in: ders./Peukert, EMRK, 3. Aufl., 2009, Vorbemerkung zu Art. 8-11, Rdnr. 13 ff. m.N.; *Grabenwarter*, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Grasshoff* (Fußn. 10), Nachbem. z. Art. 8: Europarecht, Rdnr. 9 ff.

⁶⁴ Öst. VfGH, EuGRZ 1996, 473, 474, zur Bannmeile des § 7 öst. VersG.

Eine andere Frage ist es, ob auf eine Bannmeile aus rechtspolitischen Gründen verzichtet werden sollte, das geltende Gesetz also nicht „erforderlich“ in einem weiteren Sinne ist.⁶⁵ Eine Bannmeile ist, wie gesehen, zwar zulässig, nicht jedoch für die rechtliche Ordnung der Bundesländer auch zwingend. Sie gehört nicht zu „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes“, denen die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern zu entsprechen hätte (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Die Länder können sich auch anders entscheiden und etwa in gewissem Umfang Gefahren hinnehmen, welche Versammlungen für den Betrieb ihrer Parlamente mit sich bringen können. Dementsprechend haben etwa die neuen Bundesländer (Ausnahme: Thüringen), aber auch die Länder Bremen und Schleswig-Holstein in Westdeutschland ihr hier bestehendes Ermessen anders als Hessen und die übrigen westdeutschen Bundesländer sowie der Bund ausgeübt und auf ein Bannmeilengesetz verzichtet bzw. ein solches Gesetz aufgehoben.

2. „Festigung demokratischer Grundsätze“ durch Abschaffung der Bannmeile?

Die Befürworter einer Abschaffung des Bannmeilengesetzes machen geltend, der Gesetzgeber unterstelle mit einer Bannmeile dem Volk, dass es ein unfriedliches Verhalten zeige, sobald es sich dem Parlament nähere. Bannmeilengesetzen gehe es darum, „dass der demokratische Souverän, das Volk, möglichst von seinen leitenden Angestellten, den Politikern ... ferngehalten werden soll“.⁶⁶ Die Abschaffung der Bannmeile wäre daher ein Symbol der Festigung demokratischer Grundsätze und der „Verträglichkeit“ von Regierung und Volk.⁶⁷

Diese Polemik missversteht grundlegende Kategorien der Theorie, die der Verfassung des freiheitlichen Staates zugrunde liegt. Der freiheitlich verfasste Staat ist kein Unternehmen mit leitenden Angestellten, sondern ein politisches Gemeinwesen, das auf der Grundlage gleicher Freiheit mit Mehrheit im Verfahren des demokratischen Wettbewerbs über die Geschicke des Gemeinwohls entscheidet.⁶⁸ Der demokratische Wettbewerb lebt nun in der Tat von der freien Rede und vom Versammlungsrecht, sind dies doch die Wege, auf denen der Einzelne jenseits der institutionalisierten Staatswillensbildung und ohne Zugang zu Presse und Rundfunk auf die öffentliche Meinungsbildung Ein-

⁶⁵ Dazu oben sub I.

⁶⁶ Begründung des Entwurfs der Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag (Fußn. 1), S. 3, unter Bezugnahme auf einen Text von *Jörg-Uwe Hahn*, der sich wiederum beruft auf *Hans-Peter Schneider* in NJW 2000, 263.

⁶⁷ *Breitbach*, KritJ 31 (1998), 238, 243.

⁶⁸ *Wiefelspütz*, NVwZ 2000, 1016.

fluss nehmen kann.⁶⁹ Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist, wie das Grundrecht der Meinungsfreiheit, für eine freiheitliche Demokratie insofern konstitutiv.⁷⁰ Die Teilnehmer einer Versammlung, wie viele es auch sein mögen, sind jedoch niemals „das Volk“.⁷¹ Stets sind es Einzelne, die lediglich in Gemeinschaft ihre Grundrechte wahrnehmen.⁷² In der Demokratie entscheidet das Volk im rechtlichen Sinne nur in festgelegten Verfahren und Formen mit Mehrheit. Bei Versammlungen ist jedoch nicht sichergestellt, dass es hier eine Mehrheit ist, die sich äußert.⁷³ Es kann sein, dass die schweigende Mehrheit trotz eines gegenteiligen Eindrucks die umstrittene Entscheidung unterstützt und es lediglich einer Minderheit gelungen ist, die öffentliche Wahrnehmung in ihrem Sinne zu lenken. Versammlungen sind für den demokratischen Prozess, verstanden in einem weiteren Sinne, daher nicht von Bedeutung, wenn sie behaupten, schon Mehrheit und daher in einem besseren Recht als die durch das Verfahren der Wahl legitimierte parlamentarische Mehrheit zu sein, sondern weil sich in ihnen eine Minderheit artikuliert, die zur Mehrheit werden will.⁷⁴ Bei einer Bannmeile ist es also nicht „der Souverän“, der vom Parlament ferngehalten wird, sondern es sind einzelne Bürger, die daran gehindert werden, ihren Willen als den Willen einer „eigentlichen“ Mehrheit den Parlamentariern entgegenstellen zu können. Damit entbehrt auch der Vorwurf einer Grundlage, eine Bannmeile unterstelle „dem Volk“ pauschal, es werde unfriedlich, nähere es sich einem Parlament.

⁶⁹ *Depenheuer* (Fußn. 4), Art. 8, Rdnr. 33; *Kloepfer* (Fußn. 11), § 164, Rdnr. 1, 15.

⁷⁰ BVerfGE 7, 198, 208; 69, 315, 344 f.; affirmativ: *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., 2011, Art. 8, Rdnr. 1; *Janz*, LKV 2009, 481, 483 f. Die Versammlungsfreiheit darf indes nicht, wie dies seit der Brockdorfsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts geschieht, demokratisch-funktionalistisch überladen werden. Die Idee moderner Grundrechte ist die Unterscheidung zwischen demokratisch-repräsentativer Politik und nicht repräsentativer politischer Kommunikation auf grundrechtlicher Basis. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann diese Unterscheidung nur verarbeiten, wenn es von Seiten des repräsentativen Systems politisch neutral, d. h. offen für alle möglichen Inhalte gedeutet wird, *Depenheuer* (Fußn. 4), Art. 8, Rdnr. 51; kritisch zum demokratisch-funktionalistischen Ansatz ebenso *Kloepfer* (Fußn. 11), § 164, Rdnr. 11, 14 f.; *Höfling* (Fußn. 55), Art. 8, Rdnr. 5 ff.; *Schulze-Fielitz* (Fußn. 10), Art. 8, Rdnr. 18.

⁷¹ *Frowein*, NJW 1985, 2376 mit Fußn. 4; siehe dazu schon *Bluntschli*, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., 1885 (Neudruck 1965), S. 675. Dies ist anders zu beurteilen unter den Bedingungen einer Diktatur. In einer Diktatur fehlt es an rechtlich geordneten Verfahren, in denen das Volk seinen Willen frei bilden und artikulieren könnte. Die Demonstrationen in der ehemaligen DDR, die unter der Devise „Wir sind das Volk“ stattgefunden haben, zielten auf einen Bruch mit der Diktatur als der bestehenden Ordnung und hatten daher revolutionären Charakter. Gradmesser einer Revolution ist aber nicht das geltende Recht, sondern allein ihre Legitimität, *Doehring*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 2004, Rdnr. 242. Aus der Perspektive der freiheitlichen Demokratie erhoben die Demonstranten in der ehemaligen DDR ihren Anspruch auf Repräsentation des Volkes gegenüber der staatlichen Macht daher zweifelsfrei zu Recht. Entsprechendes gilt gegenwärtig für die Demonstrationen gegen die Diktaturen im Norden Afrikas und im Nahen Osten, sofern sie allein auf die Etablierung einer freiheitlichen, der Wahrung der Menschenrechte verpflichteten Staatsordnung gerichtet sind.

⁷² *Depenheuer* (Fußn. 4), Art. 8, Rdnr. 32.

⁷³ *Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechungen, 2008, Anm. 40; auch zum Folgenden.

⁷⁴ *Depenheuer* (Fußn. 4), Art. 8, Rdnr. 34.

Kann sich in einer repräsentativen Demokratie⁷⁵ der politische Wille des Volkes nur in den verfassungsmäßigen Institutionen und Verfahren der parlamentarischen Repräsentation bilden,⁷⁶ geht es bei der Bannmeile letztlich um den Schutz der Demokratie als Staatsform selbst.⁷⁷ Von einer Festigung demokratischer Grundsätze durch eine Abschaffung der Bannmeile kann daher keine Rede sein. Im Gegenteil wäre die Frage zu stellen, ob es hierdurch nicht zu einer Verschiebung der Wirkungsfaktoren der gesellschaftlichen politischen Willensbildung zu Gunsten der Ansprache der Öffentlichkeit durch das Mittel der Versammlung und damit zu einer Nivellierung der im Grundgesetz angelegten Vielfalt des Systems der Vorformung des politischen Willens kommt.⁷⁸ Der starke Einfluss der Massenmedien im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung und die Neigung von Veranstaltern, das Sensationsbedürfnis der Medien durch eine geschickte Versammlungs- und Demonstrationsdramaturgie für ihre Zwecke auszunutzen, führen nicht selten zu einer medialen Überbewertung bestimmter Versammlungen und ihrer Inhalte. In der Eröffnung weiterer Möglichkeiten der medialen Verzerrung des tatsächlichen Einflusses politischer Initiativen kann nicht unbedingt eine Verbesserung der Gleichheit der Wirkungsbedingungen für alle Formen des Ausdrucks der Bürger gesehen werden.⁷⁹

3. Der Verzicht auf eine Bannmeile in anderen westlichen Demokratien und in den neuen Bundesländern als nachahmenswertes Vorbild?

Der Antrag verweist schließlich auf die Rechtslage in anderen westlichen Demokratien sowie in den neuen Bundesländern, in denen es keine Bannmeile gebe, und empfiehlt dem Hessischen Landtag, diesen Beispielen zu folgen.⁸⁰ Der rechtspolitische Diskurs zieht in der Tat viele seiner Ideen und

⁷⁵ Hessen ist trotz der in der Verfassung vorgesehenen Möglichkeit der Volksabstimmung (Art. 71, 119 Abs. 1 Buchst. a), Art. 117, 124 HessVerf) eine repräsentative Demokratie. Die Elemente direkter Demokratie haben lediglich ergänzenden Charakter und spielen in der Staatspraxis keine nennenswerte Rolle.

⁷⁶ *Badura*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. II, 3. Aufl., 2004, § 25, Rdnr. 2, 3, 5, 7, 34 f.

⁷⁷ Die Behauptung, bei der Bannmeile gehe es um ein Hegelsches „Reich der Freiheit“, in dem die Mächtigen ein- und ausgehen, und von dem der lästige Bürger ferngehalten würde, *Kargl/Kirsch*, NJ 1997, 561, 565, erkennt die Bedeutung des Parlaments als die „Mitte der freiheitlichen Demokratie“ und geht damit an den Zusammenhängen vorbei.

⁷⁸ *Kloepfer* (Fußn. 10), § 164, Rdnr. 16 ff.; auch zum Folgenden.

⁷⁹ Dies gilt freilich nur für die freiheitliche Demokratie. In der Diktatur dagegen ist die Versammlung letztlich das einzige Mittel der Menschen, um mediale Aufmerksamkeit zu erlangen und das Regime zum Einsturz zu bringen.

⁸⁰ England verfügt über eine Bannmeile, so dass es in der Begründung des Antrags (Fußn. 1) zu Unrecht neben den USA und Frankreich erwähnt wird. Das Verbot von Demonstrationen in der Nähe des „Palace of Westminster“ ergibt sich aus dem Serious Organised Crime and Police Act 2005, Part 4, section 132 ff. Der Seditious Meeting Act von 1817, der hier oft genannt wird, so etwa von *Soiné/Mende*, DVBl. 2000, 1500, 1501, Fußn. 20, wurde dagegen schon 1986 durch den Public Order Act 1986 aufgehoben und durch dessen section 14 ersetzt.

Argumente aus der Rechtsvergleichung.⁸¹ Rechtsvergleichung öffnet den Blick auf in anderen Staaten bereits erprobte Lösungen und gibt Denkanstöße für eine Verbesserung des geltenden Rechts.⁸² Die Übertragung einer Regelung aus einer anderen Rechtsordnung in die eigene empfiehlt sich generell jedoch nur dann, wenn zwischen den Staaten, die miteinander verglichen werden, nicht nur in den rechtlichen Strukturen, sondern auch im sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und historischen Kontext in den wesentlichen Gesichtspunkten Gemeinsamkeiten bestehen.⁸³ Unter diesem Aspekt empfiehlt sich für die vorliegende Frage ein näheres Hinschauen auf die Rechts- und Gesellschaftsordnungen, die hier als Leitbild für eine Veränderung des Rechts in Hessen fungieren sollen.

a) Vereinigte Staaten von Amerika

In den USA ist das strafrechtliche Verbot von Versammlungen im Gelände um das Capitol in Washington D.C. des § 193g, U.S.C.A., Title 40, vom *United States District Court for the District of Columbia* im Zuge der Auseinandersetzungen über die Beteiligung der USA am Krieg in Vietnam Anfang der 1970er Jahre wegen Verstoßes gegen den 1. Verfassungszusatz („right of the people peaceably to assemble and to petition the Government for a redress of grievances“) für verfassungswidrig erklärt worden.⁸⁴ Das Recht, sich mit Petitionen an den Gesetzgeber zu wenden, sei verfassungsrechtlich garantiert.⁸⁵ Indes gibt es auch Regelungen im Versammlungsrecht der USA, die sich in ganz anderer Weise von der Rechtslage in Deutschland unterscheiden und die im vorliegenden Zusammenhang deshalb bedeutsam sind. Drei Beispiele seien hier vorgestellt:

- Für Versammlungen auf dem Gelände des Capitols in Washington D.C. gelten Regularien von einer Strenge, wie sie Deutschland nicht kennt, so etwa das strikte Verbot von Lautverstärkern, die der „U.S. Capitol Police“ zustehende Befugnis, „*the maximum number of participants allowed in the event*“ abhängig zu machen von der – vor allem nach dem zur Verfügung stehenden Platz zu beurteilenden – öffentlichen Sicherheit oder die generelle normative Vorgabe für Mär-

⁸¹ Haller, Verfassungsvergleichung als Impuls für die Verfassungsgebung, in: Festgabe für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, 2003, S. 311, 312; Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26, Rdnr. 25.

⁸² Haller (Fußn. 81), S. 311, 312.

⁸³ Bernhardt, ZaöRV 24 (1964), 431, 437.

⁸⁴ *Jeannette Rankin Brigade v. Chief of Capitol Police*, United States District Court, District Court for the District of Columbia, F. Supp. 342 (1972), 575, 584, 588; bestätigt durch U.S. Supreme Court v. 6.1.1972, U.S. 409 (1972), 972.

⁸⁵ United States District Court, District Court for the District of Columbia, F. Supp. 342 (1972), 575, 585.

sche über das Gelände des Capitols, dass diese „*not disrupt the orderly business of Congress, or impede the equal access by others to Capitol Buildings. Generally, marchers will be required to remain on sidewalks and obey all traffic signals and signs*“.⁸⁶

- In den USA sind auf der Ebene des Bundes Versammlungen unmittelbar vor dem Weißen Haus als dem Amtssitz des US-Präsidenten ebenfalls erheblichen Einschränkungen unterworfen. Die *Federal Regulations* über die Nutzung der Nationalparks (Title 36, Chapter I, Part 7) fordern für Versammlungen vor dem Weißen Haus eine Genehmigung, lassen Versammlungen nur an bestimmten Stellen zu und begrenzen die zulässige Zahl der Demonstranten auf den verschiedenen Bürgersteigen.⁸⁷ In Deutschland werden befriedete Bezirke auf der Ebene des Bundes dagegen nur für den Bundestag, den Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht, nicht aber auch für das Bundeskanzleramt oder das Bundespräsidialamt gebildet, § 1 S. 1 BefBezG; in Hessen existiert eine Bannmeile nur für den Hessischen Landtag und sonst kein anderes Verfassungsorgan. Anders als das US-Recht sehen die Versammlungs- und Bannmeilengesetze in Bund und Ländern für Versammlungen vor den Dienstsitzen des Staatsoberhauptes und der Regierungsspitze keine anderen Regeln vor als für Versammlungen an jedem anderen Ort.
- Die Sitzblockade genießt, wie erwähnt, unter dem Grundgesetz grundrechtlichen Schutz.⁸⁸ Aus dieser Beurteilung ergibt sich, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Deutschland dem Berechtigten die Möglichkeit gibt, über die Behinderungen hinaus, die mit einer Versammlung unvermeidlich verbunden sind, andere gezielt zu behindern und in ihrem Handeln zu stören.⁸⁹ Anders die Rechtslage in den USA: Aktivitäten, die sich der Umgebung akustisch oder optisch aufzwingen, wie Streikposten oder Protestmärsche, sind auf dem Gelände des Capitols in Washington D.C. nicht per se erlaubt, sondern abhängig von einer behördlichen Genehmi-

⁸⁶ Siehe das Merkblatt „Conducting an Event on United States Capitol Grounds“ der „US Capitol Police“ in der überarbeiteten Fassung vom 19. Juni 2009, http://www.uscapitolpolice.gov/special_events/guidelines_app_page.pdf.

⁸⁷ Code of Federal Regulations (CFR), Titel 36 (Parks, Forests, and Public Property), Kapitel 1, § 7.96 (National Capital Region), sub. *White House area*: „No permit may be issued authorizing demonstrations in the White House area, except for the White House sidewalk, Lafayette Park and the Ellipse. No permit may be issued authorizing special events, except for the Ellipse, and except for annual commemorative wreath-laying ceremonies relating to the statutes in Lafayette Park.“

⁸⁸ Siehe oben Fußn. 34.

⁸⁹ BVerfGE 73, 206, 248; 87, 399, 406; 104, 92, 106; StraFo 2011, 180, 181.

gung.⁹⁰ Sitzblockaden sind auf diesem Gelände generell verboten, da der regelmäßige Fluss sowohl des Verkehrs von Fußgängern als auch von Fahrzeugen durch Versammlungen nicht unterbrochen werden darf und die Menschen sich zu keiner Zeit nicht hinlegen dürfen.⁹¹ Entsprechende Regeln finden sich in den Bundesstaaten.⁹²

Der Vergleich mit der Rechtslage in den USA ergibt somit kein klares Bild. Einer Öffnung von Versammlungen um das Capitol in Washington D.C. steht eine Reihe von Begrenzungen des Versammlungsrechts an anderen Stellen gegenüber, auf die das deutsche Recht wiederum verzichtet hat. Durch die weitreichende Interpretation der grundgesetzlichen Garantie der Versammlungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht geht die in Deutschland geschützte Freiheit über die in den USA geschützte Freiheit in vielen Fragen hinaus. Ein eindeutiger Hinweis darauf, dass nur ohne eine Bannmeile um das Parlament von Versammlungsfreiheit im Sinne der westlichen Demokratie gesprochen werden kann, lässt sich dem Vergleich mit dem Recht in den USA damit nicht entnehmen.

b) Die französische Republik

Auch die französische Republik kennt keine Bannmeile um ihr Parlament, die Assemblée nationale. Versammlungen im öffentlichen Verkehrsraum um das „Palais Bourbon“ können lediglich im Einzelfall von der zuständigen Behörde untersagt werden, wenn sie geeignet sind, den *ordre public* zu stören.⁹³ Aber auch für Frankreich lohnt ein Blick auf das normative Umfeld. So hat Frankreich nicht nur hier, sondern auch in anderen Bereichen eine Einstellung zu seinem Parlament, die sich von der deutschen Haltung unterscheidet. Hingewiesen sei etwa auf seine Position zur Zulässigkeit politischer Streiks, die für das vorliegende Problem bedeutsam ist. In Deutschland ist nach weit ü-

⁹⁰ United States District Court, District Court for the District of Columbia, F. Supp. 590 (1983), 1282, 1289, 1291.

⁹¹ Siehe die Regeln in Fußn. 86.

⁹² Siehe die Regularien für Versammlungen auf dem Gelände des Capitols im Bundesstaat Washington, Kapitel 236-12-430 WAC (= Washington Administrative Code). #

⁹³ Vgl. Art. 3 des „Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public“ i. d. F. vom 19.5.2011 (JORF vom 24.10.1935 S. 11203). Ein generelles Verbot sieht lediglich Art. 4 der „ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires“ (zuletzt geändert im September 2002) vor für das persönliche Vorbringen von Petitionen an das Parlament. Zugelassen sind lediglich Petitionen auf dem schriftlichen Wege, damit das Parlament nicht dem Druck der Masse und gewalttätigen Menschenmengen ausgesetzt ist. Zuwiderhandlungen sind mit Strafe bedroht. Zwar mag nach der Verordnung wegen fehlender politischer Bedeutung des Petitionsrechts heutzutage kaum bestraft werden, aber die Existenz der Verordnung könnte das Festhalten an einer Schutzregelung zugunsten der Parlamente aufzeigen, Weingärtner, Demonstration und Strafrecht, 1986, S. 88, 114 f.

berwiegender Auffassung der politische Streik, mit dem auf einen Träger hoheitlicher Gewalt nicht in seiner Eigenschaft als Tarifpartner, sondern unabhängig hiervon ausschließlich zur Verfolgung eines allgemein politischen Kampfziels Druck ausgeübt werden soll, nicht von der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG geschützt.⁹⁴ Zulässig ist ein Arbeitskampf nur, wenn er auf die gestaltende Veränderung tarifvertraglich regelungsfähiger Gegenstände abzielt.⁹⁵ In Frankreich ist ein politischer Streik dagegen nicht per se unzulässig. Ein solcher Streik ist vielmehr erlaubt, wenn er sich gegen politische Vorhaben der Regierung und der sie unterstützenden Mehrheit im Parlament richtet, welche die soziale oder berufliche Stellung der Arbeitnehmer berühren.⁹⁶ Damit hat das Parlament in Frankreich jedoch in einer weiteren ganz zentralen Frage eine wesentlich schwächere Stellung als Parlamente in Deutschland. Eine Übernahme der französischen Position zur Bannmeile drängt sich damit jedenfalls nicht auf.

c) Die neuen Bundesländer

Die neuen Bundesländer gehen in der Frage der Bannmeile in der Tat einen anderen Weg als die Mehrzahl der westlichen Bundesländer und der Bund. Bis auf Thüringen verzichten sie auf ein entsprechendes Gesetz und haben bislang mit diesem Rechtszustand, soweit ersichtlich, auch keine schlechten Erfahrungen gemacht. Jedoch lohnt sich ebenso hier ein Blick auf die Gegebenheiten in den zu vergleichenden Rechtsordnungen, speziell auf die Mentalitäten der Menschen. Zwar passen sich die Mentalitäten und Werthaltungen der Bürger in Ost und West einander zunehmend an, wie sich überhaupt die besonderen Identitäten der deutschen Landsmannschaften immer mehr verflüchtigen, von denen das Grundgesetz in Art. 29 Abs. 1 S. 2 als Maßstab der Neugliederung des Bundesgebietes noch spricht.⁹⁷ Jedoch gibt es zwischen den Menschen im Westen und im Osten Deutschlands auch weiterhin mentale Unterschiede von Gewicht. So lässt sich empirisch belegen,

⁹⁴ *Höfling* (Fußn. 55), Art. 9, Rdnr. 106; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Fußn. 70), Art. 9, Rdnr. 40, *Scholz*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VIII, 3. Aufl., 2010, § 175, Rdnr. 124. Nach der anderen Ansicht von *Däubler*, in: ders. (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, 3. Aufl., 2011, § 13 Rdnr. 54, soll ein politischer Streik in den Schutzbereich von Art. 9 Abs. 3 GG fallen, wenn dieser politische Entscheidungen im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zum Gegenstand hat. Der in diesem Kontext gebrachte Verweis auf BVerfGE 28, 295, BAG, NZA 2005, 529, geht jedoch fehl; die genannten Entscheidungen haben gerade nicht Fragen des Arbeitskampfes zum Gegenstand.

⁹⁵ BAGE 23, 292, 306; 33, 140, 150; 58, 343, 348; 62, 171, 191 ff.

⁹⁶ Cour de Cass. (Sozialkammer) v. 29.5.1979 (Az.: 78-40553); Cour de Cass. (Strafkammer) v. 23.10.1969 (Az.: 68-91860), abrufbar unter <http://www.legifrance.gouv.fr/>; zur Zulässigkeit „gemischter Streiks“ in Frankreich siehe auch *Javillier*, Droit du travail, 2. Aufl., 1988, Rdnr. 582.

⁹⁷ *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., 2006, Art. 29, Rdnr. 30.

dass in der politischen Kultur in den neuen Bundesländern den Kategorien des Friedens und des Konsenses eine wesentlich höhere Wertschätzung entgegengebracht wird als in den Bundesländern im Westen.⁹⁸ Diese Unterschiede in den Werthaltungen rechtfertigen verschiedene Positionen in der Frage der Bannmeile als eine präventive Maßnahme gegen Unfrieden und unzulässigem Druck. Im Übrigen steht eine echte Bewährung der Lage in den neuen Ländern noch aus. Auf die bekannte Streitfrage, ob speziell das Land Hessen durch eine besondere politische Polarisierung geprägt ist⁹⁹ (Stichworte: „Startbahn West“, „Dachlatte“, „Putzgruppe“ etc.) und schon deswegen zum Schutz seines Parlaments auf eine Bannmeile klugerweise nicht verzichten sollte, kommt es damit gar nicht mehr an.

IV. Fazit

Das geltende hessische Bannmeilengesetz ist nicht unverhältnismäßig. Seine doppelte Zielrichtung, der Schutz der physischen Integrität der Abgeordneten auf der einen sowie die Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten auf der anderen Seite, ist weder historisch überholt noch verfassungsrechtlich illegitim. Denn hinter dem Schutz von Integrität und Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten durch die Bannmeile steht ein hohes Gut der Verfassung: das Parlament als die Mitte der Demokratie. Die Normen des Strafrechts, des Versammlungsrechts und des Polizeirechts, in denen der Gesetzentwurf eine Alternative zur Bannmeile sieht, gewährleisten demgegenüber keinen Schutz der bedrohten Güter, der von gleicher Wirksamkeit wie eine Bannmeile wäre.

Die betroffenen Grundrechtsträger haben nicht nur die Möglichkeit, mit ihrer Versammlung an einen anderen Ort auszuweichen, sondern sie können beim Innenministerium auch einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung stellen, dem entsprochen wird, wenn mit einer Versammlung im Bereich der Bannmeile keine Gefahren für das Parlament verbunden sind. Der Eingriff in

⁹⁸ Stöss, Gesellschaftliche Konflikte und Wettbewerbssituation der Parteien vor der Bundestagswahl 1998, in: Fuchs/Roller/Weßels (Hrsg.), Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess, Festschrift für Hans-Dieter Klingemann, 2002, S. 415, 426: „(...) besondere Konfliktstruktur der ostdeutschen Gesellschaft: Die Ostdeutschen (...) sind auch durch einen vergleichsweise großen Wertekonsens geprägt. Abbildung 4 dokumentiert anschaulich, dass die westdeutsche Wählerschaft bezüglich ihrer Wertorientierungen wesentlich heterogener und auf beiden Konfliktdimensionen stark polarisiert ist. (...) Im West-Ost-Vergleich erscheint es durchaus angemessen, den Parteienwettbewerb in den neuen Bundesländern als ‚begrenzt‘ zu charakterisieren.“

⁹⁹ So etwa die These von *Christoph Schwennicke*, Warum Hessen rockt, Spiegel-Online vom 23.1.2008, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,530530,00.html>.

die Versammlungsfreiheit durch eine Bannmeile ist insgesamt damit nicht von einer Schwere, die außer Verhältnis zur Bedeutung des Gutes stünde, das die Bannmeile schützt.

Eine Abschaffung des Bannmeilengesetzes zur „Festigung demokratischer Grundsätze“ empfiehlt sich nicht. Die Teilnehmer einer Versammlung sind nicht das Volk, sondern Einzelne, die ihre Grundrechte wahrnehmen. In der Demokratie entscheidet das Volk im rechtlichen Sinne jedoch nur in den verfassungsmäßigen Institutionen und Verfahren mit Mehrheit. Ist bei Versammlungen nicht sichergestellt, dass es eine Mehrheit ist, die sich äußert, geht es bei der Bannmeile um den Schutz der Mehrheitsentscheidung und damit, gerade umgekehrt, um den Schutz der Demokratie selbst. Auch ein Vergleich zur Rechtslage in anderen westlichen Demokratien und den neuen Bundesländer legt eine Abschaffung des hessischen Bannmeilengesetzes nicht nahe. Die Rechtsordnungen in anderen westlichen Demokratien sind entweder zu unterschiedlich (USA, Frankreich) oder die Mentalitäten und Werthaltungen der Menschen sind so verschieden (östliche Bundesländer), als dass eine Übernahme der in diesen Staaten vorhandenen Ablehnung einer Bannmeilengesetzgebung geboten wäre. Als Maßnahme der präventiven Abwehr von Gefahren für die Entscheidungsprozesse in der parlamentarischen Demokratie ist eine Bannmeile vielmehr auch zukünftig sinnvoll.

gez. Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken