

werden. Europol-Mitarbeiter sind derartige Funktionsträger, soweit die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte auf das Europäische Polizeiamt übertragen haben. Der formale Aspekt der Europol als internationaler Organisation zukommenden Völkerrechtssubjektivität kann hier sowenig eine Rolle spielen, wie die »Qualität« der möglichen Straftaten: Denn die Frage, ob Polizeibeamte im Rechtsstaat für im Dienst begangenes Unrecht von strafrechtlicher Verantwortlichkeit freigestellt werden dürfen, ist prinzipieller Natur und duldet keine »Relativitätsüberlegung«.

V. Schlußbemerkung

Höher vielleicht noch als der genuin rechtliche dürfte der politische Schaden zu veranschlagen sein, der durch das Immunitätenprotokoll angerichtet wird. Denn die (zu Recht) entbrannte Diskussion um dieses Protokoll ist der dringend notwendigen Intensivierung europäischer polizeilicher Zusammenarbeit alles andere als förderlich. Das Europäische Polizeiamt ist ein überfälliger Baustein dieser Zusammenarbeit – allerdings nur ein Polizeiamt, welches voller justizieller Kontrolle und parlamentarischer Verantwortlichkeit unterliegt und nicht in einer rechtlichen Grauzone operiert. Keinesfalls darf das Ziel wirksamer Verbrennungsbekämpfung rechtsstaatliche Grundsätze⁵² zu Gesichtspunkten sekundärer Relevanz verkümmern lassen.⁵³ Denn der Rechtsstaat ist nicht dadurch zu schützen, daß partiell auf ihn verzichtet wird.

Michael Breitbach Für die Abschaffung der Bannmeile^{*}

Einleitung

Dem Berliner Abgeordnetenhaus liegt ein Gesetzentwurf vor, das bisher geltende Bannmeilengesetz vom 17. März 1983, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. April 1993, ersatzlos aufzuheben. Was bedeutet die Abschaffung der Bannmeile um das Abgeordnetenhaus praktisch? Dies will ich zunächst einmal klären, bevor ich eine Bilanz versuche, was dadurch gewonnen oder verloren werden könnte.

1. Die rechtliche Bedeutung der Bannmeile

Die bisher bestehende Einrichtung der Bannmeile um das Abgeordnetenhaus führt dazu, daß das Verbot nach dem Bundesversammlungsgesetz, sich in einer Bannmeile zu versammeln, wirksam wird. Das Berliner Bannmeilengesetz sieht allerdings – wie alle geltenden Bannmeilengesetze in Deutschland – kein unbedingtes Verbot von Versammlungen um das Abgeordnetenhaus herum vor, es erlaubt vielmehr auch *Ausnahmen* von dem generellen Versammlungsverbot. Ausnahmen können auf Antrag durch den Präsidenten des Landtages im Einvernehmen mit dem Senator für

⁵² Zu denen sich nunmehr ausdrücklich auch die EU zu bekennen beabsichtigt, vgl. die im Amsterdamer Vertragsentwurf vorgeschlagene Änderung des Art F Abs. 1 EUV

⁵³ So auch Zieschang, ZRP 1996, 427, 429.

^{*} Aus Anlaß der Anhörung vor dem Rechtsausschuß des Abgeordnetenhauses von Berlin am 23. Oktober 1997 zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung des Gesetzes über die Befriedung des Tagungs-ortes des Abgeordnetenhauses von Berlin (Berliner Bannmeilengesetz) – Antrag.

Inneres durch eine Einzelgenehmigung gewährt werden. Potentielle Veranstalter trifft nach dem geltenden Recht also die Pflicht, eine *Genehmigung* zur Durchführung einer Versammlung in der Bannmeile einzuholen. Für Versammlungen außerhalb einer Bannmeile besteht eine solche Genehmigungspflicht nicht; diese sind lediglich anzumelden.

In der bisher bestehenden *Genehmigungspflicht* für Versammlungen in der Bannmeile liegt also gegenüber allen sonstigen Versammlungen, die nur einer Anmeldepflicht unterliegen, der entscheidende rechtliche Unterschied. Fragt man nun nach den rechtlichen Folgen der *Abschaffung der Bannmeile* um das Abgeordnetenhaus, so ergibt sich folgendes:

- (1) Versammlungen unterfallen zunächst einmal nicht mehr dem generellen bundesgesetzlichen Versammlungsverbot, ein Veranstalter wäre danach nicht mehr gezwungen, zur Überwindung eines gesetzlichen Verbotes ein *Genehmigungsverfahren* einzuleiten. Er hätte vielmehr seine Versammlung wie jede öffentliche Versammlung unter freiem Himmel den Versammlungsbehörden rechtzeitig, also mindestens 48 Stunden vorher, *anzumelden*.
- (2) Der Verstoß gegen das Bannmeilengesetz wird gegenwärtig auch strafrechtlich gemäß § 106 a StGB sanktioniert, damit ist ein Verstoß gegen die Bestimmungen des Bannmeilengesetzes wegen des Legalitätsprinzips strafprozessual zu verfolgen. Die Abschaffung der Bannmeile beseitigte so zugleich auch den *Strafverfolgungszwang* für die Strafverfolgungsbehörden und damit die *Risiken der Strafvereitelung* im Amt für Polizeibeamte.
- (3) Was das Abgeordnetenhaus betrifft, so würde dieses bei einer Abschaffung der Bannmeile in rechtlicher Hinsicht keineswegs schutzlos bleiben; Gefahren, die für das Tagungsgebäude oder für die im Abgeordnetenhaus Arbeitenden, insbesondere für die Abgeordneten, bestehen, könnten aufgrund der allgemeinen versammlungsrechtlichen Regelungen abgewehrt werden, und zwar entweder durch Auflagen oder, wenn anders der Schutz des Abgeordnetenhauses sonst nicht zu gewährleisten wäre, durch ein Verbot.

Tritt der Gesetzentwurf in Kraft, so behält – das ist meine *erste These* – das Abgeordnetenhaus also rechtlichen Schutz gegenüber Versammlungen, wie er für jede andere Einrichtung – Ministerien, Behörden, Gerichte, Unternehmen, Kasernen etc. – gewährleistet ist. Was wegfällt, ist lediglich ein *privilegierter Rechtsschutz*, der nicht über den Mechanismus von Anmeldung und Auflagenerteilung oder notfalls Verbot, sondern über ein vorgängiges Genehmigungsverfahren erfolgt.

2. Notwendigkeit eines privilegierten Schutzes des Abgeordnetenhauses gegenüber Versammlungen?

Wenn also durch die Abschaffung der Bannmeile *keine Rechtsschutzlücke* für die Arbeit und Funktionstüchtigkeit des Abgeordnetenhauses gerissen würde, gibt es dennoch Gründe für ein versammlungsrechtliches Privileg zugunsten des Abgeordnetenhauses? Betrachtet man die Geschichte der Bannmeile als Rechtsinstitut, so gibt es zwei Begründungsstränge zur Rechtfertigung der Einrichtung von Bannmeilen, die ich nunmehr verfolgen möchte: einen *verfassungspolitischen* und einen *polizeitaktischen* Begründungstrang.

2.1 Verfassungspolitische Argumente

Ein Begründungsansatz, mit dem die Einrichtung von Bannmeilen gerechtfertigt wird und die ich als *verfassungspolitische Begründung* bezeichnen möchte, zielt auf den *Schutz der Repräsentationsfunktion der Parlamente*. Dieser Gedanke ist, gemessen an der Geschichte des Rechtsinstituts der Bannmeile in parlamentarischen Demokratien, relativ neu, nämlich ein Produkt der jüngeren Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik. Bevor ich auf die Plausibilität dieser Argumentation eingehe, möchte ich zum besseren Verständnis vorweg die Gründe skizzieren, die zur Einführung von Bannmeilen in parlamentarischen Demokratien geführt haben. Ich beschränke mich hierzu auf einige Aspekte der Rechtsgeschichte in England, dem Mutterland der parlamentarischen Demokratie – dort wurde zum ersten Mal eine Bannmeile eingerichtet –, und auf ausgewählte Beispiele in Deutschland.

2.1.1 Zur notständischen Herkunft

In England kam es zur Einführung einer Bannmeile im Rahmen der sog. sechs Knebelgesetze gegen die nicht wahlberechtigte und für ihre Wahlberechtigung kämpfende Arbeiterschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Sie richtete sich in einer krisenhaften politischen Situation gegen Massenproteste mit mehr als 150 000 Teilnehmern, die Petitionen im Parlament übergeben wollten. Um sie zu bändigen, kam es zum gesetzlichen Verbot, sich mit mehr als 50 Personen im näheren Umkreis des englischen Parlaments zu versammeln. Als diese krisenhafte Periode vorüber war, wurde das Verbot Ende der 30er Jahre des letzten Jahrhunderts aufgehoben. Seitdem gibt es in England keine Bannmeile mehr.

In Deutschland kam es 1920 erstmalig zum Erlass des Bannmeilengesetzes, nachdem zweierlei geschehen war: Im Zuge der Beratungen des Reichstages über das Betriebsrätegesetz im Januar 1920 war es unter Einsatz des Militärs zu blutigen Auseinandersetzungen mit mehr als 40 Toten gekommen; Anhänger des Rätemodells hatten die Verabschiedung des Gesetzes durch ihr Eindringen in den Sitzungssaal hier in Berlin zu verhindern versucht. Im März 1920 war die Regierung und das Parlament infolge des Kapp-Putsches schließlich ganz aus Berlin gewichen. Es waren diese das parlamentarisch-demokratische Verfassungssystem insgesamt bedrohenden Aktionen, die den Reichstag in einer notständischen Situation nach Niederschlagung des Kapp-Putsches zum Erlass des Bannmeilengesetzes im Mai 1920 veranlaßt hatten.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg lagen der Verabschiedung des ersten Bannmeilengesetzes notständische Anlässe zugrunde, nämlich 1948 im damaligen *Großberlin*: Das im Ostteil der Stadt gelegene Abgeordnetenhaus fand seinerzeit nicht den Schutz der für den Ostsektor Berlins zuständigen Polizeikräfte, als es aus Anlaß der Einführung der Währungsreform in den westlichen Zonen zum Eindringen von Demonstranten in den Sitzungssaal kam. Daraufhin sah sich die Mehrheit des Abgeordnetenhauses gezwungen, sich unmittelbar per Gesetz Schutz vor Protestzügen zu verschaffen, die vor einem gewaltsamen Eindringen in das Abgeordnetenhaus nicht zurückschreckten.

Die Begründung, ein gesetzliches Versammlungsverbot um ein Parlament sei zur Abwehr notständischer Gefahren erforderlich, taucht seitdem stereotyp in den Beratungen sowohl des Bundesgesetzgebers in den 50er Jahren als auch der Landesgesetzgeber auf, die in der Bundesrepublik Bannmeilen geschaffen haben. Beispielhaft sei hierfür die Begründung im *niedersächsischen Landtag* zur Einführung des Bannmeilengesetzes im Jahr 1962 angeführt: In der sehr knappen Diskussion erklärte der damalige Minister des Innern, *Bennemann*, es gebe zwar keine aktuelle Notwendig-

keit für die Schaffung einer Bannmeile, man müsse »aber auch mit turbulenten Zeiten rechnen und brauche(n) deshalb eine Handhabe, die auch dann eine ungestörte parlamentarische Arbeit gewährleistet«.¹ Es ging also um gesetzgeberische *Vorsorge* gegenüber möglichen, d. h. hypothetischen künftigen Notstandslagen. Und zur Bestätigung der aktuellen Bedeutungslosigkeit des angestrebten Bannmeilengesetzes betonte Innenminister *Bennemann* damals, »daß in ruhigen Zeiten für friedliche Versammlungen ohne weiteres (!) eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden wird«². – eine Prognose, die sich in dieser Weise freilich nicht erfüllte; darauf ist noch zurückzukommen.

Verfassungsgeschichtlich ist also die Schaffung von Bannmeilen sowohl im Mutterland der parlamentarischen Demokratie, in England, als auch im demokratischen Deutschland des 20. Jahrhunderts in der *Abwehr konkreter Notstandssituationen* sowie *der Vorsorge vor hypothetischen notständischen Entwicklungen* begründet. Der Schutz galt der Abwehr physischer Gewalt bzw. der Androhung von Gewalt und bezog sich dabei auf die physische Bedrohung der Parlamente als eines Ortes des demokratischen Institutionengefuges.

Bedarf es einer derartigen, die Normallage des allgemeinen Versammlungsgesetzes durchbrechenden Notstandsregelung auch weiterhin? Ich meine: nein. Die Erfahrungen in der Bonner Republik wie auch in der Berliner Republik geben keine Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer derartigen Notstandsvorsorge. Soweit ich sehe, wird heute auch nicht mehr aus diesen Gründen für die Schaffung oder Beibehaltung der Bannmeilengesetze plädiert.

Die Konzeption, ein allgemeingültiges Gesetz nur zur Anwendung in außergewöhnlichen Notstandslagen zu schaffen, ohne das Versammlungsrecht in der verfassungspolitischen Normallage anzutasten, wie dies Innenminister *Bennemann* für das Land Niedersachsen vorschwebte, hat sich im übrigen nicht realisieren lassen. Die Anwendungspraxis des Gesetzes entwickelte in den bisherigen »ruhigen Zeiten« der Bundesrepublik eine Eigendynamik, die zu einer weitgehenden Verbotspraxis gegenüber Versammlungen führte, und zwar auch dann, wenn von diesen keine Gewalt oder auch sonstige Störungen zu erwarten waren. Diese Entwicklung entsprach gerade nicht den Intentionen des Gesetzgebers. Dies wurde nach meiner Auffassung vor allem dadurch verursacht, daß rechtlich als »Ausnahme« gelten sollte, was in der verfassungspolitischen Normallage der Bundesrepublik gerade der Regelfall, nämlich die »Ungefährlichkeit« der allermeisten Versammlungen, war! Eine selbstkritische Bestandsaufnahme des Gesetzgebers hat darum – und dies ist meine zweite *These* – zur Kenntnis zu nehmen, daß das Konzept, durch die Schaffung einer Bannmeile Notstandsvorsorge zu betreiben und zugleich die verfassungsrechtliche Normallage über das rechtliche Instrument des Genehmigungsverfahrens aufrechtzuerhalten, praktisch gescheitert und deshalb zu revidieren ist. Die Bundesrepublik besitzt seit Ende der 60er Jahre außerdem eine umfangreiche Notstandsverfassung im Grundgesetz; es empfiehlt sich auch unter diesen Gesichtspunkten und damit zum Schutz der grundrechtlichen Versammlungsfreiheit, die auf Notstandsbekämpfung gerichtete Bannmeilenregelung aufzuheben.

¹ Nds. LT, 4. Wahlperiode, XXVII. Tagungsabschnitt, 62. Sitzung v. 16. 5. 1962, Sp. 3626.

² Ebd., Sp. 3626; ähnlich hatte auch der Präsident des Hessischen Landtags, *Witte*, 1953 argumentiert und erklärt, »daß in kritischen Zeiten dieser Bannkreis durch gesetzliche Maßnahmen geschützt ist«, auch wenn zu hoffen bleibe, »daß wir von diesem Gesetz niemals (!) Gebrauch machen müssen«, Hess. LT-Drs. Abt. III, Stenogr. Prot., 2. Wahlperiode, 55. Sitzung v. 16. 12. 1953, S. 2330.

2.1.2 Bannmeile zum Schutz der Repräsentationsfunktion des Parlaments?

Ein neuer Begründungsansatz, die Bannmeilenregelung diene dem Schutz der Repräsentationsfunktion des Parlaments, zielt inzwischen auf einen anderen Tatbestand. Es geht von der Vorstellung aus, daß das Parlament bei seiner freien Entscheidungsfindung vor jeder Beeinflussung geschützt werden müsse. Schlagworte hierfür sind: Schutz vor dem Druck der Straße oder Schutz vor plebisitärem Druck. Damit wird ein Konzept von demokratischer Repräsentation für die Gesetzgebung beschworen, wonach der Wille des Volkes in den durch Wahlen bestimmten Abgeordneten restlos aufgeht. Man nennt dieses Modell in der Verfassungslehre dasjenige der *absorptiven Repräsentation*. Seine Pointe besteht darin, daß nach den Wahlen Ruhe die erste Bürgerpflicht sein soll. Den Gewählten soll so eine ungestörte, eben von jedweder Beeinflussung befreite Arbeit im Parlament gewährleistet werden, auf daß sich der von jeder Interessenbindung freie, allein der Allgemeinheit dienende vernünftige Wille durchsetzen kann.

Es ist häufig schon darauf hingewiesen worden, daß diese Vorstellung von der absorptiven Repräsentanz in einer pluralistisch verfaßten Demokratie wirklichkeitsfremd ist. Da die Abgeordneten diese Realität einschließlich des Lobbywesens selbst am besten kennen, muß ich dies Ihnen gegenüber hier nicht weiter ausführen.

Die Vorstellung von der absorptiven Repräsentanz ist darüber hinaus aber auch nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Dieses garantiert nämlich den Bürgerinnen und Bürgern dauerhaft, also auch während der Legislaturperiode, eine Fülle politischer Freiheits- und Beteilungsrechte: von der Meinungs- und Pressefreiheit über die Vereinigungs- und Verbändefreiheit, über die Religionsfreiheit, ja über die Eigentumsfreiheit – das Stichwort Parteienfinanzierung mag hierfür genügen – bis hin zur Freiheit der Versammlung. Das Grundgesetz zielt mit seinem klassischen Grundrechtskatalog auf die Bildung einer *lebendigen politischen Öffentlichkeit* und damit – idealtypisch gedacht – auf die Herausbildung eines freien Marktes von Meinungen ab; dieser findet seinen *Bezugspunkt* gerade auch in den Parlamenten. Es ist die Öffentlichkeit, die zum einen Austragungsort von Interessen- und Meinungskämpfen ist und von der zum anderen Impulse auf die Willensbildung im Parlament ausgehen. Das entspricht jedenfalls demokratischen Leitvorstellungen, wonach die Willensbildung als permanenter Prozeß vom Volk zu den gewählten Organen ausgehen soll. Wahlen dienen hierbei der Auswahl von Personen, nicht aber der Entscheidung einzelner Sachfragen; Wahlen führen zunächst nur zur Bildung von Mehrheitsfraktionen und Koalitionen nach politischen Loyalitätsvorstellungen. *Repräsentation* im Parlament ist also auf ständige *Rückkopplung zur Bevölkerung* hin verwiesen und stets von neuem zu erringen. An diesem Prozeß der Rückkopplung, der Repräsentation erst hervorbringt, sind viele Akteure und Medien beteiligt: die Verbände, die Vertretung der Wirtschaft, die Gewerkschaften, die Kirchen und Vereine, die sozialen Bewegungen oder Bürgerinitiativen – und nicht zuletzt die Abgeordneten selbst, die z. B. in ihren Wahlkreisen und Ortsverbänden die Rückkopplung mit den Bürgerinnen und Bürgern auch während der laufenden Legislaturperiode suchen. Die Interessenverbände bedienen sich der verschiedenen, ihrerseits grundrechtlich geschützten Medien, der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens, aber auch des Mittels der Versammlung. Die Versammlungsfreiheit bildet folglich ein normatives Element in dem Prozeß der Repräsentationsbildung.

Deshalb – und dies ist meine *dritte These* – steht die Versammlungsfreiheit bzw. die *Versammlung* in keinem Gegensatz zur Repräsentationsaufgabe des Parlaments. Sie ist vielmehr ein *Baustein im Prozeß der Repräsentationsbildung*. Dies schließt die

Vorstellung aus, man müsse generell Versammlungen aus dem Umfeld eines Parlaments im Hinblick auf dessen Repräsentationsfunktion ausschließen.

243

2.1.3 Die Bannmeile als Symbol der Trennung von Volk und Parlament – kein demokratisches Symbol

Resümiert man das bisher Ausgeführte, so würde – und das ist meine *vierte These* – die Abschaffung der Bannmeile zum Symbol für eine Entkrampfung und Normalisierung des Verhältnisses von Volk und seinen Organen: Entsprang die Einführung der Bannmeile ursprünglich der Furcht der Parlamente vor dem Volk – zu Beginn in England sogar vor einer nicht-wahlberechtigten Volksklasse –, so wird der Verzicht auf sie zum Zeichen und zum Ausdruck für die nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland gelungene Festigung demokratischer Grundsätze im Bereich des Versammlungswesens. Außerdem würde die Aufhebung des Bannmeilegesetzes auch noch dem Mißverständnis auf der symbolischen Ebene begegnen, das Parlament sei eine Art Heilige Stätte, in der den Abgeordneten als Repräsentanten des Volkes priestergleich der Wille des Volkes geoffenbart würde, und zwar gerade dadurch, daß sie sich gegen Beeinflussungen durch das Volk abschirmen. Der Verzicht auf die Bannmeile machte so sinnfällig, daß die Willensbekundungen der Bürger – wie in anderen westlichen demokratischen Gemeinwesen, z.B. England, den USA, Frankreich, der Schweiz, den Niederlanden und den romanischen Ländern – gerade auch dort zum Ausdruck kommen können, wo schon der Symbolwert des Ortes, der Platz vor dem Parlament, verdeutlicht, daß jedes demokratische Gemeinwesen auf die Partizipation der Bürger angelegt und angewiesen ist.

Mit Ausnahme von Thüringen haben sich nach der Wende 1989 die *Parlamente der neuen Bundesländer* bewußt gegen die Einführung einer Bannmeile ausgesprochen: Sie haben das Volk, das sich seine demokratische Freiheit gerade durch die intensive Aneignung des Rechtes auf Meinungsäußerung in öffentlichen Versammlungen – unter dem Motto »Wir sind das Volk« – erkämpfte, nicht vor den symbolträchtigen Toren der Parlamente aussperren wollen. Wie ein selbstbewußter Umgang des Parlamentes mit Protestversammlungen vor dem Sitzungssaal im demokratischen Alltag aussehen könnte, hat darüber hinaus der *Sächsische Landtag* gezeigt: Er hat ein Reglement entwickelt, wonach Vertreter des Landtages eine Abordnung der Protestversammlung empfangen, gegebenenfalls Schriftstücke entgegennehmen und sich das Anliegen erläutern lassen. Dieses Beispiel verdient nach meiner Auffassung Nachahmung, weil auf diese Weise die Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern explizit wahr- und damit ernstgenommen werden, der Protest in diskursiver Weise aufgegriffen und nicht einfach sprachlos übergangen oder zurückgewiesen wird. Insofern halte ich *neben der Abschaffung der Bannmeile* zusätzlich die *Übernahme des Reglements des Sächsischen Landtags* für wünschenswert und für einen Gewinn an demokratisch-politischer Kultur.

2.2 Polizeitaktische Argumente

Keiner besonderen Begründung bedarf, daß der Landtag vor Gewalt oder Drohung mit Gewalt wirksam geschützt werden muß. Hierzu bietet das Versammlungsgesetz in § 15 eine ausreichende rechtliche Grundlage. Aus *polizeitaktischer Sicht* ist jedoch die Beibehaltung der Bannmeile als privilegierter Form rechtlichen Schutzes damit begründet worden, sie schaffe in wünschenswerter Weise ein *räumliches Vorfeld*, mit

dem von vornherein Konflikte ausgeschlossen werden könnten. Dem ist aus zwei Gründen zu widersprechen.

Erstens trifft die darin enthaltene Annahme, daß Versammlungen in der Bannmeile von vornherein ausgeschlossen seien, nicht zu; besteht nämlich bei der Durchführung einer Versammlung in der Bannmeile keine unmittelbare Gefahr für die Arbeit im Parlament, so ist die Versammlung zwingend zu genehmigen. Dies gebietet die Geltung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit; wäre die Zulassung von Versammlungen in der Bannmeile nicht gewährleistet, so wäre eine derartige gesetzliche Bannmeilenregelung wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verfassungswidrig.³ Aus normativen Gründen kann schon deshalb einer solch weitgehenden polizeitaktischen Vorstellung nicht gefolgt werden. Die Polizei muß sich deshalb in jedem Falle darauf einstellen, daß es Versammlungen »in der Bannmeile« geben kann.

Zweitens werden gegen die Bannmeile gerade auch aus polizeitaktischen Erfahrungen selbst Einwände geltend gemacht mit der Forderung, auch den Schutz der Parlamente an den allgemeinen sicherheitspolizeilichen Regelungen des Versammlungsgesetzes auszurichten. An drei Beispielen soll gezeigt werden, daß sich polizeitaktisch dysfunktionale Folgen bei Bestand einer Bannmeile ergeben können:⁴

- (1) Würde eine nicht angemeldete und nicht genehmigte, aber vollkommen friedliche Demonstration in der Bannmeile durchgeführt, etwa von Müttern mit ihren Kindern wegen der Forderung nach mehr Kindergartenplätzen, so ist das gesetzlich aufgegebene polizeiliche Eingreifen weder den Demonstranten noch der breiten Öffentlichkeit verständlich zu machen. Da ein Verstoß gegen das Bannmeilengesetz zugleich gemäß § 106 a StGB strafrechtlich bewehrt ist, müßte die Polizei nicht nur zum abstrakten Schutz der Bannmeile, sondern wegen der Geltung des strafprozessualen Legalitätsprinzips darüberhinaus auch strafverfolgend tätig werden – und dies alles, obgleich keinerlei reale Gefahren für den parlamentarischen Betrieb bestehen!
- (2) Die Bannmeile enthält zunächst ein abstrakt wirkendes Betretungsverbot des von ihr umfaßten Raumes. Wird dieser Raum nun, an welcher Stelle auch immer, durch eine Versammlung betreten, so müßte dieser Raum unabhängig davon, ob dadurch auch schon Gefahren für den parlamentarischen Betrieb ausgehen, polizeilich verteidigt werden. Als Selbstzweck bindet die Bannmeile auf diese Weise polizeitaktisch in unnötiger Weise Kräfte, sie behindert einen Einsatz, der allein auf die Abwehr von realen Gefahren zu konzentrieren wäre.
- (3) Schließlich wird die Polizei in dem Fall, daß eine Demonstration vor der Bannmeile anhält, Neugierige und Zuschauer sich aber in der Bannmeile aufhalten, in unnötiger Weise beansprucht: Sie muß zwischen Zuschauern, die den Raum der Bannmeile ohne weiteres betreten dürfen, und Versammlungsteilnehmern unterscheiden, die den Raum verlassen und deren Personalien zur strafrechtlichen Verfolgung aufgenommen werden müssen, eine pragmatisch wenig sinnvolle Aufgabe.

Daraus leitet sich nun meine *fünfte These* ab: Die Einrichtung einer Bannmeile beansprucht in unnötiger, ja eventuell behindernder Weise polizeiliche Aufmerksamkeit bei der Durchführung von Versammlungen, bindet also Kräfte auch dort, wo dies von der Sache her, nämlich zur Abwehr von tatsächlich bestehenden Gefahren, in

³ Siehe hierzu ausführlich meine Arbeit: Die Bannmeile als Ort der Versammlung. Gesetzgebungsgeschichte, verfassungsrechtliche Voraussetzungen und ihre verfahrens- und materiellrechtlichen Folgen, Baden-Baden, 1994 S. 122–148. Siehe hierzu auch Tsatsos/Wetschel, ZRP 1994, 211 ff., 213, 215.

⁴ Im Folgenden werden die Beispiele des Lfd. Polizisdirektors Peters, Hamburg, aus dessen Stellungnahme in der Anhörung vor dem BT-Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BT 12. Wahlperiode, Protokoll der 55. Sitzung v. 10. 11. 1993, S. 14 f. referiert.

keiner Weise erforderlich ist. Da bundesrechtlich eine gesetzlich eingerichtete Bannmeile zusätzlich strafrechtlich bewehrt ist, kann der Landesgesetzgeber diesen dysfunktionalen Konsequenzen wirksam nur dadurch entgehen, daß er die Bannmeile abschafft; dann besteht für die Anwendung des strafprozessualen Legalitätsprinzips in bezug auf die Strafverfolgung auch kein Anknüpfunkt mehr. Polizisten, die nicht zugleich strafverfolgend tätig werden, unterliegen auch nicht mehr dem Risiko, strafrechtlich wegen Strafvereitelung im Amt verfolgt zu werden.

Unter polizeitaktischen Erwägungen erscheint die Übernahme der oben bereits beschriebenen Praxis des sächsischen Landtages besonders empfehlenswert: Das Angebot des Landtages, mit Vertretern von Demonstranten zu kommunizieren, wirkt erfahrungsgemäß beruhigend und dämpfend; mögliche Gefahrenpotentiale lassen sich hierdurch zusätzlich abbauen: Wem ein Kommunikationsangebot zugeht, fühlt sich ernstgenommen, Anreize für Störungshandlungen werden damit entscheidend abgebaut, wie die sächsischen Erfahrungen lehren. Die Versammlungsbehörden werden dabei im Rahmen der regelmäßig durchzuführenden Vorgespräche mit Veranstaltern relativ zuverlässige Prognosen über das wirkliche Gefahrenpotential einer Versammlung erhalten, nicht zuletzt auch gerade dadurch, daß sie die Reaktionen auf Gesprächsangebote auswerten können.

Schluß

Die hier vorgetragenen Erwägungen sprechen nach meiner Auffassung dafür, dem Gesetzentwurf zur Aufhebung der Bannmeile zuzustimmen. Das Land Berlin würde dann als siebtes Bundesland in Deutschland auf die Errichtung einer Bannmeile verzichten. Es könnte sich damit in die von demokratischem Selbstbewußtsein getragene Tradition der allermeisten parlamentarischen Demokratien westlicher Prägung einreihen. Dies würde die Symbolkraft einer parlamentarischen Demokratie stärken, indem es den Zusammenhang von Volk und Volksvertretung betonte und den Anschein einer prinzipiellen Angst vor den an die Volksvertretung gerichteten Bekundungen aus der Bevölkerung durch Versammlungen beseitigte. Berlin könnte damit ein Wegzeichen im Sinne einer neuen »Berliner Republik« setzen: Sie könnte den Ballast einer eher antipolisitär ausgerichteten, noch ängstlichen »Bonner Republik« abwerfen und gestärktes demokratisches Selbstbewußtsein beweisen. Außerdem könnten vielfältige Schwierigkeiten bei der Handhabung des jetzigen Bannmeilengesetzes dadurch überwunden werden. Dies gilt über die beispielhaft beschriebenen polizeitaktischen Zwänge hinaus auch für die Probleme, die sich bei der Anwendung der Bestimmungen über die Bannmeile durch die Verwaltungen und die Gerichte gezeigt haben und über die ich hier aus Zeitgründen nicht sprechen konnte. Die Deregulierung erzielte im Fall der Bannmeile tatsächlich einen erstrebenswerten Gewinn für Bürgerfreiheit, für die Versammlungs- und Polizeibehörden, die Gerichte und nicht zuletzt für das Abgeordnetenhaus selbst.