



## Der befriedete Bezirk

Seit August 1999 existieren zum Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane des Bundes in Berlin um das Reichstagsgebäude, die angrenzenden Parlamentsneubauten und um den zukünftigen Sitz des Bundesrates sog. "**befriedete Bezirke**", die die bisher in Bonn bestehende "**Bannmeile**" ablösen. Nachfolgend wird die Entwicklung dieser neuen Regelung aufgezeigt.

### 1. Die bisherige Bannmeilenregelung

Als "**Bannmeile**" wurde bisher ein Gebiet im Umkreis der Gebäude der Gesetzgebungsorgane des Bundes in Bonn und des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe bezeichnet, in dem öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge **grundsätzlich verboten** waren.

Rechtsgrundlagen waren Art. 8 Abs. 2 GG, § 16 Versammlungsgesetz und das Bannmeilengesetz aus dem Jahre 1955. Gemäß § 106a des Strafgesetzbuches konnte die Verletzung der Bestimmungen über die Bannmeile mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen geahndet werden.

#### a) Die Ursprünge der Bannmeilenregelung

Im **Mittelalter** verstand man unter einer "Bannmeile" das Gebiet von einer Meile um eine Stadt, innerhalb dessen dem städtischen Gewerbe keine Konkurrenz gemacht werden durfte. Die Bannmeilenregelung im heutigen Sinne geht jedoch wohl auf den "**Seditious Meeting Act 1817**" in England zurück, wonach innerhalb einer Meile vor dem Parlamentsgebäude Versammlungen von mehr als 50 Personen untersagt waren.

Erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte wurde der Schutz des Parlaments durch eine **Bannmeile von der Frankfurter Nationalversammlung im Oktober 1848** beschlossen. Mit der Liberalisierung des Versammlungsrechts tauchten im letzten Jahrhundert vermehrt Regelungen zum Schutz des Staatsoberhauptes und der Parlamente in Deutschland auf.

Das **Reichsvereinsgesetz aus dem Jahre 1908** löste die verschiedenen landesrechtlichen Regelungen ab, enthielt selbst aber keine Bannmeilenbestimmung. Unter der Weimarer Reichsverfassung wurde am **8. Mai 1920** das **Reichsgesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstages und der Landtage** (RGBl. S. 909) verabschiedet, dessen § 1 bestimmte:

*"Innerhalb des befriedeten Bannkreises des Reichstagsgebäudes dürfen Versammlungen unter freiem Himmel und Umzüge nicht stattfinden."*

Anlass für dieses Gesetz waren **blutige Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Beratung des Betriebsrätegesetzes am 13. Januar 1920**, bei denen Demonstranten versuchten, in die Nationalversammlung einzudringen; es gab 42 Tote und zahlreiche Verletzte.

Im Jahre 1934 wurde dieses Gesetz wieder aufgehoben, nachdem mit der Reichstagsbrandverordnung von 1933 die Versammlungsfreiheit außer Kraft gesetzt worden war. Bis zum Erlass des **Versammlungsgesetzes von 1953** bestanden dann im Nachkriegswestdeutschland keine Bestimmungen über ein Versammlungsverbot in Bannmeilen. Erst das **Bannmeilengesetz vom 6. August 1955** (BGBl. I S. 504) bestimmte wieder befriedete Bannkreise für die Gesetzgebungsorgane des Bundes und das Bundesverfassungsgericht.

### **b) Der Zweck der Bannmeilenregelung**

Die Bannmeilenregelung diene grundsätzlich dem **Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit** der Gesetzgebungsorgane des Bundes sowie des Bundesverfassungsgerichts. Gefahren bestanden (und bestehen) nach der Rechtsprechung des *OVG Münster* (NVwZ-RR 1994, S. 391 [392]) insofern, als mit öffentlichen Versammlungen im räumlichen Vorfeld dieser Organe

- ⇒ **tätliche Angriffe und Behinderungen des freien Zugangs** zu den Parlaments- bzw. Gerichtsgebäuden einhergehen (**Schutz der körperlichen Integrität**) und die
- ⇒ Parlamentarier und Richter durch die Versammlungen in ihrer **Entschlussfähigkeit und freien Willensbildung** durch den "Druck der Straße" beeinträchtigt werden könnten.

## **2. Kritik an der bisherigen Regelung**

Die bisherige Bannmeilenregelung in der Bundesrepublik stieß in letzter Zeit jedoch vermehrt auf Kritik. Es wurde vorgebracht, die ursprüngliche Überlegung, die freie Willensentschließung der Parlamentarier könne durch Aufmärsche eingeschränkt werden, sei nicht mehr aktuell. Ferner reiche das bestehende Instrumentarium des Polizei- und Ordnungsrechtes zum Schutz der Parlamente aus.

Nach **Art. 8 Abs. 1 GG** haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Das *Bundesverfassungsgericht* hat festgestellt, dass "Artikel 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung gewährleistet" (BVerfGE Bd. 69, S. 315 [343]). Damit kommt der Möglichkeit, durch die Wahl des Versammlungsortes die Wirksamkeit eines Versammlungsgeschehens zu steigern, grundrechtliche Bedeutung zu.

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit kann allerdings gem. Art. 8 Abs. 2 GG eingeschränkt werden, doch darf dies nicht beliebig geschehen, sondern allein **zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter** und unter **striker Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** (BVerfGE Bd. 69, S. 315 [348 f.]).

Von der Rechtsprechung wurde die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der Bannmeilenregelungen nicht in Zweifel gezogen. Die Bemühungen gingen in letzter Zeit vielmehr dahin, im Wege der **verfassungskonformen Auslegung** diejenigen Gesichtspunkte näher zu bestimmen, die bei der Entscheidung über die Erteilung einer **Ausnahmegenehmigung** zu berücksichtigen sind. So entschied das *Oberverwaltungsgericht Münster* (DVBl. 1994, S. 541) etwa, dass der Bundesminister des Innern unter bestimmten Voraussetzungen *verpflichtet* sein kann, die beantragte Ausnahmegenehmigung - mangels Beeinträchtigung des Schutzgutes - zu erteilen, wenn

sich die geplante Demonstration im Bannkreis nicht an das Parlament richtet und dieses sowie seine Gremien nicht tagen (sog. **Ermessensreduzierung auf Null**).

Durch die verfassungskonforme Auslegung des Bannmeilengesetzes durch die Gerichte änderte sich jedoch nicht die grundsätzliche Struktur, die ein **generelles präventives Verbot** von Versammlungen in Bannkreisen **mit Erlaubnisvorbehalt** vorsah.

### **3. Die Bemühungen um eine Neuregelung im Deutschen Bundestag**

Die **Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hielten diese bisherige Regelung für zu eng und teilten die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken. In ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes (BT-Drucks. 14/1147) lehnten sie ein generelles Versammlungsverbot in den befriedeten Bezirken ab. Statt einer "Bannmeile" in Berlin schlugen sie die Einrichtung "befriedeter Bezirke" vor, weil es keineswegs darum gehe, Bürger aus dem Umfeld von Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht zu "*verbannen*".

Ein effektiver Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane und des Bundesverfassungsgerichts könne jedoch allein durch das allgemeine Versammlungsrecht nicht gewährleistet werden. Befriedete Bezirke lieferten den erforderlichen Freiraum im Umkreis der geschützten Organe, so dass deren Tätigkeit wirksam und schonend zugleich vor versammlungstypischen Störungen geschützt werden könne. Dies sei insbesondere dann von Bedeutung, wenn im Falle einer teilweise unfriedlichen Versammlung durch Herausgreifen der unfriedlichen Teilnehmer den sich friedlich Verhaltenden eine Fortsetzung der Versammlung ermöglicht werden soll. Gerade diese gebotene Differenzierung (vgl. BVerfGE Bd. 69, S. 315 [359]) sei dann nicht mehr möglich, wenn sich eine Versammlung bis unmittelbar an den Sitz der Organe heranbegeben dürfe und die Polizei dann bei einem in Teilen unfriedlichen Demonstrationsverlauf eingreifen müsste.

Auch die **Fraktion der F.D.P.** legte einen Entwurf zur Neuregelung des Schutzes parlamentarischer Beratungen vor (BT-Drucks. 14/183), der sich für die Einrichtung ähnlicher befriedeter Bezirke (allerdings nicht um den Bundesrat) und gegen ein generelles Versammlungsverbot aussprach. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der befriedeten Bezirke sollten danach grundsätzlich zugelassen werden, wenn eine Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht zu befürchten sei. Geschützt werden sollten nicht die Gebäude, sondern die Funktionen der Verfassungsorgane.

Die **Fraktion der PDS** befürwortete in ihrem Entwurf (BT-Drucks. 14/516) eine vollständige Aufhebung des Bannmeilengesetzes, des § 16 Versammlungsgesetz und des § 106a StGB. Die Bannmeile schotte nach ihrer Auffassung die Verfassungsorgane vom Volk ab, behindere die für die Demokratie lebensnotwendige Kommunikation zwischen Wählern und Gewählten, zwischen Verfassungsrichtern und dem Volk als Träger der Macht und fördere so die Politikverdrossenheit. Um Ausschreitungen zu begegnen, seien die einschlägigen Mittel des Polizei- und Ordnungsrechts, des Versammlungsrechts und des Hausrechts der Verfassungsorgane völlig ausreichend.

Die **CDU/CSU-Fraktion** hat keinen eigenen Entwurf zu dieser Frage vorgelegt.

### **4. Das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes**

Das **Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes** (BefBezG) vom 11. August 1999 (BGBl. I S. 1818) sieht nun keine Bannmeilen mehr, sondern **befriedete Bezirke** für die Verfassungsorgane in Berlin und Karlsruhe vor. Der Bannkreis in Bonn wird bis zum Umzug des Bundesrates nach Berlin aufrechterhalten und danach abgeschafft.

Der befriedete Bezirk in Berlin umfasst den Reichstag und die angrenzenden Parlamentsneubauten. Auch der Bundesrat, der in die Leipziger Straße ziehen wird, wird

durch einen eigenen befriedeten Bezirk geschützt. In den Schutz einbezogen sind auch alle in den Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat genannten Organe und Gremien als Teil der Gesetzgebungsorgane. Eine Beeinträchtigung ihrer Tätigkeit wäre zugleich eine Beeinträchtigung der Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat.

Nach der neuen Regelung sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge im befriedeten Bezirk nicht mehr grundsätzlich verboten. Gemäß § 5 sind sie **grundsätzlich zuzulassen**, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Fraktionen, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichts sowie ihrer Organe und Gremien und eine Behinderung des freien Zugangs zu ihren in dem befriedeten Bezirk gelegenen Gebäuden nicht zu befürchten ist. Davon kann in der Regel ausgegangen werden, wenn die Versammlung an einem sitzungsfreien Tag stattfindet.

Neben dem Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes bleibt das **Versammlungsrecht** anwendbar. Die zuständigen Landesbehörden bleiben befugt, ihrerseits Versammlungen und Aufzüge aus anderen Gründen zu verbieten, aufzulösen oder mit Auflagen zu versehen.

Ein Verstoß gegen die Bestimmungen des Gesetzes über befriedete Bezirke ist von nun an **keine Straftat** mehr gem. § 106a StGB. Dieser Straftatbestand wurde aufgehoben. Statt dessen wurde **§ 29a** in das Versammlungsgesetz neu eingefügt. Demnach sind Verstöße lediglich als **Ordnungswidrigkeit** mit der Möglichkeit einer Geldbuße zu ahnden.

## **5. Rechtsvergleichende Hinweise**

Die meisten europäischen Staaten und die USA haben - soweit ersichtlich - keine dem deutschen BefBezG vergleichbaren Regelungen oder wenn doch, so sind diese historisch überholt und heute ohne praktische Bedeutung.

Allein in **Belgien, Irland, Österreich und Schweden** sind vergleichbare Bestimmungen erkennbar: In **Belgien** existiert etwa auf Grund eines Gesetzes aus dem Jahre 1954 um das Parlament eine "neutrale Zone", innerhalb derer keine Demonstrationen stattfinden dürfen. Der Brüsseler Bürgermeister kann hiervon Ausnahmen zulassen. In **Irland** sind öffentliche Versammlungen im Umkreis einer halben Meile um beide Häuser des Parlaments verboten, sofern eine Sitzung stattfindet oder bevorsteht. In **Österreich** dürfen innerhalb der Zeit, in der der Nationalrat, der Bundesrat, die Bundesversammlung oder ein Landtag versammelt ist, im Umkreis von 300 Metern von ihrem Sitz keine Versammlungen stattfinden. In **Schweden** existiert zwar keine direkte Festlegung eines "befriedeten Bezirks"; für Demonstrationen ab etwa fünf Personen vor den auf einer mit zwei Brücken mit dem Festland verbundenen Insel gelegenen Gebäuden des Reichstages ist jedoch eine polizeiliche Erlaubnis erforderlich.

### **Quellen:**

- **Breitbach**, Michael, Das Versammlungsverbot innerhalb von Bannmeilen um Parlamente und seine Ausnahmegenehmigungen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1988, S. 584-591.
- **ders.**, Die Bannmeile als Ort von Versammlungen. Gesetzgebungsgeschichte, verfassungsrechtliche Voraussetzungen und ihre verfahrens- und materiellrechtlichen Folgen, Baden-Baden 1994.
- **Busch**, Jost-Dietrich, Bannkreise zugunsten der Parlamente im vorläufigen Rechtsschutz bei Demonstrationen, NVwZ 1985, S. 634-635.
- **Schwarze**, Jürgen, Demonstrationen vor den Parlamenten, Die Öffentliche Verwaltung 1985, S. 213-222.
- **Tsatsos**, Dimitris / **Wietschel**, Wiebke, Bannmeilenregelungen zum Schutze der Parlamente wieder in der Diskussion, Zeitschrift für Rechtspolitik 1994, S. 211-215.

---

**Bearbeiter: ORR Christian Heyer / VA'e Almut Poßnien,  
Fachbereich III - Verfassung und Verwaltung**