



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen

W 6 / 52-1674

Datum

7. September 2015

Auswirkungen der Änderung des Banneilengesetzes auf das Mainzer Rathaus

A. Auftrag

Der Präsident hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu den Auswirkungen der Änderung des Banneilengesetzes auf das Mainzer Rathaus gebeten.

Anlass ist ein Artikel der Allgemeinen Zeitung Mainz vom 9. Juli 2015 (Seite 10) mit der Überschrift „Bald keine Demos mehr vor Rathaus“? In dem Artikel wird darüber berichtet, dass nach Auffassung der FDP-Fraktion im Mainzer Stadtrat während der Zeit, in welcher das Rathaus als Ausweichquartier für den Landtag diene, ohne Genehmigung des Landtagspräsidenten keine Demonstrationen mehr vor dem Rathaus möglich seien. Dies gelte nicht nur für die Zeit der Landtagssitzungen, sondern auch für die übrige, sitzungsfreie Zeit. Die FDP-Fraktion hält dies für eine unverhältnismäßige Einschränkung der Bürgerrechte. Eine von dem FDP-Politiker Tobias Huch angekündigte Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz ist inzwischen beim Verfassungsgerichtshof anhängig (VGh B 27/25).

B. Stellungnahme

I. Einleitung

Der Landtag Rheinland-Pfalz wird während der Sanierung des Landtagsgebäudes am Platz der Mainzer Republik seine Plenarsitzungen ab November 2015 bis zum Ende der 16. Wahlperiode im Ratssaal des Rathauses der Stadt Mainz abhalten. Mit Beginn der 17. Wahlperiode (Tag der Konstituierung am 18. Mai 2016) wird er in die Steinhalle im Landesmuseum in Mainz umziehen. Die Plenarsitzungen sollen dort so lange abgehalten werden, bis die Sanierung des Landtagsgebäudes abgeschlossen ist. Diese Ausweichgebäude liegen nicht im Bereich von § 2 des Landesgesetzes über die Befriedung des Landtagsgebäudes (Bannmeilengesetz) vom 23. Februar 1966¹.

Durch das Landesgesetz zur Neufassung des Landesgesetzes über die Befriedung des Landtagsgebäudes (Bannmeilengesetz) vom 1. Juli 2015² hat der Landtag Rheinland-Pfalz für die Zeit der Sanierung unter Aufhebung der bisherigen Bannmeile um das Landtagsgebäude neue befriedete Bezirke um die geplanten Ausweichquartiere gebildet. Im Zuge der Festlegung der befriedeten Bezirke um die Ausweichquartiere wurde zugleich das noch aus den 1960'iger Jahren stammende Bannmeilengesetz auf Grundlage der aktuellen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung vollständig neu gefasst.

II. Auswirkung der Bannmeile auf das Rathaus

1. Zeitlich befristete allgemeine Genehmigungspflicht von Versammlungen

Das Gesetz bildet in § 1 befriedete Bezirke für die Ausweichquartiere. Diese umfassen auch einen befriedeten Bezirk um das Rathaus der Stadt Mainz (§ 1 Abs. 2 Nr. 1). Öffentliche Versammlungen und Aufzüge in den befriedeten Bezirken unterliegen zum Schutz der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Landtags sowie der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten einer Genehmigungspflicht (§§ 2 und 3). Versammlungen im befriedeten Bezirk ohne Genehmigung sind nicht zulässig.³

Die befriedeten Bezirke sind zeitlich befristet für die Dauer der Sanierung. Der befriedete Bezirk um das Mainzer Rathaus umfasst den Zeitraum vom 1. November 2015 bis einschließlich 17. Mai 2016.

¹ GVBl. S. 60, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280), BS 1101 3.

² GVBl. S. 167.

³ vgl. Müller-Franken, LKRZ 2011, 281, 285; Wiefelspütz, NVwZ 2000, 1016, 1017; Benda in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 73. Ergänzungslieferung 1995, Art. 8 Rn. 70; Depenheuer in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 74. Ergänzungslieferung 2015, Art. 8 Rn. 160; a.A. für Eil- und Spontanversammlungen: Werner, NVwZ 2000, 369, 373; Dietrich, DÖV 2010, 683, 685; Enders, JURA 2003, 103, 104.

Weitergehende Auswirkungen auf das Mainzer Rathaus als die Genehmigungspflicht von Versammlungen im vorgenannten Zeitraum zum Schutz der Tätigkeit des Landtags sind mit dem Gesetz nicht verbunden. Der freie Zugang der Bürger zum Rathaus und den dortigen städtischen Ämtern wird nicht berührt. Auch eine Art „kommunale Bannmeile“ mit dem Ziel eines Schutzes der Funktionsfähigkeit des Stadtrates oder einzelner Stadtratsmitglieder⁴ wird durch das Gesetz nicht geschaffen.

§ 2 Satz 1 verbietet öffentliche Versammlungen innerhalb der befriedeten Bezirke, soweit sie nicht nach § 3 zuzulassen sind. Ebenso ist es verboten, zu nach Satz 1 verbotenen Versammlungen und Aufzügen aufzurufen (§ 2 Satz 2).

Aus § 2 Satz 1 Halbsatz 2 („soweit sie nicht nach § 3 zuzulassen sind“) folgt, dass es sich bei dem Verbot in § 2 Satz 1 Halbsatz 1 um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt handelt. Versammlungen im befriedeten Bezirk sind nicht verboten, weil sie generell unterbleiben sollen, sondern weil im Vorfeld geprüft werden soll, ob die Versammlung im Einzelfall zu einer Beeinträchtigung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Landtags sowie der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten durch physische oder psychische Einwirkungen führt. Neben der Behinderung des Zugangs kann dabei insbesondere auch durch massive verbale Attacken oder Inszenierungen durch emotionalisierte Großdemonstrationen in unmittelbarer Nähe des Ratssaals ein Bedrohungsklima entstehen, das auf die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten Einfluss nimmt.

2. Zulassungsanspruch

a)

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb des befriedeten Bezirks auf Antrag zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Landtags und seiner Fraktionen, Orange und Gremien und eine Behinderung des Zugangs nicht zu besorgen ist. Dies bedeutet, dass eine auf konkrete Tatsachen zu stützende Gefahrenprognose durchzuführen ist. Die Entscheidung über die Zulassung steht sodann grundsätzlich im Ermessen des Präsidenten. Ergibt die Prognose, dass eine Beeinträchtigung der geschützten Rechtsgüter nicht zu besorgen ist, ist das Ermessen aufgrund der hohen Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit auf Null reduziert und die Versammlung – vorbehaltlich des allgemeinen Versammlungsrechts – zuzulassen.⁵ Dies gilt aus Verhältnismäßigkeitserwägungen auch, wenn eine Beeinträchtigung durch eine Nebenbestimmung nach § 4 Abs. 1 ausgeschlossen werden kann.

⁴ vgl. zur Einrichtung einer „kommunalen Bannmeile“ um das Rathaus *Zilkens*, VR 2006, 194 ff.

⁵ vgl. *Brocker* in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 150. Aktualisierung 2011, Art. 40 Rn. 291.

b)

Ermessensleitend ist auch Gleichheitssatz. Besteht aus der Vergangenheit eine gefestigte Praxis zur Zulassung einer Versammlung, kann sich auch hieraus grundsätzlich eine Ermessensreduzierung auf Null und damit ein Zulassungsanspruch ergeben.⁶

c)

§ 3 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes definiert darüber hinaus in Form eines Regelbeispiels einen Zulassungsanspruch, wenn die Versammlung an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen des Landtags oder seiner Fraktionen, Organe und Gremien nicht stattfinden. In diesem Fall fehlt es typischerweise an einer Beeinträchtigung der Interessen des Landtags.

d)

Wird die Durchführung einer Versammlung an einem Sitzungstag von Plenum oder Ausschüssen versagt, ist eine Begrenzung auf die Zeit der Sitzung sowie eine Karenzzeit von wenigen Stunden vor und nach der Sitzung nicht erforderlich. Denn prognostisch kann meist nicht sicher festgestellt werden, wie lange die jeweilige Sitzung dauern wird. Würde eine Versammlung bis wenige Stunden von einer Sitzung zugelassen, ist nicht in jedem Fall gewährleistet, dass die Versammlung auch rechtzeitig beendet ist und keine Beeinträchtigung der später stattfindenden Sitzung erfolgen wird. Steht allerdings nach einer gesicherten Prognose im Einzelfall fest, dass keine Beeinträchtigung der Sitzung zu erwarten ist, kann sich das Ermessen des Präsidenten des Landtags wegen der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit wiederum auf Null reduzieren, so dass die Versammlung zuzulassen ist.

e)

Gleiches hat zu gelten, wenn sich eine Versammlung nicht gegen der Zuständigkeit des Landtags unterfallende Themen, also insbesondere kommunalpolitische Themen, richtet. Bestehen keine sonstigen Bedenken, z.B. weil nach den Umständen des Einzelfalles aufgrund konkreter Anhaltspunkte mit einem Eindringen in das Gebäude oder Angriffen auf die Abgeordneten zu rechnen ist, kann sich auch in diesem Fall das Ermessen des Präsidenten des Landtags auf Null reduzieren mit der Folge, dass die Zulassung der Versammlung nicht wegen der Beeinträchtigung von Interessen des Landtags versagt werden darf.⁷

⁶ vgl. Brocker in: Bonner Kommentar, a.a.O., Art. 40 Rn. 291.

⁷ vgl. Benda in: Bonner Kommentar, a.a.O., Art. 8 Rn. 72.

3. Antrag

Zur Prüfung einer möglichen Beeinträchtigung der durch das Gesetz geschützten Rechtsgüter ist nach § 3 Abs. 3 ein Antrag auf Zulassung der Versammlung bei der Stadtverwaltung Mainz zu stellen. Die Stadt Mainz nimmt die Entscheidung über die Zulassung im befriedeten Bezirk als Auftragsangelegenheit wahr (§ 3 Abs. 3 Satz 2). Zuständig für die Zulassung ist das nach Versammlungsrecht zuständige Ministerium. Es entscheidet jeweils im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags (§ 2 Abs. 2).

Der Antrag ist grundsätzlich spätestens zehn Tage vor der Versammlung zu stellen (§ 3 Abs. 3 Satz 1).

Soweit die Frist nicht eingehalten werden kann, weil der Anlass zur Versammlung erst kurzfristig entsteht (sog. Eilversammlung)⁸, ist der Antrag in verfassungskonformer Auslegung von § 3 Abs. 3 Satz 1 zu stellen, sobald die Möglichkeit dazu besteht.⁹ Damit wird dem hohen Stellenwert der Versammlungsfreiheit Rechnung getragen, andererseits aber berücksichtigt, dass Versammlungen innerhalb eines befriedeten Bezirks ohne Genehmigung nicht zulässig sind.¹⁰

Spontanversammlungen im befriedeten Bezirk sind unzulässig.¹¹ Dies sind Versammlungen, die sich aus aktuellem Anlass augenblicklich bilden, ohne einen Veranstalter zu haben.¹²

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t

⁸ vgl. zur Definition BVerfGE 85, 69, 75; Müller-Franken in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 8 Rn. 46; Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 16. Aufl. 2011, § 14 Rn. 18.

⁹ vgl. Wiefelspütz, NVwZ 2000, 1016 f.

¹⁰ vgl. Wiefelspütz, NVwZ 2000, 1016, 1017 f.; Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, a.a.O., § 16 Rn. 4.

¹¹ Wiefelspütz, NVwZ 2000, 1016, 1017; Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, a.a.O., § 16 Rn. 4; Bundesministerium des Innern, www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staatliche-Ordnung/Versammlungsrecht/Befriedete-Bezirke/befriedete-bezirke_node.html (zuletzt abgerufen am 3. Sept. 2015); a.A. Werner, NVwZ 2000, 369, 373; Dietrich, DÖV 2010, 683, 685; Enders, JURA 2003, 103, 104.

¹² vgl. zur Definition BVerfGE 69, 315, 350; Müller-Franken in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, a.a.O., Art. 8 Rn. 46; Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, a.a.O., § 14 Rn. 18.