

**Bayerischer Landtag**

2. Legislaturperiode  
Tagung 1951/52

**Beilage 1984**

Der Bayer. Ministerpräsident

München, den 6. Dezember 1951

An den  
Herrn Präsidenten  
des Bayerischen Landtags  
München

Betreff:

Entwurf eines Gesetzes über die Befriedung  
des Landtagsgebäudes

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom 4. Dezember 1951 übermittle ich den obenbezeichneten Gesetzentwurf der Staatsregierung mit der Bitte um weitere verfassungsmäßige Behandlung.

Der Entwurf wurde mit der Bitte um Kenntnisnahme und etwaige gutachtliche Äußerung gleichzeitig dem Bayerischen Senat zugeleitet.

(gez.) Dr. Ehard,  
Bayerischer Ministerpräsident

\*

**Gesetz****über die Befriedung des Landtagsgebäudes****Art. 1**

(1) Innerhalb des befriedeten Bannkreises des Landtagsgebäudes dürfen Versammlungen unter freiem Himmel und Umzüge nicht stattfinden. Das in Art. 113 der Verfassung des Freistaates Bayern und in Art. 8 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland gewährleistete Grundrecht der Versammlungsfreiheit wird insoweit eingeschränkt.

(2) Ausnahmen können vom Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landtages zugelassen werden.

**Art. 2**

Den befriedeten Bannkreis des Landtagsgebäudes bestimmt das Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landtages. Der Halbmesser des Bannkreises um das Landtagsgebäude darf 1 km nicht überschreiten.

**Art. 3**

Dieses Gesetz tritt am . . . . . in Kraft.

**Begründung****A. Allgemeines****I. Geschichtliche Entwicklung**

Die Befriedung des Deutschen Reichstages und der Landtage der deutschen Länder war durch das Gesetz vom 8. Mai 1920 (RGBl. S. 909) gesichert. Zur Festsetzung des befriedeten Bannkreises des Bayer. Landtages war auf Grund des § 2 dieses Gesetzes die Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 13. Juli 1920 (GVBl. S. 364) ergangen.

Das Gesetz vom 8. Mai 1920 wurde durch das Gesetz vom 25. März 1934 (RGBl. I S. 212) aufgehoben. Damit war auch die Bekanntmachung vom 13. Juli 1920 gegenstandslos geworden. Seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 23. März 1934 gab es keinen befriedeten Bannkreis der Gebäude der Gesetzgebungsorgane mehr.

Das Präsidium des Bayer. Landtages befaßte sich bereits im Herbst 1948 mit der Frage der Wiedereinführung einer Bannmeile um das Landtagsgebäude. Trotz gewisser verfassungsrechtlicher Bedenken wurde auf Ersuchen des damaligen Landtagspräsidenten im Staatsministerium des Innern ein Referentenentwurf gefertigt. In der Sitzung des Präsidiums des Bayer. Landtages vom 26. November 1948 wurde die Frage einer Bannmeile um das Landtagsgebäude eingehend erörtert. Das Landtagspräsidium erklärte jedoch, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Bedenken, auf eine Befriedung des Bannkreises des Landtagsgebäudes zunächst zu verzichten.

**II. Zuständigkeit für den Erlaß des Gesetzes**

Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für den Erlaß des vorliegenden Gesetzes ist gegeben. Das Gesetz dient in erster Linie der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung innerhalb eines bestimmten, örtlich begrenzten Bereiches. Nach Art. 70 in Verbindung mit Art. 30 GG. ist der Landesgesetzgeber auf diesem Gebiet, das weder zur ausschließlichen (Art. 75 GG.) noch zur konkurrierenden (Art. 74 GG.) Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehört, ausschließlich zuständig.

Soweit durch das vorliegende Gesetz Angelegenheiten des Versammlungsrechtes, das nach Art. 74 Ziff. 5 GG. zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört, berührt werden, kann eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nicht angenommen werden, weil die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG. nicht vorliegen. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist ausschließlich der Landesgesetzgeber zuständig; denn es handelt sich um eine Angelegenheit, die nur innerhalb des Landes und auch hier wieder nur in einem verhältnismäßig engen räumlichen Bereich von Bedeutung ist.

**III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Gesetzes**

Das Gesetz verbietet in Art. 1 Abs. 1 die Veranstaltung von Versammlungen unter freiem Himmel und Umzügen innerhalb des befriedeten Bannkreises des Landtagsgebäudes. Es greift somit in das in Art. 113 der Verfassung des Freistaates Bayern und Art. 8 GG. gewährleistete Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein. Nach Art. 8 Abs. 2 GG. kann das in Abs. 1 gewährleistete Grundrecht der Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Nach Art. 98 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern dürfen die durch die Verfassung gewährleisteten Grundrechte grundsätzlich nicht eingeschränkt werden; Einschränkungen durch Gesetz sind nach Satz 2 dieser Bestimmung nur zulässig.

wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt es zwingend erfordern. Die Frage, inwiefern die im Grundgesetz und in den Länderverfassungen gewährleisteten Grundrechte nebeneinander weitergelten, ist in Art. 142 GG. geregelt. Danach bleiben ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG. („Bundesrecht bricht Landesrecht“) Bestimmungen der Landesverfassung auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1—18 GG. Grundrechte gewährleisten. Der Bundesgesetzgeber wäre demnach — seine Zuständigkeit vorausgesetzt — für den Erlaß des vorliegenden Gesetzes lediglich an die Bestimmung des Art. 8 Abs. 2 GG. gebunden. Der bayerische Landesgesetzgeber hat darüber hinaus auch die weitergehende Sicherung des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit in Art. 98 der Verfassung des Freistaates Bayern zu beachten (vgl. dazu: Bonner Kommentar zu Art. 142 GG., S. 7). Damit erhebt sich für ihn die Frage, ob die durch den Erlaß des vorliegenden Gesetzes erfolgende Einschränkung des verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechtes der Versammlungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit oder Wohlfahrt zwingend erfordert wird.

#### IV. Die Notwendigkeit des Gesetzes

Noch im Herbst 1948 glaubte das Präsidium des Bayer. Landtages auf den Erlaß eines Gesetzes über die Befriedung des Landtagsgebäudes verzichten zu können, obwohl schon damals ein Einzelfall (Demonstration des Jugendringes vor dem Landtagsgebäude) die Verhandlungen mit bewegt hat. Die inzwischen in Fluß gekommene und in steigendem Maße zu beobachtende Radikalisierung des politischen Lebens gibt der ganzen Frage ein anderes und wesentlich ernsteres Gesicht. Das Auftreten links- und rechtsradikaler Gruppen läßt nicht nur an die Möglichkeit von Umzügen im unmittelbaren Bereich des Landtagsgebäudes und Demonstrationen vor diesem denken, sondern zwingt dazu, solche Vorkommnisse für die nähere Zukunft als möglich und wahrscheinlich zu erwarten. Die Verhältnisse haben sich gegenüber dem Jahre 1948 erheblich geändert.

Es wäre aber nicht zu vertreten, abzuwarten, bis sich störende Zwischenfälle ereignen, und vielleicht erst dann, nach erheblichem Zeitverlust und unter unangenehmem Zeitdruck nach geeigneter Abhilfe zu suchen. In Zeiten politischer Hochspannung wie der jetzigen muß vielmehr alles getan werden, um auch nur vorübergehende Störungen der Arbeit der gesetzgebenden Körperschaft von vornherein zu unterbinden. Auf die Notwendigkeit, die verfassungsrechtlich zulässigen und praktisch notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Parlamente rechtzeitig vorzukehren, scheint auch die Tatsache hinzuweisen, daß der Bundesgesetzgeber mit dem Erlaß des § 106 a StGB.

i. d. F. des Strafrechtsänderungsgesetzes vom 30. August 1951 (BGBl. I S. 739) gerade jetzt die Strafbestimmung geschaffen hat, die den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes den erforderlichen Schutz gewährt.

Die Voraussetzungen des Art. 98 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern müssen demnach als gegeben erachtet werden. Der Schutz und die Gewährleistung der ungestörten Fortsetzung der parlamentarischen Arbeit, Gründe der öffentlichen Sicherheit also, erfordern zwingend den Erlaß des vorliegenden Gesetzes.

#### B. Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes ist folgendes zu bemerken:

##### Zu Art. 1:

Diese Bestimmung verbietet in ihrem Abs. 1 die Veranstaltung von Versammlungen unter freiem Himmel und Umzügen innerhalb des umfriedeten Bannkreises des Landtagsgebäudes. Für Versammlungen und Umzüge haben dabei die hergebrachten Begriffe zu gelten. Satz 2 des Abs. 1 nennt mit Rücksicht auf Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. das durch das vorliegende Gesetz eingeschränkte Grundrecht unter Angabe der einschlägigen Artikel der Verfassung des Freistaates Bayern und des Grundgesetzes. Abs. 2 des Art. 1 ermöglicht die Genehmigung von Ausnahmen von der Vorschrift des Abs. 1 durch das Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landtages. Diese Möglichkeit muß für besondere Fälle (z. B. Veranstaltung von Kundgebungen durch den Landtag oder die Staatsregierung) offen bleiben.

##### Zu Art. 2:

Art. 2 überläßt die Bestimmung des befriedeten Bannkreises um das Tagungsgebäude dem Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landtages. Diese Bestimmung ist notwendig, um im Fall einer vorübergehenden Verlegung von Sitzungen des Landtages, seiner Ausschüsse an einen anderen Ort einen entsprechenden Bannkreis ohne besondere Gesetzesänderung schaffen zu können. Außerdem können auch polizeitaktische Erwägungen oder sonstige besondere Verhältnisse eine Abänderung der Abgrenzung notwendig machen. Mit Rücksicht auf das dann allenfalls erforderliche schnelle Handeln kann eine solche Änderung nicht dem Gang der Gesetzgebung unterworfen werden. Die räumliche Begrenzung des Bannkreises durch Festlegung eines Halbmessers von 2 km um den Tagungsort der gesetzgebenden Körperschaft im Gesetz ist notwendig, um den Erfordernissen des Art. 98 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern Rechnung zu tragen.