



Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

- Hauspost -

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/3690

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II
Telefon: (0431) 880-4542
Fax: (0431) 880-7383
Homepage: www.lvstein.uni-kiel.de
E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de
Durchwahl: 880-1505
Datum: 22.02.2012

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein, Drucksache 17/1955
Ihr Schreiben v. 26.01.2012

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Frau Schönfelder,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o. g. Gesetzentwurf.
Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danken wir Ihnen
sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne
zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in
Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts

Vorstand:

Prof. Dr. Ulrich Schmidt (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Christoph Brüning



Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein (Versammlungsfreiheitsgesetz - VersFG SH)

LT-Drucksache 17/1955

vom 02. 11. 2011

Bearbeiter: Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

Mit Schreiben vom 26. Januar 2012 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut durch den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

Vorstand:

Prof. Dr. Ulrich Schmidt (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Christoph Brüning

1. Einleitung

Seit der Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006 ist Versammlungsrecht Ländersache. Solange der Landesgesetzgeber untätig bleibt, gilt das Versammlungsgesetz des Bundes gemäß Art. 125a GG fort. Insofern besteht derzeit keine Regelungslücke, die zügig geschlossen werden muss. Allerdings ist zu konstatieren, dass das „alte“ Versammlungsrecht einer Generalrevision bedarf, weil es Entwicklungen des Versammlungsgeschehens und grundlegende Interpretationen der Versammlungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht, insbesondere mit und nach dem Brokdorf-Beschluss von 1985, nicht berücksichtigt. Nicht zuletzt wegen dieser umfassenden Festlegungen des Bundesverfassungsgerichts zum Schutzbereich und zu Beschränkungen der Versammlungsfreiheit sind der Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers Grenzen gesetzt. Auch er wird sich verfassungsgemäß nur in diesem rechtlichen Rahmen bewegen können. Allzu große Originalität in den Landesregelungen kann sich daher als verfassungsrechtlich problematisch erweisen.

Wegen der sich seinerzeit abzeichnenden und dann auch vollzogenen Kompetenzübertragung auf die Länder ist der von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesjustizministeriums und der Länder Bayern, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein erarbeitete Entwurf eines aktualisierten Versammlungsgesetzes nicht mehr in den Bundestag eingebracht worden. Nach einer – unverbindlichen – Empfehlung des Bundesinnenministeriums vom 20.11.2006 soll dieser Entwurf „im Vorfeld von Landesversammlungsgesetzen als Beratungsgrundlage für die Länder“ dienen. Neben dem Umstand, dass dieser Entwurf eines Versammlungsgesetzes versucht, die derzeitige Verfassungsrechtslage aus Normen in der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht abzubilden, liegt eine weitgehende Harmonisierung der neuen Länderregelungen auch im Interesse Schleswig-Holsteins. Dadurch würde dem Gebot länderübergreifender Rechtssicherheit und Rechtsanwendungsgleichheit ebenso genügt wie das Zusammenwirken von Polizeikräften des Bundes und verschiedener Länder vor allem bei Großdemonstrationen erleichtert würde. Insoweit soll hier keineswegs einer unkritischen Übernahme das Wort geredet werden, weil auch der Entwurf der Bund-Länder-Arbeitsgruppe verbesserungsfähig ist. Ob der vom vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ausdrücklich vollzogene „Paradigmenwechsel“ in einem einzigen Bundesland der zielführende Ansatz ist, darf vor diesem Hintergrund aber bezweifelt werden.

Schon der Titel des vorgeschlagenen Gesetzes drückt den Willen einer möglichst weitgehenden Ermöglichung von Versammlungen aus. Daran ist sicher zutreffend, dass Versammlungen ein eigenständiger Mehrwert in der demokratischen Willensbildung zukommt, der zwischen Meinungsäußerungen des Einzelnen und dem korporativen Zusammenschluss vieler selbstständige Bedeutung besitzt (vgl. *Brüning*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in der „streitbaren Demokratie“ – Rechtsextremistische Demonstrationen im Streit der Gerichte, *Der Staat* 41 [2002], S. 213 ff.). Insofern müssen der besondere Rang der Versammlungsfreiheit und der ihr zukommende Freiheitsgehalt im rechtsstaatlich-demokratischen Gefüge der grundgesetzlichen Ordnung auch im einfachen Gesetzesrecht ihren Niederschlag finden. Das Versammlungsgesetz hat insoweit das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auszugestalten und handhabbar zu machen und darf nicht primär als polizei- und ordnungsrechtliches Eingriffsinstrument interpretiert werden. Allerdings schießt der vorliegende Gesetzentwurf über dieses Ziel hinaus, indem er recht einseitig der Polizei bzw. Versammlungsbehörde Pflichten auferlegt und ihr Handeln reglementiert, während der Versammlungsveranstalter weitgehend freigestellt wird. Das lässt sich an § 10 (Grundsätze für das staatliche Handeln) und § 11 (Kooperationsgebot und Schutzaufgabe) des Gesetzentwurfs deutlich ablesen, da die Vorschriften nahezu ausschließlich an die Behörden adressiert sind.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass politische Wünschbarkeit und geltendes Recht zweierlei sind. Das Grundgesetz ist eine offene Verfassung, die sich einen radikalen Pluralismus leistet und alle Richtungen und Vorstellungen im politischen Meinungskampf zulässt, solange sie nicht aggressiv-kämpferisch gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind. Deshalb steht ohne weiteres auch für verfassungsfeindlich gehaltenen Parteien und ihren Unterorganisationen das Recht der Versammlungsfreiheit so lange zur Verfügung, wie sie nicht vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig beurteilt worden sind (siehe *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2008, § 1 Rdn. 153). Angesichts dessen sind die Eröffnung von Privatflächen als Versammlungsort, die Ermöglichung einer unabhängigen Versammlungsbeobachtung mit weitgehenden Rechten und die Reduzierung der polizeilichen Aufgaben mittels eines Anwesenheitsrechtes durchaus problematisch.

Grundsätzlich endet der Freiheitsgebrauch des einen dort, wo derjenige des anderen beginnt. Im Kollisionsfalle hat vorrangig der Gesetzgeber eine Abwägungsentscheidung zu treffen. Unter dem Gesichtspunkt der Rechte der von einer Versammlung Betroffenen sieht der vorliegende Gesetzentwurf Eingriffe vor, die jeweils der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch überwiegende Zwecke bedürfen. Das betrifft zum einen die voraussetzungslos eröffnete Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsflächen auf Grundstücken in Privateigentum (§ 9 des Entwurfs) und zum anderen den Datenschutz. Während die Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton durch die zuständigen Behörden ausführlich und restriktiv geregelt werden (§ 20 des Entwurfs), wird einer unabhängigen Versammlungsbeobachtung „das Recht zur vollständigen Bewegungsfreiheit im Bereich der Versammlung und zur ungehinderten Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton“ eingeräumt (§ 17 des Entwurfs). Das greift schon deshalb zu kurz, weil auch dieses Datenmaterial, etwa infolge einer staatsanwaltschaftlichen Beschlagnahme, zur Kenntnis des Staates gelangen kann.

2. Ausgewählte Einzelkritik

Der Gesetzentwurf weist nicht mehr die bekannte Matrix „öffentlich“ und „nichtöffentlich“ sowie „in geschlossenen Räumen“ und „unter freiem Himmel“ auf, wie sie dem bundesrechtlichen Versammlungsgesetz eigen ist. Die Neuordnung ist deshalb problematisch, weil die bisherige Systematik nicht deskriptiv zu verstehen ist, sondern den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für bestimmte Formen von Versammlungen Ausdruck gibt. Obwohl nur Versammlungen unter freiem Himmel dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG unterliegen und die anderen Versammlungen grundsätzlich vorbehaltlos gewährleistet sind, schert der Gesetzentwurf alles über einen Kamm. Die Folge werden Binnendifferenzierungen bei der Auslegung und Anwendung der einzelnen Normen sein müssen, was die Rechtsklarheit und -sicherheit nicht erhöhen wird. Soweit es der vorliegende Entwurf stattdessen unternimmt, eine Versammlung chronologisch bzw. thematisch normativ abzuarbeiten, wird auch das nicht konsequent durchgehalten; so ist etwa der Veranstalter in § 4 des Entwurfs, die Versammlungsleitung aber erst in § 7 des Entwurfs definiert, obwohl letztere schon in § 6 Abs. 3 des Entwurfs angesprochen wird.

Dass das Gesetz mit einer bestimmten Überzeugung verfasst worden ist, zeigt sich daran, dass einerseits Selbstverständliches normiert und andererseits Redundanzen vorkommen, um Einzelaussagen Nachdruck zu verleihen. So ist beispielsweise die Formulierung der Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit (§ 3 des Entwurfs) überflüssig, weil sich eine allgemeine Regelung bereits in § 73 LVwG befindet. Erst recht fragt sich, was der Zusatz „anhand eines strengen Maßstabes“ zu bedeuten hat, da die Verhältnismäßigkeit doch selbst gerade Ausdruck der Zähmung der Staatsgewalt ist. Doppelungen finden sich nicht zufällig dort, wo der Gesetzesentwurf besonders eindrucksvoll sein will, so bei §§ 10 Abs. 2 und 11 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs.

Auch die Anzeigepflicht ist von der Erwägung getragen, Versammlungen möglichst leicht zu ermöglichen. Ein Entfallen der Anzeigepflicht, „wenn nicht mehr als 10 Teilnehmerinnen und Teilnehmer und durch diese keine Verkehrsbehinderungen zu erwarten sind“, wirft allerdings Fragen der Darlegung und des Beweises auf. Ob unter dem Gesichtspunkt der erleichterten Durchführung das pauschale Entfallen einer Sondernutzungserlaubnis gemäß § 6 Abs. 4 des Entwurfs hilfreich ist, erscheint ebenfalls fraglich.

Die Einbeziehung von Grundstücken in Privateigentum, „die einem allgemeinen Publikum geöffnet sind“ (§ 9), wirft vielfältige Probleme nicht zuletzt verfassungsrechtlicher Art auf. So wird hier in das verfassungskräftig geschützte Eigentumsrecht der privaten Grundstückseigentümer eingegriffen, ihre exklusive Verfügungsgewalt, die sich im Hausrecht manifestiert, aufgehoben und so eine neue Form der Sozialbindung des Eigentums statuiert. Die Haftung wird ebensowenig geregelt wie eine Entschädigung. Offenbar beseelt von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Demonstrationen am Frankfurter Flughafen wird übersehen, dass es sich dort um die Verkehrsflächen von Grundstücken handelte, die im Eigentum von der öffentlichen Hand beherrschten Unternehmen und nicht von materiell Privaten standen. Hier besteht ganz sicher noch Beratungsbedarf.

Innovativ sind sicher die Vorschriften des § 12 (Parlamentsinformation) und des § 13 (Konfliktmanagement) des Entwurfs. Auch wenn der Regelungsgegenstand bereits der Praxis entspricht, ist es zweckmäßig, hierfür einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen.

Ob überhaupt die Notwendigkeit einer unabhängigen Versammlungsbeobachtung, wie sie § 17 des Entwurfs vorsieht, besteht, wird noch zu diskutieren sein. Ungeachtet dessen begegnet der hier festgelegte Status der Beobachter vielfältigen Einwänden. Zunächst wird durch das Recht zur ungehinderten Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton erheblich in die Persönlichkeitsrechte der Versammlungsteilnehmer eingegriffen. Der Verweis des § 17 Abs. 3 S. 2 des Entwurfs auf § 20 Abs. 2 des Entwurfs kann entweder als Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweisung verstanden werden. Ersterenfalls kämen den Versammlungsbeobachtern erheblich mehr Rechte zu als der Polizei, deren Recht zu Aufnahmen und Aufzeichnungen an eine Gefahr gebunden wird. Weiterhin ist ungeklärt, wer eigentlich die Beobachter schützt, die sich im Bereich der Versammlung vollständig bewegen dürfen, vielleicht aber von den Versammlungsteilnehmern nicht erwünscht sind. Insbesondere bei extremistischen Veranstaltungen lauert hier erhebliches Eskalationspotenzial.

Bei den Voraussetzungen zur Einschränkung der Versammlung sticht das in § 19 Abs. 2 des Entwurfs normierte Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Friedens hervor. Hier fragt sich, ob darin der verabschiedete Begriff der öffentlichen Ordnung in neuem Gewande und enggeführt auf bestimmte Meinungsäußerungen wieder eingeführt wird. Ob hierfür angesichts der in § 19 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs bereits tatbestandlich erfassten Straftatbestände ein Bedürfnis besteht, das die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe rechtfertigt, erscheint fraglich.

Die zum V. Abschnitt Datenschutz entworfene (einzige) Vorschrift des § 20 ist sehr lang geraten. Ungeachtet dessen sollte sie schon deshalb aufgegliedert werden, weil sie verschiedene Varianten der Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton erfasst, nämlich personenscharfe Datenerhebungen und Übersichtsaufnahmen, und darüber hinaus Dokumentations- und Revisionspflichten statuiert (§ 20 Abs. 7 und 8 des Entwurfs). Nur abschließend sei darauf hingewiesen, dass hier (§ 20 Abs. 2 Nr. 2) wie auch anderenorts (§ 11 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs) die Normverweise falsch sind.

3. Fazit

Zweifelloos ist die Schaffung eines Landesversammlungsgesetzes eine Aufgabe, der sich der Landesgesetzgeber stellen muss. Allerdings sollte das Landesgesetz dann eine verwaltungspraktikable und gerichtsfeste Normierung des Versammlungsrechts gewährleisten. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt eine vollständige Neukonzeption der Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit dar und verlässt von daher tradierte Bahnen. Das ist für sich betrachtet keineswegs bedenklich, rechtsdogmatisch aber schwieriger. Insofern werden die divergierenden Beschränkungsmöglichkeiten von öffentlichen/nichtöffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen/unter freiem Himmel nur unzureichend erfasst und die aus der Perspektive einer idealtypischen Versammlung im demokratischen Willensprozess wünschenswerten Erweiterungen ohne zureichenden Blick auf die Rechte Dritter oder die bewusste Ausnutzung von Freiräumen durch extremistische Versammlungen vorgenommen. Das disqualifiziert die vorgeschlagenen Normen und Instrumente keineswegs, vielmehr sind sie teilweise innovativ und bedenkenswert; vor einer Aufnahme in ein Landesversammlungsgesetz ist indes eine umfassende rechtssystematische Durchdringung unerlässlich.

Kiel, den 22. Februar 2012

gez.

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts