

Bundesvorstand:
Prof. Dr. Rosemarie Will, Vorsitzende
Tobias Baur
Dr. Christoph Bruch
Johann-Albrecht Haupt
Ute Hausmann
Werner Koep-Kerstin, stellv. Vorsitzender
Nils Leopold, LL.M.
Dr. Jens Puschke
Jutta Roitsch-Wittkowsky
Geschäftsführung:
Martina Kant / Sven Lüders

Beiratsmitglieder:
Prof. Edgar Baeger
Prof. Dr. Thea Bauriedl
Prof. Dr. Volker Bialas
Prof. Dr. Lorenz Böllinger
Daniela Dahn
Dr. Dieter Deiseroth
Prof. Dr. Erhard Denninger
Prof. Dr. Johannes Feest
Ulrich Finckh
Prof. Dr. Monika Frommel
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka
Prof. Dr. Michael Th. Greven

Dr. Klaus Hahnzog
Dr. Heinrich Hannover
Dr. Detlef Hensche
Prof. Dr. Hartmut von Hentig
Heide Hering
Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch
Friedrich Huth
Prof. Dr. Herbert Jäger
Prof. Dr. Walter Jens
Elisabeth Kilali
Dr. Thomas Krämer
Ulrich Krüger-Limberger
Renate Künast, MdB

Prof. Dr. Martin Kutscha
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB
Dr. Till Müller-Heidelberg
Dr. Gerd Pflaumer
Claudia Roth, MdB
Jürgen Roth
Prof. Dr. Fritz Sack
Klaus Scheunemann
Georg Schlaga
Helga Schuchardt
Dr. Karl-Ludwig Sommer
Prof. Klaus Staeck

Prof. Dr. Ilse Staff
Prof. Dr. Wilhelm Steinmüller
Werner Vitt
Prof. Dr. Alexander Wittkowsky
Rosi Wolf-Almanasreh
Dr. Dieter Wunder
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

Stand: Januar 2012

BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative

HUMANISTISCHE UNION e.V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte,
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 -56
Fax: 030 / 20 45 02 -57
info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

**Humanistische
Union**

Berlin, 24.02.2012

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3697

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land
Schleswig-Holstein (Versammlungsfreiheitsgesetz – VersFG SH)
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/1955

Vorbemerkung:

Die nach der Änderung der Gesetzgebungszuständigkeit bisher in Bayern und Niedersachsen verabschiedeten Landes-Versammlungsgesetze schreiben grundsätzlich die Regelungsansätze des Versammlungsgesetzes des Bundes fort und verschärfen dessen einschränkende Bestimmungen teilweise noch deutlich. Dies hat dazu geführt, dass einzelne Regelungen aus diesen Gesetzen vom Bundesverfassungsgericht beanstandet worden sind und nachgebessert werden mussten (Bayern) bzw. derzeit vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens überprüft werden (Niedersachsen; der Text der Beschwerdeschrift ist unter www.versammlungsfreiheit-nds.de/ abrufbar).

Demgegenüber verfolgt der Entwurf der GRÜNEN einen Ansatz, der in einem größtmöglichen Umfang eine ungehinderte, von bürokratischen Vorgaben und Auflagen freie Ausübung des Versammlungsrechts zu gewährleisten sucht. Dieser andere Ansatz und Anspruch kommt auch schon in der Bezeichnung des Gesetzes („Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit...“) zum Ausdruck. Aus bürgerrechtlicher Sicht ist dies uneingeschränkt zu begrüßen, weil es der fundamentalen Bedeutung des Grundrechts aus Artikel 8 Grundgesetz für unsere parlamentarische, repräsentative Demokratie und für das Funktionieren unserer Bürgergesellschaft Rechnung trägt.

Zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs:

Zu § 1 (Versammlungsfreiheit):

Zu begrüßen ist, dass der Entwurf in Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich hervorhebt, dass nicht nur die Teilnahme an einer Versammlung, sondern auch die Veranstaltung einer Versammlung vom Schutz des Grundrechts erfasst wird.

...

Zu § 2 Absatz 1 Satz 1 (Begriff der Versammlung):

Durch die Definition in Absatz 1 Satz 1 („mindestens zwei Personen“) werden auch sogenannte Kleinstversammlungen in den Geltungsbereich des Gesetzes einbezogen. Problematisch ist dies deshalb, weil bei Betroffenen hier vielfach das Bewusstsein fehlen wird, dass es sich bei einer entsprechenden Veranstaltung überhaupt um eine Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes handelt. Richtigerweise differenziert der Entwurf daher im Zusammenhang mit der in § 6 Absatz 1 für Versammlungen unter freiem Himmel festgelegten Anzeigepflicht und nimmt in Satz 3 Versammlungen mit nicht mehr als zehn Teilnehmern von der Anzeigepflicht aus. Die Festlegung einer Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel in § 6 Absatz 1 leitet ihre Rechtfertigung daraus ab, dass bei derartigen Versammlungen vielfach besondere Vorkehrungen erforderlich sind, um einen störungsfreien Ablauf durch Verkehrsregelungen oder sonstige Vorkehrungen zu ermöglichen und die Interessen Dritter sowie das Gemeinschaftsinteresse wirkungsvoll zu schützen (BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 1985 – 1 BvR 233, 341/81; vgl. BT-Drs. 8/1845, S. 10).

Eine Einbeziehung von Kleinstversammlungen in die Anzeigepflicht mit entsprechender Bußgeldbewehrung, wie sie z. B. im Niedersächsischen Versammlungsgesetz festgelegt ist, würde zu einer unverhältnismäßigen und daher verfassungswidrigen Einschränkung der Versammlungsfreiheit führen.

Zu § 2 Absatz 1 und Absatz 2 im Übrigen:

Zu begrüßen ist, gerade auch im Sinne der Regelungsklarheit und -verständlichkeit für die Normadressaten, dass der Entwurf klarstellt, dass rein zufällige Menschenansammlungen und Zusammenkünfte, bei denen keine gemeinsame Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung bezweckt ist, den Versammlungsbegriff nicht erfüllen und dass eine Versammlung nur dann öffentlich ist, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmbar Personenkreis beschränkt ist.

Zu § 3 (Verhältnismäßigkeit):

Die Betonung der Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für alle beschränkenden Maßnahmen entspricht dem programmatischen Ansatz des Entwurfes und der Gesetzesbezeichnung („Gesetz zum Schutz der Versammlungsfreiheit“). Die Regelung wiederholt die Grundsätze, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit langem als Ausformung des grundgesetzlich garantierten Verhältnismäßigkeitsprinzips anerkannt sind; gleichwohl ist es sinnvoll, sie noch einmal ausdrücklich im Gesetz auszuformulieren und damit für Betroffene wie für Versammlungsbehörden zu konkretisieren. Kritiker mögen dies im Sinne einer strikten Normensparsamkeit für entbehrlich halten, es verbessert aber eindeutig die praktische Handhabung der Regelungen und ist auch in anderen Gesetzen üblich (vgl. z. B. § 3a Bundesdatenschutzgesetz).

Kritisch anzumerken ist lediglich, dass der Begriff der „anderen hohen Rechtsgüter“ bisher nicht belegt und sehr unbestimmt ist.

Zu § 6 (Anzeige):

Die Herausnahme von Spontanversammlungen und von Versammlungen mit nicht mehr als 10 Teilnehmern (siehe dazu oben unter § 2 Absatz 1) aus der Anzeigepflicht ist ebenso zu begrüßen wie die Regelung in Absatz 2 für sogenannte Eilversammlungen.

Der Inhalt der Anzeigepflicht in Absatz 3 versucht, die erforderlichen Angaben auf ein Mindestmaß zu beschränken und die bürokratischen Hürden niedrig zu halten. Dies ist nachdrücklich zu unterstützen; der Entwurf setzt sich hier erkennbar von den ausufernden und abschreckend wirkenden Anforderungen ab, die beispielsweise das Niedersächsische Versammlungsgesetz in seinem § 5 Absatz 2 und 3 enthält und die Gegenstand des bereits angesprochenen Verfassungsbeschwerdeverfahrens sind (vgl. S. 44 ff. der Beschwerdeschrift).

Kritisch zu bewerten ist allerdings die Vorgabe des Entwurfs in Absatz 3 Satz 2, dass nicht nur für den Veranstalter, sondern – sofern der Veranstalter die Leitung der Versammlung nicht selbst innehat, die Leitung einer anderen Person überträgt (vgl. § 7 Absatz 2) – auch für den Leiter der Veranstaltung neben dem Namen auch die Anschrift anzugeben ist. Die Versammlungsbehörde benötigt vor Beginn der Veranstaltung die Anschrift des Versammlungsleiters in der Regel nicht, da dieser während der Versammlung auch ohne Kenntnis seiner Adresse vor Ort identifizierbar und damit erreichbar ist und Anordnungen der Versammlungsbehörde vor Versammlungsbeginn nicht an den Leiter, sondern an den Anmelder zu richten sind.

Im Sinne der Lesbarkeit und Verständlichkeit der Vorschrift wäre es, wenn in § 6 Absatz 3 Satz 5 durch einen Verweis auf § 26 klargestellt würde, welches die zuständige Behörde ist.

Zu § 9 (Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum):

Die Zulässigkeit von öffentlichen Versammlungen auf Verkehrsflächen in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, ohne dass eine Zustimmung des/der EigentümerIn erforderlich ist, ist zu begrüßen.

Öffnet ein privater Eigentümer Räume für die Öffentlichkeit und macht sie allgemein zugänglich, muss auch der private Eigentümer unmittelbar an Artikel 8 GG gebunden werden. Ob ein Ort als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen ist, richtet sich nach dem Leitbild des öffentlichen Forums (vgl. BVerfG, Urteil v. 22.2.2011, Az. 1 BvR 699/09). Dieses ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Beabsichtigte Zusammenkünfte in Räumen, die als Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs ausgestaltet sind, fallen deshalb in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Dies gilt unabhängig davon, ob die der Allgemeinheit geöffneten Orte als solche in der freien Natur oder in geschlossenen Gebäuden liegen. Maßgeblich ist, dass Versammlungen an solchen Orten ihrerseits in einem öffentlichen Raum, das heißt inmitten eines allgemeinen Publikumsverkehrs stattfinden und von diesem nicht räumlich getrennt sind.

Zu §§ 10 (Grundsätze für das staatliche Handeln), 11 (Kooperationsgebot und Schutzaufgabe) und 13 (Konfliktmanagement):

Diese Regelungen tragen dem Anspruch des Entwurfes, das Versammlungsrecht so auszugestalten, dass es möglichst umfassend wahrgenommen werden kann und die Versammlungsfreiheit so wenig wie möglich eingeschränkt wird, in besonderer Weise Rechnung. Wenn Kritiker einwenden, dass die Regelungen überflüssig seien, weil in der Praxis schon bisher entsprechend verfahren worden sei, so verkennen sie, dass mit der Verankerung von Transparenz- und Kooperationsgebot sowie des Konfliktmanagements und der Konkretisierungen und umfassenden Ausformungen im Gesetz eine andere, nämlich nunmehr verpflichtende und damit auch „einklagbare“ Qualität sowie eine Vereinheitlichung der Anwendungspraxis erreicht wird. Vielleicht kann es helfen, die Widerstände gegen eine Verankerung im Gesetz zu überwinden, wenn in einer zeitgleich mit dem Gesetzesbeschluss verabschiedeten Entschließung der Landtag die Landesregierung bittet, dem Parlament nach Ablauf

von drei Jahren einen Bericht über die praktischen Erfahrungen mit der Anwendung dieser Regelungen vorzulegen und dabei zugleich Vorschläge zu ihrer Änderung und/oder Weiterentwicklung vorzulegen.

Zu § 12 (Parlamentsinformation):

Die Vorschrift erscheint entbehrlich und in ihren möglichen Auswirkungen problematisch.

Abgesehen davon, dass der Begriff der „Großdemonstration“ nicht eindeutig belegt ist, kann auch unabhängig von der in § 12 vorgesehenen Regelung das Parlament jederzeit einen Bericht der Landesregierung über geplante oder stattgefundene Versammlungen anfordern und in Form von Entschlüssen daraus abgeleitete Handlungsaufforderungen an die Landesregierung richten. Eine zwingende Berichtspflicht gegenüber dem Landtag auch schon im Vorfeld von „Großdemonstrationen“ begründet zudem die Befürchtung, dass dies zu einer Verzögerung in der Bearbeitung von Versammlungsanzeigen, zu einer „Aufschaukelung“ der politischen Bewertung von angezeigten Versammlungen oder von möglichen Verläufen von Versammlungen sowie zu einer Verzögerung der nach § 19 des Entwurfs zu treffenden Entscheidungen der Versammlungsbehörde führen und damit im Ergebnis die zeitgerechte Vorbereitung und Durchführung einer Versammlung gefährden würde. Als Nebeneffekt ist zudem zu besorgen, dass die Versammlungsbehörde, um gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtages auch umfassend auskunftsfähig zu sein, verleitet würde, schon im Vorfeld von Versammlungen im Übermaß Informationen, auch solche personenbezogener Art über Veranstalter, Versammlungszweck, Veranstaltungsumfeld, Ordnungskräfte usw. zu sammeln, so dass durch die im Entwurf zum Schutz der Versammlungsfreiheit formulierte Regelung in ihren praktischen Auswirkungen das Gegenteil erreicht werden würde.

Zu § 16 (Uniformverbot):

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf in Absatz 1 nur das Tragen von „Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken“ untersagt und damit den Anwendungsbereich der Regelung für Betroffene wie für Versammlungsbehörden vergleichsweise gut bestimmbar hält. Wenn, wie beispielsweise in § 3 Absatz 3 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes, darüber hinaus in sehr unbestimmter Form auch ein Auftreten in anderer Art und Weise, das den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt, einbezogen werden würde, würde der Anwendungsbereich nicht nur erheblich ausgeweitet, sondern in seinen Grenzen auch kaum mehr bestimmbar sein.

Zu § 17 (Unabhängige Versammlungsbeobachtung):

Auch gegen diese Regelung des Entwurfs hat es schon bei der ersten Lesung erhebliche Vorbehalte gegeben (vgl. Plenarprotokoll, S. 5666, 5667, 5669).

Aus bürgerrechtlicher Sicht ist eine unabhängige Beobachtung des Demonstrationsgeschehens nachdrücklich zu befürworten. Jedoch sieht die Humanistische Union bei der konkreten rechtlichen Ausgestaltung dieses Instruments, wie sie in dem vorliegenden Entwurf vorgenommen wird, noch Diskussionsbedarf, z. B. beim Akkreditierungsverfahren, bei der Frist für die Vorabanzeige und bei den Regelungen zur Beschränkung der Zahl der Demonstrationsbeobachter. Ziel muss es sein, unnötige bürokratische Hürden zu vermeiden sowie die Versammlungsbeobachtung als ein Instrument bürgerschaftlicher Kontrolle und zur Befriedung von Versammlungen zu stärken.

Außerdem ist zu prüfen, ob und inwieweit noch eine spezielle, einschränkende Vorschrift zur möglichen Beschlagnahme der von den Versammlungsbeobachtern angefertigten Bild- und Tonauf-

zeichnungen eingefügt werden sollte, um der Gefahr entgegenzuwirken, dass die Versammlungsbeobachter insoweit in den Augen der Versammlungsteilnehmer ihre neutrale Stellung verlieren und als potentielle „Hilfstruppen“ der Versammlungsbehörde und der Polizei angesehen werden.

Ob die letztlich gefundene konkrete Ausgestaltung der Regelung insgesamt allen praktischen Anforderungen genügt, könnte – entsprechend dem Vorschlag zu den §§ 10, 11, und 13 – auf der Grundlage eines nach drei Jahren zu erstattenden Berichts der Landesregierung evaluiert werden.

Zu § 19 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung):

§ 19 Absatz 1 Nr. 3 regelt bereits, dass eine Versammlung beschränkt, verboten oder aufgelöst werden kann, wenn eine unmittelbare Gefahr dafür besteht, dass „in der Versammlung gegen Strafgesetze verstoßen wird“.

Absatz 2 hält die Humanistische Union daher für entbehrlich, da dort in einer weitergehenden Formulierung faktisch auf § 130 Absatz 4 Strafgesetzbuch Bezug genommen wird, mit dem Unterschied, dass der Gesetzentwurf jedwede Gewalt- oder Willkürherrschaft im Blick hat und nicht allein wie in § 130 StGB die nationalsozialistische.

Weitergehende Regelungen, insbesondere solche, die bestimmte – bislang nicht strafbare – Meinungsäußerungen mit einem Demonstrationsverbot belegen wollen, sind jedoch schwerlich mit den Grundrechten auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Einklang zu bringen. Denn gerade die Versammlungsfreiheit schützt öffentlich vorgetragene Meinungen von Minderheiten, seien sie auch verabscheuungswürdig oder vollkommen abwegig.

In § 19 sollte in Absatz 1 Nr. 3 darüber hinaus klargestellt werden, dass nicht (die unmittelbare Gefahr für) jedwedes Officialdelikt durch einzelne Teilnehmer zum Verbot oder zur Auflösung der Versammlung führen kann. Demonstrationsverbote können nur in absoluten Ausnahmefällen gerechtfertigt sein und müssen verhältnismäßig sein.

Die Reichweite der Regelung in Absatz 3 ist nur schwer eingrenzbar, weil der Begriff der „symbolträchtigen Stätten oder Tage“ unklar und wandelbar, wenn nicht sogar willkürlich ist. Auf Absatz 3 sollte daher ebenso verzichtet werden.

Zu § 20 (Aufzeichnungen von Bild und Ton):

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf an die Herstellung und Verwendung von Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen strenge Anforderungen formuliert. Da es nach dem Stand der Technik heute möglich ist, von bildlichen Übersichtsaufnahmen jederzeit per Zoom in eine Nahaufnahme überzugehen und den Einzelnen individuell zu erfassen, ist besonders die Regelung in § 20 Absatz 4 Satz 4, die die Identifizierung von Personen nur in engen Ausnahmefällen ermöglicht, außerordentlich wichtig. Auch die gesetzlich fixierte Revision durch das Unabhängige Zentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein ist aus bürgerrechtlicher Sicht zu unterstützen.