



Gewerkschaft der Polizei - Max-Giese-Straße 22 - 24116 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Dörte Schönfelder
Postfach 71 21

24171 Kiel

Telefon: 04 31 - 1 70 91
Telefax: 04 31 - 1 70 92
E-Mail: gdp-schleswig-holstein@gdp-online.de
Internet: www.gdp-schleswig-holstein.de

Bürozeiten:
Mo / Di / Do 7.30 bis 16.30 Uhr
Mi 7.30 bis 15.30 Uhr
Fr 7.30 bis 13.00 Uhr

Bankverbindung: SEB Bank Kiel
BLZ 210 101 11 - Konto-Nr. 1 050 030 600

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen

Datum

67.27
rr/ro

24. Februar 2012

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 26. Januar 2012 baten Sie uns zu dem vorgelegten Entwurf des oben genannten Gesetzes eine Stellungnahme abzugeben.

Diesem Wunsch entsprechend haben wir durch Beteiligung innergewerkschaftlicher Gremien die nachstehende Stellungnahme erarbeitet:

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein (Versammlungsfreiheitsgesetz) – Drucksache 17/1955

1. Allgemein:

Nach Auffassung der GdP sollten bei der Neufassung eines Landesversammlungs-gesetzes insbesondere folgende Eckpunkte beachtet werden:

- Legaldefinition des Versammlungsbegriffes
- Normierung der Kooperationsverpflichtungen
- Regelung der Anwesenheit von Polizeikräften bei Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen
- Regelung von Versammlungen auf tatsächlich-öffentlichen Verkehrsflächen
- Umwidmung der Anmelde- zur Anzeigepflicht, Präzisierung der Veranstalter- und Leiterobliegenheiten
- Aufnahme von differenzierten Zuständigkeitsregeln
- Berücksichtigung der verschiedenen Formen von Versammlungen (öffentlich / nichtöffentlich / unter freiem Himmel / in geschlossenen Räumen)

- Berücksichtigung der verfassungsrechtlich determinierten Einschreitschwellen bei den unterschiedlichen Versammlungstypen
- Entkriminalisierung bestehender Verbotsnormen und Bindung der Verfolgbarkeit an eine vorherige Verwaltungsmaßnahme (Verwaltungsakzessorietät)
- Aufnahme von Maßnahmen im Vorfeld von Versammlungen unter Beachtung des Art. 8 GG
- Abschließende Regelung informationeller Maßnahmen unter Berücksichtigung von offenen und unter Umständen verdeckten Eingriffen mit sowie ohne Technikeinsatz
- Einführung einer Transferklausel in das allgemeine Polizeigesetz unter Festlegung einer Mindesteinschreitschwelle und / oder Berücksichtigung des Zitiergebotes im allgemeinen Polizeigesetz
- Klarer Gesetzesaufbau und eindeutige Gesetzesgliederung.

2. Einzelbestimmungen:

§ 1 Versammlungsfreiheit

Die Beschränkung in § 1 Abs. 2 auf öffentliche Versammlungen irritiert und sollte gestrichen werden, da in Abs. 1 richtigerweise eine solche Limitierung nicht vorhanden ist.

§ 2 Begriff der Versammlung

Sowohl die Begriffsdefinitionen der Versammlung als auch der Öffentlichkeit sind gelungen. Diese Terminologie sollte im Gesetz aber durchgängig verwendet werden, da alle Versammlungsformen damit abgedeckt sind (vgl. dazu aber § 12).

§ 3 Verhältnismäßigkeit

Dieser Paragraph nimmt das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip auf, ohne dass damit eine besondere Wirkung eintritt, sondern wohl eher als deklaratorischen Hinweis zu verstehen ist. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip genießt bereits einen besonders hohen Stellenwert, so dass aus gesetzesökonomischen Gründen auf diese Norm verzichtet werden könnte.

§ 4 Veranstalter einer Versammlung

Im Gegensatz zum VersG des Bundes wird die Rechtsfigur des Veranstalters ausdrücklich mit aufgenommen und kann inhaltlich überzeugen.

§ 5 Einladung

Diese Norm ist als unproblematisch einzustufen.

§ 6 Anzeige

Das Entfallen der Anzeigepflicht bei einer Teilnehmerzahl, die unter zehn liegt, vermag aus praktischen und rechtlichen Gründen nicht zu überzeugen. Es ist im Einzelfall schwer vorherzusagen, mit wie viel Teilnehmern zu rechnen ist. Auch wirkt die Zahl „gegriffen“. Darüber hinaus ist mit einer derartigen Festlegung eine Verstärkung des

Grundrechtes nicht erkennbar. Die Berechnungsformel sollte ersatzlos gestrichen werden.

Hinsichtlich der Bekanntgabe der persönlichen Daten von Veranstalter und Leiter wäre es gut, wenn auch eine Erreichbarkeit mit aufgenommen werden würde. Damit wären die Kommunikationsmöglichkeiten der Verantwortlichen zumindest gesetzlich festgeschrieben.

Es fehlt eine Vorschrift oder Passage, in der klargestellt wird, dass die Namen der Ordner vor Veranstaltungsbeginn der zuständigen Behörde / Polizei mitzuteilen sind, damit deren Geeignetheit überprüft werden kann. Diese Verpflichtung könnte auch an eine Gefahrenprognose gekoppelt werden.

§ 7 Versammlungsleitung

Die Norm entspricht den tatsächlichen Anforderungen. Lediglich ein redaktioneller Fehler ist aufgefallen. In Abs. 2 Satz 3 werden die Worte „bei der“ auseinander geschrieben.

§ 8 Befugnisse der Versammlungsleitung, Versammlungsdurchführung

Die bereits veränderten Inhalte gegenüber den ersten Entwürfen hinsichtlich der Ordner (Aufgabe der Volljährigkeit, klare Kennzeichnungsvorgaben) sind zu begrüßen.

Der Ausschluss von Teilnehmern bei Versammlungen unter freiem Himmel im öffentlichen Raum sollte aus Gründen der Klarheit der zuständigen Behörde vorbehalten bleiben. Es ist zumindest streitig, ob der Leiter als Selbstverwaltungsorgan der Versammlung diese Kompetenz hat oder ob ein hoheitlicher Eingriffsakt erforderlich ist.

§ 9 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Die aktuelle Aufnahme dieser Regelung ist folgerichtig und entspricht der jüngsten Rechtsprechung.

§ 10 Grundsätze staatlichen Handelns

Auch wenn mit den Mitteln des Konfliktmanagements und der damit verbundenen „taktischen Kommunikation“ inzwischen gute praktische Erfahrungen gemacht wurden, ist ein taktisches Einsatzmittel nicht unmittelbar in einem Gesetz aufzunehmen, sondern ist polizeiintern - beispielsweise in Erlassen - zu regeln.

Die Ausführungen zum Erstanmelderprivileg gehen zu weit und decken sich nicht mit der gegenwärtigen Rechtsprechung. Der Ordnungsgrundsatz der Priorität ist rechtlich weitgehend entschieden und bewirkt, dass dieses Privileg nicht durchgreift. Insofern langt als Korrektiv „außergewöhnliche Umstände“ wohl nicht aus.

§ 11 Kooperationsgebot und Schutzaufgabe

Zunächst ist festzustellen, dass sich Inhalte aus § 10 und § 11 überschneiden. Hier könnte eine Zusammenfassung sinnvoll sein. Weiterhin dürfte es sich bei der Nennung des § 18 Abs. 1 um einen redaktionellen Fehler handeln, da inhaltlich der § 19 gemeint sein dürfte.

Die parallele Nennung des Veranstalters und Leiters in Abs. 2 überzeugt nicht. Es ist wichtig einen Ansprechpartner zu haben. Der Veranstalter kann den Leiter zu einem Koordinationsgespräch mitnehmen oder ihm die Kompetenz übertragen. Es ist nicht ersichtlich, warum das Kooperationsgespräch beiden Personen gleichrangig angeboten

werden soll. Eine zeitgleiche und geteilte Verantwortlichkeit kennt das Versammlungsrecht dem Grunde nach nicht (vgl. z. B. § 7).

§ 12 Parlamentsinformation

Weder Wortwahl wie Großdemonstration und zuständige Behörde (Polizei?) noch die Zielrichtung können überzeugen. Es ist aus verschiedenen Gründen schwierig, bei derartigen Lagen im Vorfeld das Parlament durch „zuständige Behörden“ informieren zu lassen. Auch könnte hier der Eindruck der „Befangenheit“ entstehen. Die berechtigten Interessen der Parlamentarier sollten im Rahmen der Berichts- und Informationspflichten nach der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages berücksichtigt werden.

§ 13 Konfliktmanagement

Vgl. die Ausführungen zu § 10.

§ 14 Störungs- und Waffenverbot

Der Tatbestand entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

§ 15 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Die Vorschrift kann in der vorliegenden modifizierten Form gegenüber dem VersG des Bundes überzeugen. Als gelungen kann die Verbindung zwischen der Anordnung der zuständigen Behörde und der Begehung einer Ordnungswidrigkeit nach § 22 angesehen werden (Verwaltungsakzessorietät). Diese Verknüpfung schafft Rechtsklarheit und dient auch praktischen Bedürfnissen.

§ 16 Uniformverbot

Die Inhalte weichen vom § 3 VersG des Bundes ab, der allerdings auch nicht unumstritten ist. Die Festlegungen auf Versammlungen unter freiem Himmel und die Einschüchterung auf Dritte können aber nachvollzogen werden. Defizite für die Praxis sind nicht erkennbar.

Die Aufnahme der Rechtsfigur der Verwaltungsakzessorietät (die Begehung einer Ordnungswidrigkeit hängt von einer vorherigen Verwaltungsmaßnahme ab - § 22 Abs. 1 Nr. 8) ist sinnvoll und entspricht der Regelung wie in § 15.

§ 17 Unabhängige Versammlungsbeobachtung

Als schwierig und wahrscheinlich auch in vielen Fällen kaum durchführbar ist das in Abs. 3 verbrieftete Recht zur vollständigen Bewegungsfreiheit im Bereich der Versammlung von neutralen Beobachtern und zur ungehinderten Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton. Eine Eingrenzung auf z. B. nur Versammlungen unter freiem Himmel findet nicht statt. Der pauschale und irritierende Verweis auf § 20 führt zu Unklarheiten, da neutrale Beobachter nicht hoheitlich handeln. Allerdings sind sie an andere Rechtsvorschriften wie z. B. das Kunst-Urheberrechtsgesetz gebunden.

Weiterhin könnte diese Regelung den Grundsatz der Staatsfreiheit von Versammlungen und die Rechte des Veranstalters berühren.

Insgesamt stellt sich Frage, ob eine solche Regelung überhaupt erforderlich ist. Auch jetzt ist der Zugang zu Versammlungen grundsätzlich jedermann eröffnet, sofern er sich mit dem Thema auseinandersetzen will. Aus rechtlichen aber auch aus tatsächlichen Gründen erscheint diese Regelung fragwürdig und ist damit verzichtbar.

§ 18 Anwesenheitsrecht der Polizei

Das nunmehr gegenüber den Vorentwürfen geregelte Anwesenheitsrecht der Polizei entspricht der aktuellen Rechtsprechung und führt zur Rechtsklarheit, indem ein differenzierter Tatbestand geschaffen wurde.

§ 19 Beschränkung, Verbot, Auflösung

Völlig misslungen ist der Versuch, eine gemeinsame Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen zu kreieren, da sehr unterschiedliche Schranken in der Verfassung niedergeschrieben sind. Hier ist eine differenzierte Beschreibung erforderlich. Ansonsten würden die strengen Regeln für Versammlungen in geschlossenen Räumen auch für Versammlungen unter freiem Himmel gelten. Dies wiederum würde zu erheblichen und nicht vertretbaren Regelungslücken in der Praxis führen.

Die Rechtsfolgende Seite vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Die Aufgabe der Gefahrenschwelle wie in § 15 Abs. 1 VersG des Bundes (unmittelbare Gefährdung) geregelt, kann nicht nachvollzogen werden. Positiv ist, dass der bisherige und veraltete Begriff der Auflage ausgetauscht wurde (nun: Beschränkung). Allerdings sind leider auch in Zukunft für den Rechtsanwender Interpretationskünste erforderlich, indem Lösungen über den „Erst-Recht-Schluss“ gesucht werden müssen. In diesem Zusammenhang sollte noch einmal intensiv darüber nachgedacht werden, ob nicht wichtige polizeiliche Standardmaßnahmen im Landesversammlungsfreiheitsgesetz mit aufgenommen werden sollten. Darüber hinaus sollte über eine Transferklausel der Zugang zum allgemeinen Polizeirecht eröffnet werden. Damit würde die durch die Rechtsprechung „geborene“ Ergänzungstheorie legislatorisch festgeschrieben werden und das Zitiergebot würde für das allgemeine Polizeirecht entfallen. Auf diesem Wege entstünde die erforderliche Rechtssicherheit und die Anwendung von Rechtstheorien und Rückschlüssen wäre obsolet. Weiterhin wäre es in diesen Zusammenhang aus rechtlichen und praktischen Erwägungen wünschenswert, den so genannten polizeilichen Notstand direkt im Landesversammlungsfreiheitsgesetz zu regeln. Einerseits stellen Parallelveranstaltungen keine Seltenheit dar, andererseits entfielen damit der Rückgriff auf die Notstandsregelungen im allgemeinen Polizeirecht.

Die Inhalte in den Abs. 2 und 3 können in der vorliegenden Form nicht überzeugen und beugen auch verfassungsrechtlichen Bedenken. Zum einen fällt auf, dass weder die Tage noch die Stätten durch Gesetz oder eine Anlage präzisiert werden sowie die fehlende Verbindung zu Abs. 1 hinsichtlich der Gefahrenlage, was zumindest Irritationen auslöst. Zum anderen erscheint es fraglich, ob in Anlehnung an die BVerfGE v. 4.11.2009 (NJW, 2010, S. 47) eine Ausweitung an jede Gewalt- und Willkürherrschaft zulässig ist. Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung eine Ausnahme vom Sonderrechtsverbot (Art. 5 GG - § 130 Abs. 4 StGB) lediglich für die Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft anerkannt.

§ 20 Aufnahme und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Zu begrüßen ist, dass dieser Themenbereich umfangreich geregelt und damit auch die besondere Sensibilität derartige Eingriffe anlässlich von Versammlungen berücksichtigt wird.

Wie schon beim § 19 ist auch hier zu kritisieren, dass nicht entsprechend der Schranken aus Art. 8 GG zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter frei-

em Himmel unterschieden wird. Dadurch entstehen ohne Not Regelungslücken. Hier sollte auf jeden Fall nachgebessert werden.

Im § 20 wird im Gegensatz zu den §§ 12a, 19a VersG des Bundes die Polizei nicht ausdrücklich benannt, vielmehr wird auf die zuständige Behörde abgestellt, die sich dem Grunde nach aus § 26 ergibt, ohne dass der § 20 dort aufgeführt wird. Insofern ist zumindest die Polizei nicht als zuständige Behörde einzustufen. Damit stellt sich die Sinnhaftigkeit der Norm. Die Ordnungsbehörde wäre so z. B. zuständige Behörde im Zusammenhang mit der Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes nach Abs. 4.

Positiv hervorzuheben ist, dass der Tatbestand in Abs. 1 nicht nur den Technikeinsatz, sondern auch die Datenerhebung ohne technische Mittel berücksichtigt. Dadurch entfällt die Anwendung der Rückschlusstheorie. Damit verbunden ist aber auch, dass verdeckte Maßnahmen nicht mehr begründbar sind. Aus Abs. 6 ergibt sich der Grundsatz der Offenheit. Der im Gesetz gebrauchte Zusatz „zumindest offen erkennbar“ ist verzichtbar, da er redundant ist. Während zielgerichtete verdeckte Maßnahmen sich wohl nicht mit dem Versammlungsgrundrecht in Verbindung bringen lassen, stellt sich aber die Frage, ob es nicht zumindest ein Regelungsbedürfnis für Eingriffe gibt, die für die betreffende Person nicht erkennbar sind. In der Literatur wird zwischen offenen, nicht erkennbaren und verdeckten Maßnahmen unterschieden. Auch im Versammlungsgeschehen tauchen immer wieder Einsatzsituationen auf, in denen das praktische Bedürfnis besteht, nicht von vornherein als Polizeibeamter erkennbar zu sein. Auf jeden Fall muss der Gesetzgeber darüber entscheiden, welche Datenerhebungsmaßnahmen zulässig sind und welche nicht. Die Anwendung methodischer Kunstgriffe durch die Verwaltung ist abzulehnen.

§§ 21 bis 26

Zu den bereits gemachten Ausführungen sind keine weiteren Anmerkungen für die Stellungnahme erkennbar.

Gliederung und Aufbau des Gesetzes

Die gewählte Gliederung des Gesetzes ist unübersichtlich, irritierend und un schlüssig. Aufgrund der komplexen Regelungsmaterie sollte auch ein eindeutiger Aufbau gewählt werden, in dem sich die Themen schon aus der Gliederung und den Überschriften ergeben. Schon aufgrund der unterschiedlichen Behandlung im Art. 8 GG sollte an der Differenzierung zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel festgehalten werden. Insofern bietet sich die Gliederung des VersG des Bundes an. Soweit ersichtlich haben sich an diesen Aufbau auch die Länder gehalten, die bereits ein eigenes Landesversammlungsgesetz verabschiedet haben. Auch dieser Aspekt spricht für eine einheitliche und länderübergreifende Systematik.

Mit freundlichen Grüßen
Der Vorstand
i. A.



Karl-Hermann Rehr
Landesgeschäftsführer