

Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem
Bundesverfassungsrichter a. D.

Auguststraße 15
D-22085 Hamburg
Tel. (040) 6422 5848
Fax: (040) 6964 5806
e-mail: whoffmann-riem@gmx.de
22.2.2012

Herrn Vorsitzenden
Thomas Rother
Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
Postfach 7121

24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3731

Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1955

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Gelegenheit, zu dem o. b. Gesetzentwurf schriftlich Stellung zu nehmen, bedanke ich mich. Da ich gegenwärtig durch meine Arbeit in der Venedig-Kommission des Europarats, mit der auch aktuell mehrere Auslandsreisen verbunden sind, sehr belastet bin, kann ich in der Kürze der Zeit nicht eingehend zu dem Entwurf Stellung nehmen. Das scheint mir auch insofern vertretbar, als angesichts der bevorstehenden Landtagswahlen eine eingehende parlamentarische Beratung kaum noch stattfinden könnte.

Bei einer eingehenden parlamentarischen Befassung mit dem Entwurf bestände auch Anlass, die zu diesem Entwurf in der (mir vorliegenden) Stellungnahme von Herrn Lt. Regierungsdirektor Hartmut Brenneisen (vom 21.2.2012) – trotz Zustimmung in vielem – an einer Reihe von Regelungen sowie dem Aufbau formulierte Kritik zu berücksichtigen. Bei dieser Stellungnahme handelt sich um eine sehr kenntnisreiche und treffende Analyse, die eine gute Beratungsgrundlage darstellt und der ich mich im Kern und in fast allen Einzelheiten – vorbehaltlich noch genauerer Prüfung – gern anschließe. Diese Stellungnahme gibt Anlass zu der Anregung und Hoffnung, es werde in der kommenden Legislaturperiode ein zweiter überarbeiteter Entwurf eingebracht.

Ich beschränke mich im Folgenden auf allgemeine Anmerkungen zu der Sinnhaftigkeit des Vorhabens und erkläre zugleich meine Bereitschaft, bei einer Befassung des neu gewählten Landtages mit diesem Entwurf oder weiteren vorgelegten Entwürfen zum Versammlungsgesetz ergänzend Stellung zu nehmen.

Das Anliegen des Gesetzesentwurfs, eine Modernisierung des Versammlungsrechts und eine entsprechende Novellierung des schleswig-holsteinischen Gesetzes vorzunehmen, begrüße ich. Nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern auch in anderen Bundesländern gilt das Versammlungsrecht immer noch auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes des Bundes aus dem Jahre 1953 (zwischenzeitlich mehrfach novelliert) zugrunde. Dieses ältere Versammlungsrecht nimmt zwar die grundrechtliche Garantie der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) auf und gibt dem Recht zu seiner Ausübung rechtsstaatliche Konturen. Dieses Gesetz steht aber zugleich noch vorrangig in der Tradition eines polizeirechtlichen Blicks auf die Versammlungsfreiheit – wie er für die Versammlungsgesetze in der Geschichte Deutschlands typisch war. Noch nicht hinreichend wird berücksichtigt, dass das grundrechtliche Versammlungsrecht ein Freiheitsrecht bürgerschaftlicher Selbstbestimmung ist. Zu den gesetzgeberischen Aufgaben der Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit und ihrer Beschränkung zum Schutze kollidierender Rechtsgüter gehört es, die für eine freiheitliche Demokratie bestimmende Idee bürgerschaftlicher Selbstbestimmung mit dem Ziel der größtmöglichen Gewährleistung der Autonomie der Versammlung zu verwirklichen. Zugleich muss rechtlich geschützten gegenläufigen Interessen Rechnung getragen werden. Unter Berücksichtigung der die Versammlungsfreiheit näher konkretisierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist heute davon auszugehen, dass Versammlungsrecht in erster Linie Grundrechtsgewährleistungsrecht ist – dabei müssen selbstverständlich auch die Grundrechte anderer gewährleistet bleiben –, und nicht vorrangig Gefahrenabwehrrecht.

Die durch die Föderalismusreform naheliegende Neugestaltung des Versammlungsrechts in den Bundesländern ist eine Chance, den aktuellen Anforderungen an Versammlungsrecht besser Rechnung zu tragen als es das bisherige Versammlungsrecht kann. Der Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesländer führt allerdings zu dem Risiko einer Zersplitterung des Versammlungsrechts, die auch unter Freiheitsaspekten nicht unbedenklich ist. Gelten in den unterschiedlichen Bundesländern unterschiedliche Versammlungsgesetze, so erschwert dies die Orientierung der Bürger über den jeweils geltenden rechtlichen Rahmen und kann zu Unklarheiten über die Grenzen des Erlaubten führen. Vor allem aber wird es den Ordnungskräften, die zum Teil im Rahmen von Amts- und Vollzugshilfe länderübergreifend tätig werden, erschwert, sich bei ihren ohnehin sehr schwierigen Einsätzen über die jeweils

geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen gewiss zu sein. Rechtsunsicherheiten bergen das Risiko unsicheren oder gar rechtswidrigen Verhaltens in sich.

Es liegt daher im Interesse wechselseitiger länderübergreifender Rücksichtnahme, möglichst aufeinander abgestimmte und insofern übersichtliche Regeln zu haben. Vor diesem Hintergrund habe ich in jüngerer Zeit den Arbeitskreis Versammlungsrecht initiiert, eine Gruppe von fünf Experten des Versammlungsrechts, die sich zusammengesetzt haben, um einen Musterentwurf für ein neues Versammlungsgesetz vorzulegen. Dieser soll es den Gesetzgebern in den Bundesländern ermöglichen, Anregungen für die Modernisierung des Versammlungsrechts zu geben, aber zugleich kann er als Vorlage dienen, die es ermöglicht, einen gewissen Grad der Vereinheitlichung des Versammlungsrechts zu erreichen.

Ich erlaube mir, Ihnen in der Anlage ein Exemplar dieses Musterentwurfs vorzulegen. In der Einleitung der Broschüre werden die Grundgedanken dargestellt. Es folgt der Gesetzentwurf und daran anschließend werden Begründungen für die einzelnen Formulierungen gegeben.

Der vorgelegte Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN greift Ideen dieses Musterentwurfs auf, ergänzt sie zum Teil um weitere Vorschläge, folgt allerdings in vielem nicht dem vom Arbeitskreis Versammlungsrecht vorgeschlagenen Aufbau eines Versammlungsgesetzes. Selbstverständlich ist jedes Landesparlament frei, auch hinsichtlich der Gliederung und Systematisierung eigenständige Wege zu gehen. Dies kann allerdings die Orientierung erschweren. Da der Entwurf des Arbeitskreises im Übrigen bemüht war, seine gegenüber dem geltenden Recht leicht veränderte Systematisierung unter Rückgriff auf zwischenzeitlich erfolgte Veränderungen zu begründen, rege ich an, möglichst dieser Systematisierung zu folgen, es sei denn, dass es begründete Einwände dagegen gibt. In der Stellungnahme von Herrn Brenneisen ist im Übrigen dargelegt, dass die neue Systematisierung durch den Gesetzentwurf keineswegs in jeder Hinsicht überzeugt.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



Wolfgang Hoffmann-Riem

Hinweis: Dem Schreiben beigelegt war die Publikation "Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes" des Arbeitskreises Versammlungsrecht. Diese kann im Ausschussbüro - Zi. 138 - eingesehen werden.