



Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement  
Professur für Öffentliches Recht und Europarecht  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
Tel. 030 9021-4344 oder 030 473705-51 Fax -52  
E-Mail: [Hartmut.Aden@hwr-berlin.de](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

05. März 2012

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/3755

An den  
Innen- und Rechtsausschuss

**Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines**  
***Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit***  
***für das Land Schleswig-Holstein***  
***Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 17/1955***

Ich nehme Bezug auf Ihre Anfrage vom 26. Januar d.J. und den Mailwechsel vom 22. Februar.  
Zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfs nehme ich wie folgt Stellung:

**A) Zum Anliegen des Gesetzentwurfs**

Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder durch die Föderalismusreform 2006 ist mit Risiken und Chancen verbunden.

Zu den Risiken zählt eine zu starke Ausdifferenzierung einer Rechtsmaterie, bei der ein Mindestmaß an Bundeseinheitlichkeit erforderlich ist. Aus Sicht der Versammlungs- und Polizeibehörden erleichtert Einheitlichkeit die Zusammenarbeit bei großen Versammlungen, die in der Regel nicht ohne Unterstützungskräfte anderer Länderpolizeien oder der Bundespolizei auskommen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger garantiert eine gewisse Einheitlichkeit Rechtssicherheit bei der Ausübung des Versammlungsgrundrechts.

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder bietet aber auch Chancen, das Versammlungsrecht auf einen modernen Stand zu bringen, der auf der Basis der früheren Bundeskompetenz möglicherweise nicht erreichbar gewesen wäre. Seit Ende der 1980er Jahre wurde das Versammlungsgesetz des Bundes nicht mehr dem gesellschaftlich-politischen Wandel angepasst. Das Bundesverfassungsgericht hat seit der Brokdorf-Entscheidung regelmäßig zu einer modernen Interpretation des Versammlungsgrundrechts beigetragen. Die daraus resultierenden Anforderungen sind zwar in der Praxis der Versammlungsbehörden und der Polizei, nicht aber im „al-

ten“ Versammlungsgesetz des Bundes umgesetzt worden. Viele Bestimmungen aus dem „alten“ Gesetz können heute nicht mehr wörtlich angewandt werden, sondern bedürfen einer verfassungskonform einschränkenden Auslegung. Für die Bürgerinnen und Bürger und für die Bediensteten der Behörden bedeutet dies, dass sie ihre Rechte und Pflichten dem Gesetzestext nur teilweise entnehmen können und erhebliche Zusatzkenntnisse benötigen.

Der vorliegende Entwurf orientiert sich offenbar teilweise an Vorschlägen, die der Arbeitskreis Versammlungsrecht vorgelegt hat,<sup>1</sup> geht aber unter einigen Aspekten mit interessanten innovativen Ansätzen über den Arbeitskreis-Entwurf hinaus. Er zeigt, dass auf der Basis der Landeskompetenz eine Versammlungsgesetzgebung möglich ist, die nicht nur die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für eine zeitgemäße Interpretation des Art. 8 GG aufgreift, sondern auch den heutigen Entwicklungsstand von Demokratie und Rechtsstaat widerspiegelt.

## **B) Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten des Entwurfs**

### **1. Interessante Innovationen**

Der Entwurf enthält einige interessante Innovationen, mit denen der schleswig-holsteinische Gesetzgeber sich zum Vorreiter für ein modernes Versammlungsrecht machen kann. Erwähnt seien insbesondere:

- die einfachgesetzliche Klarstellung, dass sich die Versammlungsfreiheit auch auf öffentlich zugängliche Verkehrsflächen bezieht, die sich ganz oder teilweise im Privateigentum befinden<sup>2</sup> (§ 9 des Entwurfs);
- die in § 12 des Entwurfs vorgesehene Parlamentsinformation;
- das Konfliktmanagement (§ 13);
- und die unabhängige Versammlungsbeobachtung (§ 17).

---

<sup>1</sup> Arbeitskreis Versammlungsrecht/Enders, Christoph/Hoffmann-Riem, Wolfgang/Kniesel, Michael/ Poscher, Ralf/ Schulze-Fielitz, Helmuth, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, München 2011.

<sup>2</sup> Nach der Entscheidung des BVerfG in der Sache Fraport (Az. BvR 99/2006, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110222\\_1bvr069906.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110222_1bvr069906.html)) ist damit zu rechnen, dass die Rechtsprechung dies zukünftig (unabhängig von einer landesrechtlichen Klarstellung) so sehen wird. Dennoch empfiehlt sich eine landesrechtliche Klarstellung, vgl. auch Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 60 ff. (= § 21 des dortigen Entwurfs).



## 2. Öffentliche Meinungsbildung

Die Definition des Versammlungsbegriffs in § 2 des Entwurfs orientiert sich an der Rechtsprechung des BVerfG aus dem Jahr 2001 zur *Love Parade*, die beabsichtigte, reine Kommerz- und Freizeitveranstaltungen aus dem Versammlungsbegriff auszuklammern.<sup>3</sup>

Grundsätzlich ist diese Definition sinnvoll. Doch sollte darauf geachtet werden, dass der Versammlungsbegriff durch die Anknüpfung an die „öffentliche Meinungsbildung“ nicht zu eng gefasst wird. Insbesondere bei Mischveranstaltungen (z. B. Straßenfesten mit inhaltlichem Hintergrund) ist es bereits zu Versuchen von Versammlungsbehörden gekommen, den Versammlungsbegriff sehr eng auszulegen, was keinesfalls mit Art. 8 GG vereinbar wäre und auch nicht den Intentionen des BVerfG entspräche.

*Ich empfehle daher, auf die redundante Anknüpfung an die öffentliche Meinungsbildung in § 2 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs zu verzichten.*

## 3. Verhältnismäßigkeitsprinzip

Die gesonderte Erwähnung des Verhältnismäßigkeitsprinzips in § 3 ist eigentlich nicht erforderlich, da dieses Prinzip aufgrund seiner Ableitung aus dem Verfassungsrecht ohnehin zu beachten ist. Möchte man als Hinweis an die Beteiligten dennoch eine solche Vorschrift in das Gesetz aufnehmen, so sollte sie die hohe Gewichtung des Art. 8 GG in der Verhältnismäßigkeitsabwägung besonders betonen.

*Ich empfehle, folgende Formulierung an § 3 Satz 1 anzuhängen: „[...]“, wobei die herausragende Bedeutung der Versammlungsfreiheit bei der Abwägung besonders zu beachten ist.“*

## 4. Ausschluss von Personen durch die Versammlungsleitung und „erhebliche“ Störung

Der Entwurf (§ 8 Abs. 4) erweitert die Befugnisse der Versammlungsleitung gegenüber der bisherigen Rechtslage erheblich durch das Recht, Personen von Versammlungen unter freiem Himmel auszuschließen. Dieses Recht ist bei Versammlungen unter freiem Himmel bisher der Polizei vorbehalten.

---

<sup>3</sup> Entscheidung vom 12.7.2001, 1 BvQ 28 und 30/01, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20010712\\_1bvq002801.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20010712_1bvq002801.html) (später geringfügig modifiziert).

Heute ist aber anerkannt, dass der Schutz von Art. 8 GG das Recht umfasst, zum Zwecke des verbalen Protests an einer Versammlung teilzunehmen, mit deren Zielen man nicht einverstanden ist. Diese aus meiner Sicht wichtige Weiterentwicklung des Versammlungsrechts wäre durch eine Ausweitung der Rechte der Versammlungsleitung in Gefahr.

*Ich empfehle daher, unter diesem Aspekt bei der alten Rechtslage zu bleiben:* Der Ausschluss sollte der Polizei vorbehalten sein. Es sollte auch bei den höheren Anforderungen an die Störung bleiben („gröbliche Störung“ oder vergleichbar hohe Anforderungen). Eine „erhebliche“ Störung wäre m. E. als Schwelle zu niedrig. Auch in § 14 Abs. 1 sollte die Formulierung „gröbliche Störung“ (o. ä.) gewählt werden.

### **5. Prioritätsgrundsatz**

§ 10 Abs. 3 des Entwurfs schlägt den Prioritätsgrundsatz für mehrere für dieselbe Zeit und denselben Ort angemeldete Versammlungen vor. Hier bestünde m. E. die Gefahr eines Missbrauchs durch „Vorratsanmeldungen“ interessierter Kreise. Vorzugswürdig ist eine Entscheidung nach den allgemeinen Grundsätzen der praktischen Konkordanz, mit dem Ziel, der Versammlungsfreiheit aller Beteiligten so weit wie irgend möglich zur Durchsetzung zu verhelfen – im Zweifel durch möglichst milde beschränkende Verfügungen (Wegstreckenaufgaben o. ä.).

*Ich empfehle, auf den Prioritätsgrundsatz zu verzichten und stattdessen die Versammlungsbehörde gesetzlich zu verpflichten, nach einer Lösung zu suchen, die die Versammlungsfreiheit aller Beteiligten so wenig wie unbedingt nötig einschränkt.*

### **6. Übermäßig weiter versammlungsrechtlicher Waffenbegriff**

Gegenstände, die nur zum Beschädigen von Sachen geeignet sind, sollten aus dem (auch nach derzeitiger Rechtslage) sehr weiten versammlungsrechtlichen Waffenbegriff ausgeschlossen werden (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs).

*Ich empfehle eine engere Fassung des versammlungsrechtlichen Waffenbegriffs.*



## **8. Zu weite Verbots- und Auflösungstatbestände**

Nach der heutigen Rechtslage ist ein Verbot oder eine Auflösung nur möglich, wenn die von der Versammlung ausgehenden Gefahren die Versammlung insgesamt prägen. Gewalttätigkeiten oder Straftaten eines kleinen Teils der Teilnehmer können ein Verbot oder eine Auflösung keinesfalls rechtfertigen. Mit Priorität sind Maßnahmen gezielt gegen Störer zu richten, um den übrigen Teilnehmern die Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit zu ermöglichen.

*Ich empfehle, dies in § 19 Abs. 1 des Entwurfs klarzustellen. Dem Wortlaut nach wäre diese Vorschrift so weit auslegbar, dass sie kaum mehr mit Art. 8 GG vereinbar wäre.*

## **9. Nebenstrafrecht**

Straftatbestände (§ 21 des Entwurfs) sind im Versammlungsgesetz m. E. nicht erforderlich. Diese engen den Handlungsspielraum der Polizei im Hinblick auf das Legalitätsprinzip unnötig ein. Wenn es zu gravierenden Störungen kommt (z. B. Gewalt gegen Personen oder Sachen) greifen ohnehin Tatbestände des Strafgesetzbuches ein.

*Ich empfehle, auf Straftatbestände im Versammlungsgesetz zu verzichten.*

## ***Zusammenfassende Empfehlung:***

***Ich empfehle dem Landtag, den Gesetzentwurf mit einigen Änderungen im Detail (s. o.) zu verabschieden.***

gez. Prof. Dr. Hartmut Aden