

Berlin, den 6. März 2012

STELLUNGNAHME

des Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN
im schleswig-holsteinischen Landtag (Drucksache 17/1955) zum
Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein
(Versammlungsfreiheitsgesetz - VersFG SH)

A) Einleitung

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3795

1. Vorbemerkung

Im Rahmen der Föderalismusreform ging u.a. auch die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Versammlungsrechts vom Bund auf die Länder über.

Die inzwischen vom bayerischen Landtag und vom niedersächsischen Landtag verabschiedeten Länderregelungen wurden bzw. werden vom BVerfG geprüft.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Eilverfahren am 17.02.2009 zu Az. 1 BvR 2492/08 Teile des neuen bayerischen Versammlungsgesetzes einstweilen außer Kraft gesetzt bzw. eingeschränkt.

Die daraufhin durch den bayerischen Landesgesetzgeber vorgenommenen Änderungen im April und Juni 2010 genügen den Beschwerdeführern nicht. In der Hauptsache wird das Verfahren von dem Bundesverfassungsgericht weiterbetrieben.

Gegen das niedersächsische Versammlungsgesetz vom 07.10.2010 in der Fassung von 22.11.2010 wurde im Januar 2012 Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt.

Die dortigen Beschwerdeführer wenden sich insbesondere gegen die verschärften Bedingungen bei der Anmeldung einer Demonstration, die Befugnisse zur „Durchleuchtung“ von Versammlungsleitern, die Regeln zum Einsatz polizeilicher Ton- und Videoaufnahmen sowie die Einführung einer „Bannmeile“ rund um den niedersächsischen Landtag (siehe auch <http://www.versammlungsfreiheit-nds.de/>).

2. Allgemeines

Der vorliegende Entwurf nimmt die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auf und stellt den Schutz der Versammlungsfreiheit, den Artikel 8 GG gewährleistet, in den Mittelpunkt.

Es orientiert sich dabei u.a. an den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 15.05.1985 zu Az. 1 BvR 233,341/81 und vom 22.02.2011 zu Az. 1 BvR 699/06.

Danach gehört die Versammlungsfreiheit „zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit Anderen zu versammeln, gilt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit der selbstbewussten Bürgerinnen und Bürger. Die Versammlungsfreiheit ist der unmittelbarste Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Sie ist für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend. Das in Artikel 8 GG geregelte Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht von grundlegender Bedeutung für das demokratisch-freiheitliche Gemeinwesen. Ihm gebührt ein besonderer Rang.“

Artikel 8 Abs. 1 GG ist ausgestaltet als Abwehrrecht gegen den Staat. Ungerechtfertigte Eingriffe in das grundrechtliche Schutzgut sind zu unterlassen.

Diese Rechtsgedanken nimmt der vorliegende Entwurf auf und macht sie bereits deutlich in der gewählten Bezeichnung „Versammlungsfreiheitsgesetz“.

Hinsichtlich der Einordnung von Ordnungswidrigkeiten und strafbaren Handlungen bleibt der reformerische Mut leider hinter dem selbstgesetzten Anspruch zurück.

B) Zu den einzelnen Vorschriften

1. Struktur

Der vorliegende Gesetzesentwurf nimmt die bestehenden Regelungen des *Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)* auf, folgt dabei aber einer eigenen Struktur, geordnet nach dem möglichen Verlauf, der Vorbereitung und Durchführung, Sicherung und Sicherheit und ggf. Einschränkungen der Versammlung.

2.

(1) Versammlungsfreiheit § 1

Absatz 1 Satz 1 nimmt § 1 Abs. 1 Versammlungsgesetz auf und ergänzt diesen durch die Verdeutlichung des Anliegens des Gesetzes.

Absatz 2 entspricht der Fassung des Versammlungsgesetzes.

(2) Verhältnismäßigkeit § 3

Der Entwurf nimmt die bisherige Rechtsprechung auf und verdeutlicht mit § 3, dass Einschränkungen des Versammlungsrechts bei äußerster Zurückhaltung zulässig sind.

(3) Veranstaltung einer Versammlung § 4

Die Formulierung entspricht § 2 Abs. 1 Versammlungsgesetz.

Die in § 2 Abs. 2 und 3 geregelten Störungsverbote nimmt der Gesetzesentwurf in § 14 auf mit der Überschrift III „Sicherung und Sicherheit der Versammlung“.

(4) Anzeige § 6

Die Vorschrift korrespondiert mit § 14 Versammlungsgesetz „Anmeldepflicht“. Mit der Verwendung des Begriffes „Anzeige“ wird deutlich, dass es um die Bekanntgabe eines Ereignisses geht, und nicht um eine Eintragung bei der zuständigen Stelle.

Kleinstversammlungen will der Entwurf von der Anzeigepflicht befreien, sofern keine Verkehrsbehinderungen zu erwarten sind.

(5) Befugnisse der Versammlungsleitung, Versammlungsdurchführung

Die Regelung korrespondiert mit den §§ 9, 10 Versammlungsgesetz.

Anders als im § 9 Versammlungsgesetz wird für die Ausübung der Ordnerfunktion nicht die Volljährigkeit des Ordners oder der Ordnerin verlangt.

Das mag verdeutlichen, dass auch noch nicht Volljährige ihr Recht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen können. Die in jüngster Zeit durchgeführten „Bildungsstreiks“ haben das anschaulich belegt.

(6) Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum § 9

Die Regelung nimmt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22.02.2011 zu Az. 1 BvR 699/06 auf. Das Gericht untersagte der Fraport AG, die den Flughafen Frankfurt am Main betreibt, auf ihrem Betriebsgelände Versammlungen zu verbieten und insoweit ihr Hausrecht in Anspruch zu nehmen.

Wer seine Flächen der Öffentlichkeit öffnet, muss auch dulden, dass dieser Ort als Versammlungsort genutzt wird.

(7) Sicherung und Sicherheit der Versammlung - III

In § 10 und § 11 macht der Gesetzentwurf wiederum sein Anliegen deutlich, das Versammlungsrecht zu schützen und verpflichtet Behörde und Veranstalter zur Zusammenarbeit, um dieses Ziel nicht zu gefährden.

Die bisherige Verfahrensweise, Kooperationsgespräche zu führen, wird damit institutionalisiert und verpflichtend für die beteiligte Behörde.

(8) Konfliktmanagement § 13

Mit dieser Vorschrift will der Gesetzentwurf das bereits jetzt in Ansätzen vorhandene Konfliktmanagement institutionalisieren und Behörde und Polizei verpflichten, Deeskalationsstrategien in anerkannten Ausbildungsverfahren für Mediatoren zu erwerben.

(9) Störungs- und Waffenverbot § 14

Die Vorschrift korrespondiert mit den bisherigen Regelungen des Versammlungsgesetz in § 21 und z.T. in § 27.

(10) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot § 15

Der Gesetzentwurf nimmt hier § 17 a Versammlungsgesetz auf, gestattet in Abs. 2 Ausnahmen, die nach dem offenen Wortlaut des Abs. 2 über religiöse Feiern etc. und Volksfeste hinausgehen können.

Der Straftatbestand aus § 27 Abs. 2 Versammlungsgesetz, nachdem ein Verstoß gegen das Vermummungs- und Schutzwaffenverbot eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr nach sich ziehen kann, wird auf eine Ordnungswidrigkeit herabgestuft.

(11) Uniformverbot § 16

§ 3 VersG verbietet das Tragen von Uniformen als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung. § 16 dieses Gesetzesentwurfs verbietet die Durchführung und Teilnahme an einer Versammlung, „wenn diese infolge des äußeren Erscheinungsbildes durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch Einschüchternd auf Dritte wirken kann.

(12) Unabhängige Versamlungsbeobachtung § 17

Mit dieser Vorschrift soll die bereits bestehende Praxis institutionalisiert werden.

Sie ist allerdings sehr offen formuliert und dürfte noch Anlass zu Diskussionen geben, denn aus den Vorgaben der Drucksache 17/1955 ist nicht zu erkennen, welcher Voraussetzungen die Akkreditierung im Einzelnen bedarf.

(13) Beschränkungen, Verbot, Auflösung § 19

Die Vorschrift korrespondiert mit § 13 Versammlungsgesetz, wobei die vereinfachte Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel nach § 15 VersG entfällt. Dieser erlaubt den Erlass von Auflagen bzw. das Verbot der Versammlung schon bei einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

(14) Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild- und Ton

Die Vorschrift ist strenger gefasst als die bisherigen §§ 12 a und 19 a Versammlungsgesetz und nimmt die inzwischen ergangene Rechtsprechung auf.

Das BVerfG hat dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung in verschiedenen Entscheidungen Verfassungsrang gegeben. Die Regelung zu Datenerhebung, Bild- und Tonaufzeichnungen, Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnung des § 9 BayVersG wurde in der Eilentscheidung vom 17. Februar 2009 eingeschränkt, da sie die Anfertigung von Aufnahmen ohne jeden Anlass gestattete und damit eine deutliche Einschüchterungswirkung entfalten kann.

(15) Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

§§ 21 und 22 regeln Straftatbestände und Ordnungswidrigkeiten. Der Verstoß gegen das Vermummungs- und Schutzwaffenverbot wird zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft. Gleiches gilt für die Strafbarkeit der LeiterInnen und AnmelderInnen der Versammlung nach §§ 23 bis 26 VersG. Lediglich die Strafbarkeit des Verstoßes gegen das Waffenverbot und Störungen und Beeinträchtigungen gem. §§ 21 und 22 VersG bleiben Straftatbestände.

3.

Der Entwurf ist frei von den Begehrlichkeiten, die die Gesetze der Länder Bayern und Niedersachsen umgesetzt haben, nämlich ein Gesetz zu schaffen, mit dem sie das in Artikel 8 GG verbürgte Recht auf Versammlungsfreiheit über die Vorgaben des Versammlungsgesetzes hinaus einschränken. Er stellt damit einen Gegenpunkt zu den seit der Föderalismusreform erstellten Versammlungsgesetzen dar. In seinem Bestreben, den Schutz der Versammlungsfreiheit in den Vordergrund zu stellen, ist dieser Entwurf einzigartig. Der RAV, dessen Mitglieder im Rahmen von demonstrationsrechtlichen Mandaten im Gerichtssaal und auf der Straße vielfältige Erfahrungen mit Grundrechtsverletzungen im Rahmen von Versammlungen bezeugen können, begrüßen diesen Paradigmenwechsel.

Der Entwurf ist jedoch nicht frei von problematischen Bestimmungen: so regelt § 13 zwar den Einsatz eines Konfliktmanagements in den Fällen, in denen Konflikte erwartet werden. Die Kompetenzen der Konfliktmanager sind allerdings nicht klar definiert. Nach dem Wortlaut des Gesetzes sollen sie „schlichten, verhandeln, informieren, unterstützen und helfen“. Es bleibt offen, wer unterstützt werden soll.

Die Erfahrungen mit KonfliktmanagerInnen während der Castor-Transporte haben gezeigt, dass diese in den entscheidenden Situationen selbst handlungsunfähig sind, da sie über keinerlei Weisungsbefugnis verfügen und sie wenig Ansehen bei den uniformierten Polizeikräften haben. Ihre Anwesenheit erschwert den VersammlungsleiterInnen jedoch den Kontakt zu den Einsatzleitern, den wahren Entscheidungsträgern vor Ort.

Der Einsatz des Konfliktmanagements bleibt so ein Feigenblatt.

Die Vorschrift, dass die KonfliktmanagerInnen überparteilich sein müssen, ist löblich. Allerdings wird dies ihr Ansehen bei den uniformierten PolizistInnen nicht verbessern.

Ausdrücklich begrüßt wird die Einschränkung der Möglichkeit der Auflösung von Versammlungen unter freiem Himmel. Erlaubt § 15 VersG die Auflösung bei Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, erlaubt § 19 dieses Entwurfs die Auflösung nur bei drohenden Gewalttätigkeiten, schweren Straftaten oder Gefahren für Leib und Leben.

Das im Gesetzesentwurf vorgesehene Uniform-Verbot geht weit über die Regelungen des VersG hinaus. Die Vorschrift dürfte zu unbestimmt sein, da offen bleibt, wie die „Vermittlung von Gewaltbereitschaft“ definiert werden kann und wann (welche?) Dritte hiervon eingeschüchtert sein können (offensichtlich reicht die Möglichkeit). Die Vorschrift ähnelt dem Militanzverbot im bayrischen Versammlungsgesetz. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb schon die nicht- uniformierte Teilnahme an einer solchen Versammlung verboten sein soll.

Zur Verhinderung von (uniformierten) Aufmärschen aus der Rechtsextremen Szene dürfte § 19 Abs. 2 genügen (Recht zur Auflösung der Versammlung, wenn durch sie Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, gerechtfertigt oder verherrlicht wird). Eine Vorschrift zur Unterbindung so genannter „schwarzer Blöcke“ braucht es nicht. Das Konstrukt eines (gewalttätigen) schwarzen Blockes hat in der Vergangenheit zu vielfältigen Verletzungen der Versammlungsfreiheit geführt, ohne dass die Gewaltbereitschaft dieser VersammlungsteilnehmerInnen sich bewahrheitet hat oder in irgendeiner Form belegt werden konnte.

Das „Abspecken“ der Straftatbestände im Verhältnis zum Versammlungsgesetz wird begrüßt. Allerdings hätte § 21 auch gänzlich gestrichen werden können (im Verhältnis zu § 21 VersG wurde lediglich die Strafbarkeit der „grobe Störung“ entfernt).

Auch sind einige der OWi-Vorschriften in § 22 zu weitreichend. Eine Pönalisierung der „bewusst abweichenden Durchführung der Versammlung“ ist nicht notwendig. Wenn die Abweichung zu keinerlei Störungen führt, so kann sie geduldet werden. Wenn es hierdurch zu Störungen führt, kann die zuständige Behörde Auflagen erteilen. Es ist ausreichend, wenn der Verstoß hiergegen bußgeldbewehrt ist. Auch hier hätte die Vorschrift vollständig gestrichen werden können, anstatt nur eine „Herabstufung“ auf eine Ordnungswidrigkeit vorzunehmen.

Verina Speckin
Rechtsanwältin
für den
Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein