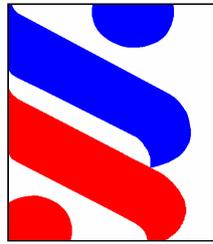


Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1450(neu)



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen und richter,
staatsanwältinnen und staatsanwälte

Schleswig-Holsteinischer Richterverband | Vorstand
Harmsstraße 99 - 101 | 24114 Kiel

Elektronische Post

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Innen- und Rechtsausschuss -
Landeshaus
Düsterbrooker Weg 70
24105 Kiel

DER VORSTAND

Mitglied des Vorstands:
Peter Fölsch
Landgericht Lübeck
Telefon: 0451-371-0
E-Mail: peter.foelsch@
lg-luebeck.landsh.de

Bearbeiter: Uwe Karstens

Ihr Zeichen: L 21
Ihre Nachricht vom: 18.06.2013

Mein Zeichen: 15/2013

18.07.2013

Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein

Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 18/119

Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten
des SSW – Umdruck 18/1269

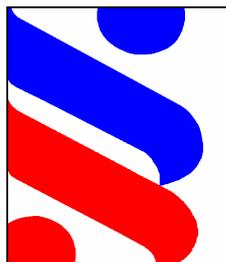
Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN – Umdruck 18/1318

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

der Vorstand des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes bedankt sich für die Anhörung und gibt beigefügte Stellungnahme ab.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Fölsch



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im Juli 2013
Stellungnahme Nr. 15/2013
Abrufbar unter www.richterverband.de

**Stellungnahme zum Entwurf eines
Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein**
Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 18/119
Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und
der Abgeordneten des SSW – Umdruck 18/ 1269
Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN – Umdruck 18/1318

Der im Grundsatz gelungene Gesetzentwurf der FDP-Fraktion verdient Unterstützung, denn er zielt darauf ab, auch für Schleswig-Holstein ein modernes Versammlungsrecht zu schaffen, das aktuelle Entwicklungen der Versammlungswirklichkeit aufgreift und abweichend vom bisher geltenden Bundesrecht den Gesichtspunkt der Grundrechtsausübung gegenüber dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehrrecht hervorhebt.

Indes sieht der Schleswig-Holsteinische Richterverband zu verschiedenen Einzelheiten des Entwurf noch Überprüfungs- und Änderungsbedarf.

Unbedenklich ist der Entwurf insoweit, als er sich an dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes des Arbeitskreises Versammlungsrecht orientiert. Im Übrigen zeigt der Entwurf gewisse Schwächen. Der von angesehenen Fachleuten unter Beteiligung der Praxis erarbeitete Musterentwurf ist eine ausgezeichnete Grundlage für die Vorbereitung eines Versammlungsgesetzes, denn er setzt den aktuellen verfassungsrechtlichen Erkenntnisstand zum Versammlungsrecht zutreffend und ausgewogen um, und ist klar aufgebaut und formuliert. Zu allen typischen Problempunkten und zu aktuellen Fragestellungen des Versammlungsrechts zeigt der ausführlich begründete Musterentwurf einen sicheren und praktikablen Weg auf. Es wäre deshalb wünschenswert gewesen, wenn sich der Entwurf noch weitergehend an dem Musterentwurf orientiert hätte, als dies geschehen ist. Dies auch die Sichtweise der vorliegenden Änderungsanträge, die teilweise darauf abzielen, dem Musterentwurf dort den Vorzug zu geben, wo der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion andere Regelungen vorsieht.

1. Formelle Fragen

Die Gliederung des Gesetzentwurfes der FDP-Fraktion, die dem Vorschlag des Musterentwurfes folgend fünf Regelungsabschnitte vorsieht, ist einwandfrei. Allerdings sollten die mit römischen Zahlen bezeichneten Bereiche jeweils um das Wort „Abschnitt“ ergänzt werden, wie mit dem 1. Änderungsantrag verlangt wird. Dies entspräche der im schleswig-holsteinischen Landesrecht weitgehend üblichen Gliederungstechnik (vgl. z.B. das Landesverwaltungsgesetz).

Bei einer Verweisung auf andere landesrechtliche Gesetze, wie dies § 9 des Gesetzentwurfes vorsieht (Verweisung auf das „Landespolizeirecht“), sollte eine möglichst genaue Bezeichnung des gemeinten Gesetzes gewählt werden, worauf der 1. Änderungsantrag ebenfalls zutreffend hinweist.

Für den Fall, dass den vorliegende Änderungsanträgen entsprochen werden sollte, was teilweise durchaus ratsam ist, sollte in förmlicher Hinsicht auf folgendes geachtet werden:

- Bei der Einarbeitung zusätzlicher Regelungen (z.B. Regelung zu „öffentlichen Räumen“) sollte die Reihenfolge der Vorschriften geändert werden; dagegen sollte – abweichend vom Vorschlag PIRATEN-Fraktion – vermieden werden, schon bei der Ursprungsfassung eines Gesetzes mit dem Anhängsel „a“ zu arbeiten („§ 2a“, „§ 9a“), das auf eine (spätere) Gesetzesänderung hindeutet.
- Bei einer eventuellen Änderung der Paragraphenfolge sollten notwendige Folgeänderungen sorgfältig in den Blick genommen werden, um Fehler zu vermeiden, wie sie sich in dem Änderungsantrag der Fraktionen von SPD/Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW (nachfolgend „1. Änderungsantrag“ genannt) befinden: Die nach dem Änderungsantrag unter § 17 vorgesehene Regelung („Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum“) wird in der Übersicht fehlerhaft als „§ 18“ dargestellt, noch dazu in dem Abschnitt III – Versammlungen in geschlossenen Räumen – in dem man Regelungen zu öffentlichen Wegen und Plätzen nicht erwartet.

2. Zu einzelnen Regelungen im Gesetzentwurf der FDP-Fraktion und zu den beiden Änderungsanträgen

2.1 § 2 Begriff der öffentlichen Versammlung

Der Entwurf regelt einwandfrei grundlegende Begriffe des Versammlungsrechtes und die Reichweite des Gesetzes. Der Vorschlag der PIRATEN-Fraktion, in § 2 Abs. 2 zusätzlich den Begriff der „Kleinversammlung“ einzuführen, sollte nicht aufgegriffen werden, weil die daran später nach dem Willen der PIRATEN-Fraktion anknüpfenden Sonderregelungen (vgl. den Änderungsantrag der PIRATEN-Fraktion zu § 10 Abs. 4 – Anzeigepflicht – und zu § 5 Abs. 4 – Versammlungsleitung) nicht überzeugend erscheinen. Es ist auch bei kleineren Versammlungen sinnvoll und zumutbar, dass Regelungen über eine Leitung sowie Anzeigepflichten beachtet werden, denn eine Erleichterung der Kooperation und die Prüfung von Schutzvorkehrungen sind auch in solchen Fällen erforderlich.

2.2 § 3 Schutzaufgabe und Kooperation

Der versammlungsfreundliche Ansatz des Gesetzes, das nicht die Abwehr von Gefahren seitens der Versammlung in den Vordergrund stellt, wird aus dieser Vorschrift in besonderer Weise deutlich. Das kooperative Vorgehen, das hierzulande heute schon weitgehend praktiziert wird, ist nunmehr gesetzlich vorgesehen. Die im Gesetz beschriebene versammlungsfreundliche Vorgehensweise beinhaltet bereits eine Art „Konfliktmanagement“. Es ist deshalb nichts dagegen einzuwenden, wenn dieser Begriff ausdrücklich zum Bestandteil der Kooperation erklärt würde, wie dies der 1. Änderungsvorschlag fordert.

2.3 § 5 Versammlungsleitung

Abweichend vom Musterentwurf verlangt § 5 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes, dass jede öffentliche Versammlung einen Leiter bzw. eine Leiterin haben muss. Dies erscheint jedoch nicht zwingend. Insoweit wird auf die überzeugende Lösung und Begründung im Musterentwurf verwiesen. Der 1. Änderungsvorschlag wird deshalb unterstützt.

2.4 § 8 Waffen- und Uniformverbot

Hinsichtlich des „Uniformverbotes“ weichen sowohl die Lösung im Gesetzesentwurf als auch der 1. Änderungsvorschlag vom Musterentwurf ab. Das schlichtweg überzeugende Konzept des Musterentwurfs, diesen Gesichtspunkt unter dem Blickwinkel eines Militanzverbotes gesondert zu regeln, wird damit leider verlassen. Das im Gesetzesentwurf vorgesehene Verbot hierzu ist sehr weit gefasst, indem es verboten wird, „in einer Weise aufzutreten, die dazu geeignet und bestimmt ist, ...den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln.“ Der 1. Änderungsvorschlag ist demgegenüber insofern liberaler, als danach das bedrohliche Erscheinungsbild im Zusammenhang mit bestimmten Kleidungsstücken stehen muss. Beide Vorschläge dürften sich wohl noch im Rahmen der Verfassung halten, denn Art. 8 GG schützt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar Aufzüge, nicht aber Aufmärsche mit paramilitärischen oder in vergleichbarer Weise aggressiven und einschüchternden Begleitumständen (BVerfG, Beschluss vom 24.3.2001, 1 BvQ 13/01). Allerdings erscheint die hervorragende Lösung des Musterentwurfs, oder vielleicht auch die in Bayern hierzu gefundene Lösung zu dieser Frage vorzugswürdig, weil die dort gefundenen Formulierungen klarer und

damit weniger fehlerträchtig gerade für die Entscheidungsträger vor Ort erscheinen, die häufig unter großem Zeitdruck schwerwiegende Entscheidungen treffen müssen.

2.5 § 10 Anzeigepflicht

Die vorgeschlagene Regelung zur Anzeigepflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel erscheint – auch soweit sie dem Musterentwurf nicht gänzlich folgt – in Ordnung. Sie lässt sich noch verbessern, wenn man dem 1. Änderungsvorschlag hierzu folgt, wonach eine Anzeige frühestens zwei Jahre vor der Versammlung eingereicht werden kann; dies verhindert problematische Versammlungsreservierungen auf Jahre hinaus, wie sie z.B. im Bereich der Hansestadt Lübeck seitens extremistischer Kräfte schon vorgekommen sind. Sinnvoll ist auch der Änderungsvorschlag, der dahin geht, wesentliche Änderungen mitteilen zu müssen.

2.6 § 13 Beschränkung, Verbot, Auflösung

Gegen die vorgeschlagenen Regelungen in den Absätzen 1 - 3, die dem Musterentwurf entsprechen, ist nichts einzuwenden.

Verfassungsrechtlich bedenklich sind dagegen Teile der Regelung in § 13 Abs. 4 zum Verbot von Versammlungen an Tagen und Orten „mit gewichtiger Symbolkraft“ und bei einer erheblichen Verletzung „grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen“. Derart weitgehende Beschränkungen des Versammlungsrechts und der Meinungsfreiheit sind mit ziemlicher Sicherheit nicht verfassungsgemäß und bedürften bei entsprechenden Rechtsstreitigkeiten zumindest einer verfassungskonformen Auslegung; auf die Begründung des Musterentwurfs wird Bezug genommen, in der die verfassungsrechtliche Problematik ausführlich und zutreffend dargestellt wird. Der 1. Änderungsantrag ist ebenfalls bedenklich, denn er enthält ähnlich unbestimmte Formulierungen und geht ebenfalls zu weit. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, in welchem Maße es mit der Verfassung vereinbar ist, ein Sonderrecht für meinungsbezogene Gesetze zu schaffen (vgl. hierzu insbesondere BVerfG, Beschluss vom 4.11.2009, 1 BvR 2150/08). Das Bundesverfassungsgericht hat einen Verstoß des § 130 Abs. 4 StGB gegen Art. 5

GG mit der Begründung verneint, die nationalsozialistische Herrschaft habe Unrecht und Schrecken über weite Teile der Welt mit sich gebracht, die sich allgemeinen Kategorien entziehen würden. Diese engen Grenzen für die Beschränkung bestimmter Meinungsäußerungen sind im Rahmen des bisher geltenden Bundesrechts respektiert worden (vgl. § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz), und sie wurden auch bei der entsprechenden Problemlösung im Musterentwurf beachtet. Da dies vorliegend nicht der Fall ist, erscheint der Änderungsantrag der PIRATEN-Fraktion zu dieser Frage, der aus verfassungsrechtlichen Gründen auf eine dem Musterentwurf entsprechende Lösung abzielt, berechtigt.

2.7 § 15 Kontrollstellen

Warum insoweit von dem abgewogenen und klaren Regelungsvorschlag des Musterentwurfs zu diesem Thema abgewichen wurde, erschließt sich nicht. Der vorliegende Gesetzesentwurf zum Thema Kontrollstellen erscheint in keinem Punkt besser. Im Gegenteil wird mit § 15 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs den Eindruck erweckt, es dürften Kontrollstellen voraussetzungslos ohne jeden Anlass eingerichtet werden; dies wäre offensichtlich verfassungswidrig, denn Versammlungsteilnehmer genießen schon bei der Anreise den Schutz des Art. 8 GG, so dass behindernde Kontrollen nur zulässig sind, soweit sie erforderlich sind.

2.8 § 16 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

Um den Umfang der vorliegenden Stellungnahme im Rahmen zu halten, wird zu dieser komplexen Problematik auf die Begründung des Musterentwurfes verwiesen, in der die Grundrechtsrelevanz dieses Themas unter Auswertung der Rechtsprechung ausführlich und vollkommen zutreffend dargestellt wird. Der Musterentwurf schlägt hierzu ein abgewogenes, schlüssiges und vorbildlich klar formuliertes Konzept vor. Der vorliegende Gesetzesentwurf erreicht diese Qualität nicht, dürfte aber wohl, ebenso wie der 1. Änderungsvorschlag, in der Sache vertretbar sein. Offenbar in Anlehnung an das niedersächsische Landesrecht wird z.B. statt der klaren Tatbestandsvoraussetzungen im Musterentwurf mit der verkürzten Formulierung „unübersichtliche Ver-

sammlung“ gearbeitet. Da erkennbar wird, was gemeint ist, mag diese Gesetzesfassung so hingenommen werden.

Das in verfassungsrechtlicher Hinsicht gravierendste Problem sind die vorgesehen Übersichtsaufzeichnungen und -aufnahmen, denn derartige Maßnahmen können die Inanspruchnahme des Grundrechtes auf Versammlungsfreiheit beeinträchtigen, so dass sich die Frage stellt, ob die damit verfolgten Zwecke (Abschreckung von Störern/Gewalttätern und Lenkung des Polizeieinsatzes) so gewichtig sind, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt ist. Diese Frage dürfte zu bejahen sein, wie dies auch im Rahmen des Musterentwurfs geschehen ist, denn es ist zu berücksichtigen, dass die Polizei auch eine Schutzaufgabe für die Versammlung zu erfüllen hat, die jederzeit eine umfassende und aktuelle Information der Führungskräfte erfordert. Aus diesem Grunde erscheint auch der Änderungsantrag der PIRATEN-Fraktion nicht überzeugend, der sogar jegliche Aufnahmen ausschließen will.

2.9 § 19 Beschränkung, Verbot, Auflösung (Versammlung in geschlossenen Räumen)

Die vorgeschlagene Regelung, die sich offenbar an das niedersächsische Landesrecht anlehnt, erscheint vertretbar, gelungener erscheint jedoch die umfassendere Regelung des Musterentwurfs. Hierauf wird in dem 1. Änderungsantrag zu Recht hingewiesen.

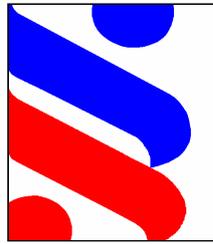
2.10 Öffentliche Flächen

Der Gesetzentwurf enthält keine dem Vorschlag des § 21 des Musterentwurfs entsprechende Regelung zur Zulässigkeit von Versammlungen auf bestimmten öffentlich zugänglichen Flächen, die sich im Privateigentum der öffentlichen Hand befinden. Gute Gründe für diese Zurückhaltung sind nicht ersichtlich, so dass die diesbezüglichen Änderungsanträge der SPD und der PIRATEN-Fraktion zum Anlass genommen werden sollten, eine solche Stärkung des Versammlungsrechts zu prüfen.

2.11 Zuständigkeit

Der Gesetzentwurf sieht in seinem Artikel 3 die Aufhebung der Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Versammlungsgesetz vor, ohne zugleich gesetzlich die Zuständigkeitsfrage zu regeln. Dadurch entstünde eine Regelungslücke. Dementsprechend ist eine Ergänzung notwendig, etwa in der Art, wie dies in dem 1. Änderungsantrag (§ 26) vorgeschlagen wird. Danach werden die Zuständigkeitsfragen im Fachgesetz selbst geregelt, und zwar im Wesentlichen so wie bisher.

Dass es nach dem 1. Änderungsantrag im Wesentlichen bei der bisherigen Kompetenzverteilung bleiben soll, wonach die Polizei bei Versammlungen nur eine Eilkompetenz hat, erscheint gut nachvollziehbar, auch wenn eine weitergehende Zuständigkeit der Polizei sicherlich Vorteile hätte. Das bisher in Schleswig-Holstein maßgebende Zuständigkeitskonzept scheint sich im Großen und Ganzen bewährt zu haben. Die Zusammenarbeit zwischen den Versammlungsbehörden und der Polizei scheint zumeist sehr gut zu funktionieren. Die Versammlungsbehörden vor Ort gehen mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in aller Regel auch dann besonnen um, wenn dies unpopulär ist und die Behörde – wie häufig im Falle von schwer erträglichen Neonaziaufzügen – einem starken Druck der Öffentlichkeit mit dem Verlangen nach Verboten ausgesetzt ist. Behördliche Fehlentscheidungen hierzu mit der Folge von Grundrechtsverletzungen kommen zwar vor, wie das rechtswidrige Totalverbot eines Neonaziaufzuges durch die Versammlungsbehörde der Hansestadt Lübeck im März 2012 zeigt (vgl. hierzu OVG Schleswig, Beschluss vom 29.3.2012, 4 MB 22/12). Dies spricht jedoch nicht für ein systemisches Versagen, sondern eher dafür, dass die Versammlungsbehörde in Lübeck in einem Einzelfall die Rechtslage unzutreffend bewertet hat.



SCHLESWIG- HOLSTEINISCHER RICHTERVERBAND

verband der richterinnen und richter,
staatsanwältinnen und staatsanwälte

Schleswig-Holsteinischer Richterverband | Vorstand
Harmsstraße 99 - 101 | 24114 Kiel

Elektronische Post

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Innen- und Rechtsausschuss -
Landeshaus
Düsterbrooker Weg 70
24105 Kiel

DER VORSTAND

Mitglied des Vorstands:
Peter Fölsch
Landgericht Lübeck
Telefon: 0451-371-0
E-Mail: peter.foelsch@
lg-luebeck.landsh.de

Bearbeiter: Uwe Karstens

Ihr Zeichen: L 21
Ihre Nachricht vom: 22.07.2013

Mein Zeichen: 15/2013

01.08.2013

Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein

hier: Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Umdruck 18/1314

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

der Vorstand des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes nimmt Bezug auf Ihre Mitteilung zu der versehentlich unterbliebenen Übersendung des Änderungsantrags der Fraktion der CDU.

Im Hinblick auf den Änderungsantrag der Fraktion der CDU ist bereits abgegebene Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes Nr. 15/2013 aus Juli 2013 folgendermaßen zu ergänzen:

Der Schleswig-Holsteinische Richterverband teilt die in dem Änderungsantrag der Fraktion der CDU angesprochenen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Gesetzesvorschlages zu einem Versammlungsverbot in § 13 des Gesetzesentwurfs.

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU enthält einen Vorschlag zur Zuständigkeit, der vom bisher geltenden Zuständigkeitskonzept und auch von den übrigen Vorschlägen abweicht. Danach soll die Polizei nach Versammlungsbeginn zuständig sein, bis dahin die Versammlungsbehörde. Dies erscheint gut vertretbar. In der Stellungnahme Nr. 15/2013 des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes ist bereits angesprochen worden, dass eine Zuständigkeit der Polizei vorteilhaft sein kann. Allerdings scheint sich das in Schleswig-Holstein vorhandene Zuständigkeitskonzept im Großen und Ganzen bewährt zu haben.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Fölsch