

**Stellungnahme zu dem
Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein**

- Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drs. 18/119 (i. F.: FDP-E)
- Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Umdruck 18/1269 (i. F.: SPD/Grüne/SSW-E)
- Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Umdruck 18/1314 (i.F.: CDU-E)
- Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN – Umdruck 18/1318 (i. F.: Piraten-E)

von

Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Richter des BVerfG a.D., und Dr. Mathias Hong

I. Einleitung

Allen vier Entwürfen ist das Anliegen gemeinsam, das Versammlungsrecht zu modernisieren und seinen Charakter als das Recht zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit stärker zum Ausdruck zu bringen, als es im bisherigen Bundesrecht der Fall ist. Diese grundsätzliche Ausrichtung der Entwürfe ist zu begrüßen.

Aufgrund der vorliegenden Entwürfe hat der Landtag des Landes Schleswig-Holstein die Möglichkeit, ein Versammlungsgesetz zu beschließen, das die Ausübung eines für die Demokratie wichtigen Grundrechts als Freiheitsrecht ermöglicht, ohne dass die berechtigten Belange zum Schutz von Rechtsgütern, die durch die Grundrechtsausübung gefährdet werden können, vernachlässigt und ohne dass den zuständigen Behörden die Möglichkeiten genommen werden, ihre Aufgaben wirksam unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze wahrzunehmen.

Unserer Stellungnahme schicken wir die Feststellung voraus, dass wir nur wenige Änderungsanregungen oder Bedenken zu dem FDP-E, ergänzt um den Änderungsantrag von SPD/Grüne/SSW, formulieren werden: Dieser Entwurf überzeugt in seiner Gesamtheit und in fast allen Einzelregelungen. Das werden wir – außer in Nrn. 1 und 2 – nicht im Einzelnen behandeln. Dementsprechend beschränken

wir die Stellungnahme im Wesentlichen auf einzelne Aspekte, in denen der Gesetzgeber Überarbeitungen erwägen sollte, sowie auf einzelne Anmerkungen zu den anderen Anträgen.

II. Zu einzelnen Regelungen

1. Titel des Gesetzes

Der Vorschlag im Änderungsantrag SPD/Grüne/SSW-E, den Titel des Gesetzes zu verändern, ist nachhaltig zu begrüßen. Dadurch wird der in dem Gesetz inhaltlich durchgehaltene Anspruch, ein Gesetz zur Gewährleistung der Versammlungsfreiheit zu schaffen, von vornherein deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Umformulierung entspricht im Übrigen Empfehlungen, die die European Commission for Democracy through Law (Venice Commission/Venedig-Kommission) des Europarats sowie das Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa seit längerem bei Stellungnahmen zu Versammlungsgesetzen in europäischen Staaten ausgesprochen haben.¹

2. Aufbau des Gesetzes

Der in den Entwürfen vorgesehene Aufbau des Gesetzes ist zu begrüßen, insbesondere die gegenüber dem bisherigen Bundesrecht erfolgte Umstellung, nach der zunächst der wichtigere Typ von Versammlungen, die unter freiem Himmel, geregelt wird, der der Versammlungen in geschlossenen Räumen aber erst danach.

3. Versammlungsfreiheit (§ 1 II Nr. 2-4 CDU-E)

Die Aufnahme der Nrn. 2 bis 4 des § 1 II BVersG, wie sie § 1 II CDU-E vorsieht, ist teils verfassungsrechtlich bedenklich, teils entbehrlich. § 1 II Nr. 2 CDU-E, wonach eine Person das Recht auf Versammlungsfreiheit nicht hat, wenn sie durch eine Versammlung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei fördern will, ist mit Blick auf Art. 8 GG bedenklich. Mit der Verfassungswidrigerklärung

¹ So etwa in den joint opinions CDL-AD(2010)050, § 19; CDL-AD(2012)007, abrufbar unter www.venice.coe.int.

einer Partei ist es nicht zugleich verboten, deren inhaltlichen Ziele einer außerhalb des organisatorischen Zusammenhangs der Partei zu verfolgen – es sei denn, die Unterstützung der Ziele erfolgt im Namen und zugunsten der Partei.² Darüber hinaus ist es verfassungsrechtlich bedenklich, einer Person das Recht auf Versammlungsfreiheit für näher typisierte Versammlungen generell abzusprechen, solange für diese Person keine entsprechende Grundrechtsverwirkung ausgesprochen wurde.³ § 1 II Nrn. 3 und 4 CDU-E sind entbehrlich. Für verfassungswidrig erklärte Parteien und verbotene Vereinigungen sind aufgelöst, so dass ihnen die zu ihrer Existenz erforderliche rechtliche Anerkennung fehlt. Schon deshalb können sie nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein.

4. Schutzpflicht (§ 1 II 2 SPD/Grüne/SSW-E)

Vom Aufbau her überzeugt es nicht, die – in der Sache wichtige – Schutzpflicht als zweiten Satz eines Absatzes zu formulieren, der sich mit der Grundrechtsverwirkung befasst. Zumindest müsste hier ein gesonderter Absatz gewählt werden. Darüber hinaus überzeugt es nicht, dass die Schutzpflicht hier schon angesprochen und erst später in § 3 ausführlicher geregelt wird. Es ist zwar durchaus erwägenswert, den staatlichen Schutzauftrag in der Norm über den Grundsatz der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit aufzuführen. Die dafür gewählte Konstruktion ist aber nicht gelungen.

5. Konfliktmanagement (§ 3 III 2 SPD/Grüne/SSW-E)

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass über die Kooperation hinaus auch Fragen des Konfliktmanagements angesprochen werden. Auch in Ausarbeitungen der Venedig-Kommission und des ODIHR (s. o. Nr. 1) zur Versammlungsfreiheit werden Fragen des Konfliktmanagement, insbesondere unter dem Stichwort

² Vgl. BVerfGE 2, 1 (74); 5, 85 (392); 25, 44 (56 f.); vgl. zum Erfordernis des Organisationsbezugs bei Vereinsverboten auch: BVerfG (K), 1 BvR 605/04 v. 26. 9. 2006, Rn. 51.

³ Vgl. BVerfGE 10, 118 (123 f.).

„Policing of Public Assemblies“, eingehend behandelt.⁴ Auf die vielen dort enthaltenen Anregungen sei hier pauschal verwiesen

Entsprechende Vorkehrungen werden nicht ausschließlich auf die Vorphase der Versammlungsdurchführung – für die das Kooperationsangebot in erster Linie gilt – bezogen, sondern auch als Mittel der Konfliktbewältigung bei der Durchführung von Versammlungen, aber auch bei deren „Nachbearbeitung“ eingesetzt. Hierauf wird noch zurück zu kommen sein (s. u. Nr. 20).

Sollte das Konfliktmanagement nach Auffassung der Entwurfsverfasser nicht nur auf die Vorbereitungsphase bezogen sein sollen (das ist eher wahrscheinlich), so ist dies nicht deutlich genug ausgedrückt, wenn formuliert wird: „Konfliktmanagement ist Bestandteil der Kooperation“. Auch erscheint es fraglich, ob allein mit dem Begriff „Konfliktmanagement“ in hinreichend bestimmter Weise signalisiert wird, was darunter zu verstehen ist. Es empfiehlt sich, dies weiter zu konkretisieren und auch zu klären, ob und wieweit aus dem Auftrag zum Konfliktmanagement Pflichten oder gar Eingriffsbefugnisse der Polizei folgen und welche Rechte der Grundrechtsträger des Art. 8 GG damit verbunden sind.

6. Versammlungsleitung (§ 5 FDP-E und CDU-E, § 4 SPD/Grüne/SSW-E)

An dem Änderungsantrag von SPD, Grünen und SSW ist zu begrüßen, dass eine Pflicht zur Leiterbestellung entfällt. Eine solche Pflicht ist mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrecht u. E. nicht vereinbar. Es muss auch leiterlose Versammlungen geben⁵ und es gibt sie gegenwärtig nicht zuletzt aufgrund neuartiger, etwa über das Internet organisierter Versammlungen.

⁴ S. die von diesen Organisationen veröffentlichten Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd ed. Warsaw 2010, §§ 144 ff., s. auch §§ 199 ff. (<http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>; abgerufen am 23. 7. 2013). Sehr detaillierte Ausführungen finden sich in ODIHR, Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, Warsaw 2011 (<http://www.osce.org/odihr/82979?download=true>; abgerufen am 23. 7. 2013).

⁵ Vgl. bereits BVerfGE 69, 315 (357 f.) – Brokdorf (1985); s. auch Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Richterverbands zum Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein, Umdruck 18/1450, unter 2.3., S. 4.

Solchen Versammlungen sollte aber die Möglichkeit eingeräumt werden, später einen Versammlungsleiter zu bestellen.

7. Ausnahmen vom Waffenverbot (§ 8 I 2 und 3 CDU-E)

Für die Möglichkeit, eine Ausnahme vom Waffenverbot durch behördliche Erlaubnis zu schaffen, wie sie § 8 I 2 CDU-E vorsieht, besteht bei Privatpersonen u. E. kein Bedarf. Bewaffnete Ordnerinnen oder Ordner oder private Personenschützerinnen oder Personenschützer bedeuten schwer beherrschbare Risiken der Eskalation und – bei Gebrauch der Waffen – der Verletzung von Leib und Leben. Soweit Polizeikräfte zum Mitführen von Waffen berechtigt sind, bleibt dies unberührt, ohne dass es einer ausdrücklichen Regelung im Versammlungsgesetz bedarf, wie sie § 8 I 3 CDU-E vorsieht. Diese ist auch nicht nötig, um den Waffeneinsatz nicht-verbeamteter Polizeikräfte zu ermöglichen. Welche Personen zu Erfüllung hoheitlicher Polizeiaufgaben eingesetzt werden dürfen und welche Befugnisse zum Mitführen von Waffen sie haben, richtet sich nach allgemeinen Regeln, nicht nach dem Versammlungsrecht.

8. Anordnungen zum Waffenverbot (§ 8 III CDU-E)

Das Waffenverbot muss im Hinblick auf die ausdrückliche Regelung einer Konkretisierung durch behördliche Anordnungen nicht zwingend ebenso behandelt werden wie das Uniformverbot. Entsprechend muss es sich, anders als der Änderungsantrag der Fraktion der CDU annimmt (Umdruck 18/1314, Zu 6., S. 7 f.), bei der entsprechenden Beschränkung in § 8 III FDP-E und § 7 III SPD/Grüne/SSW-E keineswegs um ein Redaktionsversehen handeln. Die unterschiedliche Regelungstechnik erscheint vielmehr durch die Erwägung gerechtfertigt, dass der Bedarf für eine rechtsstaatliche Konkretisierung durch eine individuelle Verfügung sowie dafür, Sanktionen auf Verstöße gegen das so konkretisierte Verbot zu beschränken,⁶ beim Uniformverbot höher ist als beim Waffenverbot. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, aufgrund von unmittelbaren Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder für die Friedlichkeit der

⁶ Vgl. zur rechtsstaatlichen Funktion des konkretisierenden Verwaltungsakts BVerfGE 122, 342 (364 f.) – BayVersG (2009).

Versammlung, die aus Verstößen gegen das gesetzliche Waffenverbot resultieren, Verfügungen aufgrund der Rechtsgrundverweisung auf das Polizeirecht zu erlassen (§ 9 I, II FDP-E und CDU-E, § 8 I, II SPD/Grüne/SSW-E).

9. Uniformverbot (§ 8 II FDP-E und CDU-E, § 7 II SPD/Grüne/SSW-E)

Es ist zweifelhaft, ob die in § 8 II FDP-E und CDU-E, § 7 II SPD/Grüne/SSW-E vorgesehene Regelung über das Tragen von Uniformen oder Uniformteilen hinreichend bestimmt und verhältnismäßig ist. Das Tragen von Uniformen oder Uniformteilen als solches ist grundsätzlich von der Versammlungsfreiheit erfasst. Beschränkungen oder Verbote sind zulässig, aber nur, wenn durch das Tragen Gefahren verwirklicht werden. Deshalb sind weitere Konkretisierungen erforderlich. Dabei kann an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angeknüpft werden, das Beschränkungen der Versammlungsfreiheit für zulässig erklärt hat, um ein aggressives und provokatives Verhalten der Versammlungsteilnehmer zu verhindern, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft vermittelt wird und Einschüchterungseffekte erzeugt werden.⁷ In das Gesetz sollte zumindest der Bezug auf einschüchternde Wirkungen aufgenommen werden, die von dem Auftreten ausgehen.

Der jetzt gewählte Begriff: Vermittlung des „Eindrucks von Gewaltbereitschaft“ ist sehr unbestimmt und trägt das Risiko in sich, dass in der konkreten Versammlungssituation schwer festgestellt werden kann, ob die Situation gegeben ist.⁸ Die in Abs. 3 vorgeschlagene Regelung, durch Anordnungen bestimmte Gegenstände zu bezeichnen – diese Regelung ist grundsätzlich sinnvoll –, erfasst dieses Problem nicht, da ja nur die Gegenstände konkretisiert werden müssen, aber offenbleibt, unter welchen Voraussetzungen von dem Verbot überhaupt Gebrauch gemacht werden kann. Es empfiehlt sich im Übrigen, auch die „Art und Weise“ des Auftretens, das letztlich den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt, näher zu umschreiben. Dies kann dadurch geschehen, dass als Beispiel paramilitärisches

⁷ Vgl. BVerfGE 111, 147 (156 f.) – Bochumer Synagoge (2004).

⁸ S. auch Schleswig-Holsteinischer Richterverband (oben Fn. 5), unter 2.4., S. 4 f.

Auftreten benannt und ein Auftreten in vergleichbarer Weise ebenfalls als Anlass für Beschränkungen gewählt wird.

10. Öffentliche Aufforderung zu Versammlungen (§ 7 II FDP-E und CDU-E, § 6 II SPD/Grüne/SSW-E)

Die Vorschrift für das Verbot, zu bestimmten Versammlungen öffentlich aufzufordern, wird von der Überschrift des § 7 FDP-E, des § 6 SPD/Grüne/SSW-E und des § 7 II CDU-E („Störungsverbot“) nicht erfasst. Entweder sollte die Vorschrift in einen eigenen Paragraphen aufgenommen oder der Titel sollte verändert werden.

Im Übrigen harmoniert das Verbot nicht mit dem weiterreichenden, auch nichtöffentliche Aufrufe erfassenden Verbot, das in der Ordnungswidrigkeitenbestimmung des § 23 I Nr. 3 (sowohl FDP-E als auch SPD/Grüne/SSW-E) enthalten ist. Gesetzssystematische Konsistenz ließe sich herstellen, indem entweder der Ordnungswidrigkeitentatbestand eingengt oder aber der Verbotstatbestand ausgeweitet oder gestrichen oder doch jedenfalls im Ordnungswidrigkeitentatbestand auf den konkreten Paragraphen (Aufrufverbot) verwiesen wird.

11. Verbotsregelung für Tage oder Orte mit Symbolwirkung (§ 13 IV lit. b FDP-E, § 12 IV Nr. 1 lit. b SPD/Grüne/SSW-E, § 13 IV CDU-E)

- a. Es erscheint vom Aufbau her nicht besonders glücklich, die spezielle Regelung über Verbote an bestimmten Tagen oder Orten in die allgemeine Regelung über Beschränkungen, Verbote oder Auflösungen aufzunehmen. Diese für sämtliche Versammlungen unter freiem Himmel wichtige Regelung sollte als Kernregelung möglicher Beschränkungen für sich stehen. Demgegenüber ist die Sonderregelung über Orte oder Tage mit Symbolwirkung eine auf ein ganz spezifisches Problem konzentrierte, auf wenige Anwendungsfälle beschränkte Regelung. Sie sollte im Übrigen mit einer eigenständigen Überschrift versehen werden, damit die Besonderheit für jedermann erkennbar wird.

- b. In inhaltlicher Hinsicht bestehen Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Regelung – übrigens ebenso wie an ihrem Vorbild, Art. 15 II Nr. 1 lit. b BayVersG.⁹

Gewaltbereite extremistische Bestrebungen zu bekämpfen ist eine drängende und wichtige Aufgabe des Gesetzgebers; dies hat in Deutschland in den 1970er-Jahren etwa der RAF-Terrorismus, dies haben in jüngerer Zeit aber auch die NSU-Morde eindringlich vor Augen geführt. Das Grundgesetz hat sich angesichts der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus für eine wehrhafte Demokratie entschieden,¹⁰ die einer Bedrohung ihrer eigenen Grundlagen nicht tatenlos zusehen muss, sondern ihr mit rechtsstaatlichen Mitteln begegnen kann. So stellt es für die Auseinandersetzung mit seinen Gegnern die Instrumente des Parteiverbots, des Vereinsverbots sowie der Verwirkung von Grundrechten bereit (Art. 9 II, Art. 18, Art. 21 II GG). Die Kraft der freiheitlichen und rechtsstaatlichen Demokratie des Grundgesetzes zeigt sich jedoch gerade darin, dass sie auch die Auseinandersetzung mit ihren Feinden den allgemein geltenden Regeln des freiheitlichen Rechtsstaats unterwirft, den es zu verteidigen gilt.¹¹ Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit (Art. 5 I 1, Art. 8 I GG) verlangen vom Gesetzgeber, bei der Verteidigung der Verfassung das Gebot der Meinungsneutralität zu wahren, auf die innere Gesinnung des Einzelnen nicht zuzugreifen und deshalb solche Meinungsäußerungen grundsätzlich nicht zu beschränken, die als solche noch nicht die Schwelle der Bedrohung äußerer Rechtsgüter überschreiten.¹²

⁹ Vgl. zu Art. 15 II Nr. 1 lit. b BayVersG bereits *M. Hong*, DVBl. 2010, 1267 (1276).

¹⁰ BVerfGE 111, 147 (158) – Bochumer Synagoge (2004).

¹¹ Vgl. BVerfGE 111, 147 (158); 115, 320 (357 f.); 124, 300 (330); BVerfG (K), 1 BvQ 23/00 v. 18. August 2000 -, Rn. 41; 1 BvQ 22/01 v. 1. Mai 2001, Rn. 16.

¹² Vgl. BVerfGE 124, 300 (332 f.) – Wunsiedel (2009); s. auch bereits BVerfGE 111, 147 (156: „Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist ein Recht auch zum Schutz von Minderheiten; seine Ausübung darf nicht allgemein und ohne eine tatbestandliche Eingrenzung, die mit dem Schutzzweck des Grundrechts übereinstimmt, unter den Vorbehalt gestellt werden, dass die geäußerten Meinungsinhalte herrschenden sozialen oder ethischen Auffassungen nicht widersprechen.“, 159: „Ermächtigungen zur Beschränkung grundrechtlicher Freiheiten knüpfen nicht an die Gesinnung, sondern an Gefahren für Rechtsgüter an, die aus konkreten Handlungen folgen.“).

Die in § 13 IV lit. b FDP-E, § 12 IV Nr. 1 lit. b SPD/Grüne/SSW-E und § 13 IV 1 CDU-E vorgesehene Bestimmung soll ein Versammlungsverbot ermöglichen, wenn eine Versammlung „an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und durch sie [...] die unmittelbare Gefahr einer erheblichen *Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen* besteht“.¹³ § 13 IV 2 CDU-E unternimmt den Versuch, den unbestimmten Rechtsbegriff der erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen anhand von Regelbeispielen („regelmäßig dann [...], wenn [...]“) näher zu konkretisieren. Die Regelungen versuchen zwar ersichtlich, an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (im Folgenden: *BVerfG*) anzuknüpfen. Aufgrund des in dieser Rechtsprechung betonten Gebotes der Meinungsneutralität ist es jedoch fragwürdig, ob sie mit ihr im Einklang stehen.

i. Notwendigkeit der näheren gesetzlichen Bestimmung der Orte und Tage

Zunächst bezieht sich die Rechtsprechung des *BVerfG* zur öffentlichen Ordnung als Beschränkungsgrund für Versammlungen allein auf Gedenktage, denen ein „*in der Gesellschaft eindeutiger*“ entsprechender Sinngehalt zukommt, wie im entschiedenen Fall dem 27. Januar als einem „staatlicherseits zum offiziellen Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus“ erklärten Tag.¹⁴ Zweifelhaft ist schon, ob sich dies auf die allgemein bestimmte Kategorie von Tagen oder Orten mit gewichtiger Symbolkraft übertragen lässt. Vor allem aber scheint es erforderlich, Vorkehrungen für eine Präzisierung zu treffen. Dies fordert schon der Grundsatz rechtsstaatlicher Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit einer derart weitreichenden Einschränkung, die das Selbstbestimmungsrecht der Versammlung über Ort und Zeitpunkt insoweit ausschließt. Daher ist eine nähere gesetzliche Regelung geboten. In Betracht kommt die folgende Formulierung:

¹³ Hervorh. hinzugef.

¹⁴ Vgl. *BVerfG* (K), 1 BvQ 9/01 v. 26. 1. 2001, Rn. 15 (Hervorh. hinzugef.); s. auch *BVerfGE* 111, 147 (157) („an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag“).

„Die Orte nach Satz 1 und ihre räumliche Abgrenzung werden in der Anlage zu diesem Gesetz bestimmt. Tage nach Satz 1 sind der 27. Januar und der 9. November.“

Bei diesen Terminen handelt es sich um den Holocaust-Gedenktag und den Jahrestag der Reichspogromnacht. Es erscheint zweifelhaft, ob auch weitere Gedenktage für Verbote überhaupt in Betracht gezogen werden können.

ii. Begrenzung auf die Art und Weise der Durchführung der Versammlung

Auch hat das *BVerfG* klargestellt, dass auch an so bestimmten Gedenktagen ein Aufzug nur beschränkt werden darf, wenn die Teilnehmer ihn „so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen“.¹⁵ Die ungeschriebenen sozialen und ethischen Anschauungen der Mehrheit bieten keine tragfähige Grundlage für Beschränkungen aufgrund des gedanklichen Inhalts von Meinungsäußerungen.¹⁶ Gefahren müssen sich aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergeben, nicht allein aus ihrem Inhalt in Verbindung mit versammlungstypischen Kundgabeformen wie Transparenten oder gemeinsam gerufenen Parolen.¹⁷ Verfassungsrechtlich zumindest weniger bedenklich (wenn auch keineswegs unbedenklich) wäre daher eine Formulierung, die dieser Begrenzung ausdrücklich Rechnung trägt (z. B.: „[...] oder *durch die Art und Weise ihrer Durchführung* die unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung [...] besteht“). § 13 IV 2 lit. d CDU-E kann eine derartige Begrenzung schon deshalb nicht herbeiführen, weil die Regelbeispiele in § 13 IV 2 CDU-E dem Wortlaut nach („regelmäßig dann [...], wenn“) offenbar nicht als abschließend zu verstehen sind. Im Übrigen sind sie zum Teil zu weit formuliert.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 111, 147 (157), Hervorh. hinzugef.; s. auch BVerfG (K), 1 BvQ 4/12 v. 27. 1. 2012, Juris, Rn. 7.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 111, 147 (155 f.).

¹⁷ Vgl. auch BVerfG (K), 1 BvR 2793/04 v. 19. 12. 2007 („Nationaler Widerstand“), Rn. 38, 41.

iii. Begrenzung auf den Anwendungsbereich des § 130 IV StGB

Verfassungsrechtlich nicht unbedenklich wäre aber auch eine auf die Art und Weise der Durchführung begrenzte Fassung. Das *BVerfG* hat in seiner Entscheidung zum Verbot von Heiß-Gedenkveranstaltungen in Wunsiedel mit Blick auf die Verfassungsmäßigkeit des Volksverhetzungsverbots nach § 130 IV StGB klargestellt, dass Verbotstatbestände nur unter engen Voraussetzungen an den Inhalt von Meinungsäußerungen anknüpfen können. Das Gebot der Meinungsneutralität kommt dabei sowohl in dem Erfordernis des allgemeinen Gesetzes zur Geltung (Art. 5 II GG), das auch bei Versammlungsbeschränkungen zu beachten ist, als auch in der davon zu unterscheidenden Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Gesetzes.¹⁸ Das Sonderrechtsverbot des Art. 5 II GG untersagt strikt eine Anknüpfung von Verbotsnormen an bestimmte politische Strömungen oder Weltanschauungen;¹⁹ eine Ausnahme hat das *BVerfG* allein für die Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft anerkannt,²⁰ so dass inhaltsanknüpfende Regelungen, die über diese eng begrenzte²¹ Ausnahme hinausgehen, verfassungsrechtlich bedenklich sind. Aber auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung hat das *BVerfG* für § 130 IV StGB den öffentlichen Frieden nur bei einem Verständnis als legitimen Eingriffszweck einstuft, das nicht „auf die Wahrung von als grundlegend angesehenen sozialen oder ethischen Anschauungen zielt“,²² und die Angemessenheit des § 130 IV StGB nur unter Verweis darauf bejaht, die Vorschrift sei „insbesondere nicht in dem Sinne übermäßig weit gefasst, dass sie inhaltlich schon allein die Verbreitung von rechtsradikalen und auch an die Ideologie des Nationalsozialismus anknüpfenden Ansichten unter Strafe“ stelle:

¹⁸ Vgl. dazu auch *J. Masing*, JZ 2012, 585 (589); *M. Hong*, DVBl. 2010, 1267 (1272-1274).

¹⁹ BVerfGE 124, 300 (330 f.) – Wunsiedel (2009).

²⁰ BVerfGE 124, 300 (330 f., 335 f.).

²¹ Vgl. etwa BVerfGE 124, 300 (329) („auf andere Konflikte nicht übertragbare einzigartige Konstellation“); s. auch *J. Masing*, JZ 2012, 585 (590) („enge Ausnahme“; „auf andere Konstellationen nicht übertragbar“).

²² Vgl. BVerfGE 124, 300 (334).

„Weder verbietet sie generell eine zustimmende Bewertung von Maßnahmen des nationalsozialistischen Regimes, *noch eine positive Anknüpfung an Tage, Orte oder Formen, denen ein an diese Zeit erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft kommt.*“²³

Nach diesen Maßstäben ist es zweifelhaft, ob eine versammlungsbeschränkende Regelung verfassungsmäßig sein kann, die an Gedenktage oder Orte anknüpft, ohne zugleich unter die Ausnahme vom Sonderrechtsverbot zu fallen, die durch den Tatbestand des § 130 IV StGB umschrieben wird.

iv. Fazit zur Verbotsregelung für Tage oder Orte mit Symbolwirkung

Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* kann allein aus der Veranstaltung der Versammlung an einem Gedenktag in Verbindung mit ihrer inhaltlichen Unvereinbarkeit mit sozialen und ethischen Anschauungen ein Verbotgrund für eine Versammlung nicht abgeleitet werden. Nach dem Wunsiedel-Beschluss ist darüber hinaus generell die Verfassungsmäßigkeit von Verbotsregelungen zweifelhaft, die an Gedenktage oder Orte anknüpfen, ohne zugleich unter die Ausnahme vom Sonderrechtsverbot für das Gutheißen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zu fallen, die durch den Tatbestand des § 130 IV StGB umschrieben wird und die nach dem *BVerfG* als eng begrenzt und abschließend zu verstehen ist.

Die in § 13 IV lit. b FDP-E, § 12 IV Nr. 1 lit. b SPD/Grüne/SSW-E und § 13 IV CDU-E vorgesehenen Regelungen sind daher mit einem erheblichen Risiko der Verfassungswidrigkeit behaftet.²⁴ Verfassungsrechtlich tragfähig wäre demgegenüber eine Regelung, die (1.) eine konkretere gesetzliche Definition der betroffenen Tage und Orte vorsieht, (2.) auf das problematische Merkmal der Verletzung sozialer und ethischer Anschauungen verzichtet und (3.) den Anwendungsbereich auf den Tatbestand des § 130 IV StGB begrenzt (also z.B. die Anforderungen aus § 13 IV Nr. 2 SPD/Grüne/SSW-E kumulativ statt alternativ

²³ BVerfGE 124, 300 (337), Hervorh. hinzugef.; s. auch den Hinweis in BVerfG (K), 1 BvQ 4/12 v. 27. 1. 2012, Juris, Rn. 7, dass „eine grundsätzliche Klärung dieser Fragen noch aussteht“.

²⁴ S. auch Schleswig-Holsteinischer Richterverband (oben Fn. 5), unter 2.6., S. 5 f.

stellt: „*und* 2. durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft [...]“, statt „*oder* 2. durch die Versammlung [...]“).

12. Durchsuchung und Identitätsfeststellung (§ 14 SPD/Grüne/SSW-E)

In § 14 SPD/Grüne/SSW-E wird in Abs. 1 nicht davon gesprochen, dass Durchsuchungen an (besonderen) Kontrollstellen stattfinden. Demgegenüber erwähnt Abs. 2 Kontrollstellen. Offenbar geht der Entwurf davon aus, dass Durchsuchungen auch ohne Kontrollstellen durchgeführt werden können. Dies ist bei entsprechenden und tatsächlichen Anhaltspunkten für das Vorliegen der Voraussetzungen einer Durchsuchung nicht zu beanstanden.

Es fehlt dann aber eine Regelung darüber, ob Kontrollstellen durchgeführt werden können, die Kontrollen für alle Personen vorsehen, die einen bestimmten Ort passieren. Eine solche Maßnahme bedarf einer eigenständigen Ermächtigung. Bestehen etwa Anhaltspunkte dafür, dass einzelne (aber noch nicht identifizierte) Teilnehmer von Versammlungen Waffen oder sonstige problematische Gegenstände mit sich führen, reichen solche nicht auf bestimmte Personen bezogenen Anhaltspunkte ohne eine ergänzende Ermächtigung nicht, um alle Personen, die sich auf dem Anfahrtsweg zu einer Versammlung befinden, zu durchsuchen. Es werden ja notwendig auch Personen erfasst, im Hinblick auf die keine tatsächlichen Anhaltspunkte des Mitführens von Waffen bestehen. Deshalb empfiehlt sich eine ausdrückliche Normierung der Ermächtigung zur Einrichtung von Kontrollstellen, sofern Kontrollstellen als erforderlich angesehen werden.

13. Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen (§ 15 SPD/Grüne/SSW-E)

§ 15 III SPD/Grüne/SSW-E beginnt mit der begrüßenswerten Regelung, dass Aufnahmen offen vorzunehmen sind. Das bedeutet, dass sie für die konkret betroffenen Teilnehmer grundsätzlich erkennbar sind.

Dann aber kommt in dem Vorschlag eine Einschränkung, die dem nicht völlig entspricht. Wenn nämlich (so Satz 2) die Pflicht zum offenen Vornehmen von Aufnahmen schon dadurch sichergestellt wird, dass die Versammlungsleitung von Aufnahmen in Kenntnis gesetzt wird, dann sichert dies noch nicht, dass die von Aufnahmen konkret betroffenen Personen auch von den Aufnahmen erfahren. Die

Information der Versammlungsleitung müsste als eigenständige Maßnahme geregelt sein. Von ihr abzuheben ist die Regelung über die Aufnahme selbst: letztere sollte auch für die Betroffenen erkennbar sein.

14. Unterscheidung von „Aufnahmen“ und „Aufzeichnungen“ in der Regelung zu Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen (§ 15 SPD/Grüne/SSW-E)

In § 15 SPD/Grüne/SSW-E wird teilweise die terminologische Unterscheidung zwischen „Aufnahmen“ und „Aufzeichnungen“ noch nicht ausreichend berücksichtigt. Wo beide Begriffe verwendet werden, werden unter „Aufnahmen“ regelmäßig Übertragungen *ohne* Speicherung (Kamera-Monitor-Übertragungen) verstanden, unter „Aufzeichnungen“ hingegen Übertragungen, bei denen eine Speicherung erfolgt.²⁵

15. Vermummung (§ 17 und § 22 CDU-E)

Ein ausnahmsloses Verbot, die Identität bei Versammlungen zu verbergen, begegnet mangels Erforderlichkeit verfassungsrechtlichen Bedenken: Es kann, wie die Geschichte der Versammlungsfreiheit lehrt, im Einzelfall berechnete Interessen geben, anonym bleiben zu wollen. Zu untersagen aber ist die Identitätsverschleierung mit dem Ziel, eine spätere Strafverfolgung zu verhindern.

16. Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum (§ 17 SPD/Grüne/SSW-E)

Versammlungen im privatisierten öffentlichen Raum können für die demokratische Funktion der Versammlungsfreiheit eine ähnliche Bedeutung erlangen, wie öffentliche Räume, die dem Regime des öffentlichen Sachenrechts unterfallen. Es ist daher zu begrüßen, dass nach § 17 SPD/Grüne/SSW-E diese Problematik zumindest teilweise gesetzlich geregelt werden soll – auch wenn eine umfassendere Regelung wünschenswert wäre, die auch die öffentlichen Foren in rein privater Hand behandelt.²⁶

²⁵ Vgl. etwa BVerfGE 122, 346 (368) – BayVersG (2009); s. zu dieser Unterscheidung auch § 16 II CDU-E sowie die zugehörige Begründung, Umdruck 18/1314, Zu 8., S. 8 f.

²⁶ Vgl. C. Enders / W. Hoffmann-Riem / M. Kniesel / R. Poscher / H. Schulze-Fielitz, Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, München

Die in § 17 SPD/Grüne/SSW-E gewählte Formulierung bringt jedoch die gesetzgeberische Absicht ersichtlich nur unvollkommen zum Ausdruck. Nach § 17 SPD/Grüne/SSW-E sollen Versammlungen auf den betroffenen Verkehrsflächen ohne Eigentümerzustimmung durchgeführt werden können, „wenn sich *die Grundstücke* ausschließlich oder mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden“. Beabsichtigt ist jedoch laut der Begründung des Entwurfs, Versammlungen auf Flächen zu ermöglichen, „die in privatem Eigentum solcher *Unternehmen und Institutionen* stehen, an denen die öffentliche Hand mindestens mehrheitlich beteiligt ist“.²⁷

Es bedarf daher einer Formulierung, die nicht auf das Eigentum an den Grundstücken, sondern auf die Herrschaftsverhältnisse an dem jeweiligen Unternehmen abstellt. Denkbar wäre, in Anknüpfung an das Fraport-Urteil des BVerfG,²⁸ etwa die Formulierung: „[...] wenn sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen befinden, die ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden“.

17. Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder Auflösung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 19 IV 2 Hs. 2 SPD/Grüne/SSW-E)

Nach § 19 IV 2 Hs. 2 SPD/Grüne/SSW-E muss die Bekanntgabe unter Angabe des Grundes erfolgen „*und ist der Versammlungsleitung bekanntzugeben*“. Die Erwähnung (nur) der Versammlungsleitung an dieser Stelle weicht ohne ersichtlichen Grund von der Parallelregelung für Versammlungen unter freiem Himmel (§ 13 VI 1 SPD/Grüne/SSW-E) ab. Sie entspricht auch nicht der in der

2011 (ME VersG): § 21 ME VersG sowie die Begründung dazu S. 60-65. S. auch § 2a Piraten-E; Schleswig-Holsteinischer Richterverband (oben Fn. 5), unter 2.10, S. 7.

²⁷ Umdruck 18/1269, S. 18 (Zu 2.18), Hervorh. hinzugef.

²⁸ Vgl. BVerfGE 128, 226 (245-247) – Fraport (2011): „Ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen unterliegt dann der unmittelbaren Grundrechtsbindung, wenn es von den öffentlichen Anteilseignern beherrscht wird. Dies ist in der Regel der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Insoweit kann grundsätzlich an entsprechende zivilrechtliche Wertungen angeknüpft werden (vgl. §§ 16, 17 AktG, Art. 2 Abs. 1 Buchstabe f Richtlinie 2004/109/EG). Ob in besonderen Fällen dieses Kriterium zu ergänzen ist, bedarf hier keiner Entscheidung.“

Begründung zum Ausdruck gebrachten Absicht, sich insoweit am ME VersG zu orientieren, der einen solchen begrenzenden Zusatz nicht enthält.²⁹ Sie könnte nahelegen, dass die Verfügung sowie die Begründung allein der Versammlungsleitung, nicht aber den Teilnehmerinnen und Teilnehmern bekanntzugeben sei, was mit der rechtsstaatlichen Besinnungsfunktion der Bekanntgabe gerade für die Versammlungsteilnehmer, die etwa im Falle einer Auflösung der Entfernungspflicht unterliegen, nicht vereinbar wäre.³⁰ Es wird daher vorgeschlagen, den Zusatz *„und ist der Versammlungsleitung bekanntzugeben“*, zu streichen.

18. Ordnungswidrigkeiten § 23 I Nr. 7 FDP-E und § 23 I Nr. 7 SPD/Grüne/SSW-E:
Redaktionsversehen

Sowohl in § 23 I Nr. 7 SPD/Grüne/SSW-E als auch in § 23 I Nr. 7 FDP-E sind Redaktionsversehen zu verzeichnen: In § 23 I Nr. 7 FDP-E hätte es statt „§ 16“ richtigerweise „§ 17“ heißen müssen (vgl. dazu zutreffend den Änderungsantrag der Fraktion der CDU, Umdruck 18/1314, Art. 1 Nr. 12 sowie die zugehörige Begründung, a.a.O., S. 10). Legt man diese irrtümliche Ausgangsfassung zugrunde, hätte es im Hinblick auf § 23 I Nr. 7 SPD/Grüne/SSW-E in 2.24 des Änderungsantrags (Umdruck 18/1269, S. 10 f.) zu „Nr. 7“ richtigerweise (nur) heißen müssen: „in Nr. 7 ist die Ziffer ‚8‘ durch die Ziffer ‚7‘ zu ersetzen“ (weil § 16 für das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nach dem SPD/Grüne/SSW-E korrekt ist und nur „§ 8 Abs. 2“ in „§ 7 Abs. 2“ geändert werden müsste).

19. Zuständigkeit (§ 26 Abs. 1 CDU-E)

Zu Fragen der landesinternen Zuständigkeitsverteilung als solche nehmen wir nicht Stellung. Wir beschränken uns auf die Formulierung des Bedenkens, dass es

²⁹ Vgl. § 23 VI 2 ME VersG.

³⁰ Vgl. ME VersG (oben Fn. 26), S. 42 f. (unter 5. und 6.): „für alle Anwesenden wahrnehmbare Mitteilung“; „dass alle betroffenen Versammlungsteilnehmer, aber auch eventuell anwesende Dritte, den Inhalt erfahren (vgl. BVerfGK 4, 154 [159]; BVerfG (K), 1 BvR 1090/06 v. 30. 4. 2007, Rn. 47)“, sowie den Verweis ebd., S. 70.

kaum praktikabel sein dürfte, einen Zuständigkeitswechsel im Zeitpunkt des Versammlungsbeginns und des -endes vorzusehen.

20. Monitoring

Manche ausländische Versammlungsgesetze enthalten Regelungen über ein neutrales Monitoring öffentlicher Versammlungen. Dies soll helfen, Vertrauen aufzubauen und die bisher meist gegebene Asymmetrie bei der Dokumentation von öffentlichen Versammlungen und damit der Verfügbarkeit von Beweismitteln etwa bei späteren Rechtsschutzverfahren abbauen helfen. Auch ist es als Hilfsmittel beim Konfliktmanagement/Policing of Public Assemblies (s. o. Nr. 5) gedacht.

Die “Guidelines On Freedom of Peaceful Assembly” der Venice Commission formulieren zum Zweck der von den Monitoren erstellten Berichte u. a.: „The report can thus serve as the basis for a dialogue and engagement on such matters as the effectiveness of the current law and the extent to which the state is respecting its positive obligations to protect freedom of peaceful assembly. Monitoring reports may also be used to engage with the relevant law-enforcement agencies or with the municipal authorities and might highlight areas where further training, resources or equipment may be needed.”³¹ In den Ausarbeitungen der Venedig-Kommission und des ODIHR finden sich Anregungen für die Anforderungen an neutrales Monitoring sowie die für die Monitoren erforderlichen Garantien.

Die Rolle unabhängiger Beobachter könnte in einem neuen § im Anschluss an § 15 SPD/Grüne/SSW-E geregelt werden, der lauten könnte: „Die zuständige Behörde gewährleistet die ungehinderte Tätigkeit unabhängiger Versammlungsbeobachter (Monitoring).“ Ergänzende Verfahrensregeln, so über ihre Tätigkeit und die Anforderungen an die Unabhängigkeit, könnten einer Verordnung vorbehalten bleiben („Das Nähere regelt eine Verordnung [...]“).

³¹ Guidelines (oben Fn. 4), Section B § 203, S. 95. S. ferner das Handbook on Monitoring (oben Fn. 4), etwa S. 28 ff.