

Prof. Dr. iur. Ralf Röger
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
Fachbereich Bundespolizei

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1566

Ratzeburger Landstraße 4
23562 Lübeck
Tel.: 0451 - 203 1736
Fax: 0451 - 203 1709

Lübeck, den 8. August 2013

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein“ (Drs. 18/119 vom 20.08.2012) sowie zu den Änderungsanträgen

- der Fraktionen von SPD / Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW (Umdruck 18/1269 vom 05.06.2013),
- der Fraktion der CDU (Umdruck 18/1314 vom 11.06.2013),
- der Fraktion der Piraten (Umdruck 18/1318 vom 12.06.2013).

I. Vorbemerkung

Durch das am 01.09.2006 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006¹ wurde das Versammlungsrecht aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG gestrichen; gleichzeitig wurde in dem neu geschaffenen Art. 125a GG festgeschrieben, dass das von den Änderungen der Gesetzgebungszuständigkeiten betroffene alte Bundesrecht solange fortgilt, bis es durch Landesrecht ersetzt wird. Damit haben nunmehr gemäß der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG die Landesgesetzgeber die verfassungsrechtliche Möglichkeit zum Erlass von Landesversammlungsgesetzen – wenn sie von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen, tritt aber keineswegs ein Zustand der „Rechtlosigkeit“ ein, sondern es bleibt bei der Fortgeltung des Bundesversammlungsgesetzes.

Diese verfassungsrechtliche Ausgangssituation birgt nun zwei Gefahren in sich: Zum ersten ist zu bedenken, dass ob der nun gegebenen Landesgesetzgebungszuständigkeiten in rechtlicher Hinsicht eine Rechtszersplitterung eintreten kann, die dem Regelungsgegenstand „Versammlungswesen“ aufgrund seiner häufig überregionalen Bedeutung nicht dienlich ist. Schon die bisher erlassenen vier Landesversammlungsgesetze in den Bundeslän-

¹ BGBl. I 2006, S. 2034.

dem Bayern², Sachsen-Anhalt³, Sachsen⁴ und Niedersachsen⁵ zeigen, dass die Landesgesetzgeber innerhalb des durchaus weiten materiellen Rahmens unserer Grundgesetzes und seines Art. 8 GG verschiedene Feinjustierungen im altbekannten Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit durchführen können, die im Detail zu höchst unterschiedlichen versammlungsrechtlichen Regelungen führen. Dies stellt sowohl Versammlungsveranstalter⁶ als auch Versammlungsteilnehmer vor die Schwierigkeit, sich in verschiedenen Bundesländern ggf. auf unterschiedliche versammlungsrechtliche Rahmenbedingungen einstellen zu müssen. Und auch die Polizeien des Bundes und der Länder, die sich bei größeren Versammlungslagen gegenseitig unterstützen, müssen dann auf der Grundlage unterschiedlich ausgestalteter Rechtsgrundlagen tätig werden. Insofern ist es verdienstvoll, dass auf Initiative von **Wolfgang Hoffmann-Riem** der aus fünf Mitgliedern⁷ bestehende „Arbeitskreis Versammlungsrecht“ unter Einbindung der Auffassung von insgesamt drei weiteren Sachverständigen⁸ – u.a. **Hartmut Brenneisen** – im September 2010⁹ einen „Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes“ (ME VersG) vorgelegt hat, der zum einen den Ländern „eine einheitliche Regelungsstruktur anzubieten“¹⁰ beabsichtigt und zum anderen auch in der Sache die entsprechenden Regelungsbereiche „*exemplarisch ausformuliert*“¹¹. Auf diesen Musterentwurf wird im Laufe der Stellungnahme mehrfach zurückzukommen sein.

² Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22.07.2008, Bay. GVBl. 2008, S. 421. Im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens (Az. 1 BvR 2492/08) hatte das Bundesverfassungsgericht durch einstweilige Anordnung vom 17.02.2009 mehrere Regelungen des BayVersG außer Kraft gesetzt bzw. nur im Rahmen einer vom Gericht vorgegebenen restriktiven Interpretation für anwendbar erklärt. Unter Berücksichtigung dieser bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben hat der Landesgesetzgeber mit Wirkung zum 01.06.2010 das „Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes“ erlassen (Bay. GVBl. 2010, S. 190). Das Verfassungsbeschwerde-Hauptsacheverfahren wurde dann (z.T. auch aufgrund der zwischenzeitlichen Gesetzesänderungen) durch Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 21.03.2012 abgeschlossen.

³ Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (VersammlG LSA) vom 03.12.2009, GVBl. LSA 2009, S. 558.

⁴ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (SächsVersG) vom 20.01.2010, SächsGVBl. 2010, S. 2. Das im Wesentlichen aus einer Übernahme des Bundesversammlungsgesetzes bestehende Gesetz wurde aus formalen Gründen (Verstoß gegen landesverfassungsrechtliche Vorgaben zum Gesetzgebungsverfahren) durch Urteil des sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 19.04.2011 (Vf. 74-II-10) für mit der Landesverfassung unvereinbar und nichtig erklärt. Am 25. Januar 2012 hat Sachsen daraufhin in formal korrekter Weise ein neues Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (SächsVersG) erlassen, SächsGVBl. 2012, S. 54.

⁵ Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 07.10.2010, Nds. GVBl. 2010, S. 465. Gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz ist derzeit eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig (Az. 1 BvR 238/12), auf die im weiteren Verlauf der Stellungnahme noch Bezug genommen werden wird.

⁶ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird jetzt und im Folgenden auf Doppelbezeichnungen wie „Veranstalter/ Veranstalterinnen“, „Teilnehmer/Teilnehmerinnen“, „Ordner/Ordnerinnen“ etc. verzichtet. Es gilt der aus den Digesten überlieferte Grundsatz „*verbum hoc `si quis´ tam masculos quam feminas complectitur*“ (Dig. L, 16.1).

⁷ Nämlich neben Wolfgang Hoffmann-Riem noch Christoph Enders, Ralf Poscher, Michael Kniesel und Helmut Schulze-Fielitz; vgl. das Vorwort der Veröffentlichung „Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes“, 2011, S. V.

⁸ Nämlich gemäß dem Vorwort Hartmut Brenneisen aus Schleswig-Holstein, Udo Behrens aus Nordrhein-Westfalen und Oliver Toelle aus Berlin.

⁹ Auf September 2010 ist das Vorwort zum Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes datiert.

¹⁰ ME VersG, Einleitung S. 1.

¹¹ ME VersG, Einleitung S. 1.

Zum zweiten ist zu bedenken, dass aus der dargestellten verfassungsrechtlichen Kompetenzfreigabe an die Länder auch die Möglichkeit der rechtspolitischen Instrumentalisierung des Versammlungsrechtes erwächst. Es ist insoweit das Verdienst **Wolfram Höflings**, in einer Besprechung des Musterentwurfs¹² mit klaren Worten auf die „*Gefahr einer unzulässigen politischen Instrumentalisierung*“ und die „*Versuchungen für politische Interventionen*“ hingewiesen und insofern auch den sich selbst als bewusst liberal charakterisierenden Musterentwurf¹³ einer in manchen Details durchaus kritischen Bewertung unterzogen zu haben - auch hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Allerdings darf – und dieser Ansatz fehlt bei Höfling – nicht verkannt werden, dass nicht jede politisch motivierte Ausnutzung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen mit dem Negativbegriff der „Instrumentalisierung“ belegt werden sollte. Es ist Aufgabe und Kompetenz demokratisch legitimierter Parlamente, im Rahmen des (verfassungs-)rechtlich Zulässigen politisch zu gestalten. Wenn also gesetzgeberische Ausgestaltungen des Versammlungsrechtes in Abhängigkeit von den jeweiligen (landes-)politischen Mehrheiten mal mehr oder mal weniger liberal ausfallen, so ist dies für sich genommen keine „Instrumentalisierung“ des Versammlungsrechtes, sondern stimmige Folge der politischen Aufgabe, auch durch Recht gesellschaftlich zu gestalten. Aber: Die Grenze zur Instrumentalisierung wird dann überschritten, wenn von rechtlicher und/oder politischer Seite nicht mehr offen und transparent zwischen rechtlich Notwendigem und politisch Erwünschtem differenziert, sondern das eine mit dem anderen bewusst vermengt wird. Wer politisch abweichende Auffassungen vorschnell mit dem Verdikt der Rechtswidrigkeit belegt, um seine politisch erwünschte Rechtsgestaltung als einzig zulässige zu definieren, instrumentalisiert das Versammlungsrecht ebenso wie derjenige, der rechtlich bedenkliche Normgestaltungen ob seiner politischen Ansichten willen als unproblematisch charakterisiert.

Von daher wird in dieser Stellungnahmen klar differenziert werden zwischen möglichen rechtlichen Fragestellungen und Bedenken und davon abzugrenzenden Überlegungen, wie innerhalb des rechtlich Zulässigen aus rechtspolitischen bzw. rechtspraktischen Gründen verfahren werden könnte.

Der vorliegenden Stellungnahme liegen zugrunde bzw. in der Stellungnahme wird vergleichend eingegangen auf:

- Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein“, Drs. 18/119 vom 20.08.2012, im Folgenden **VersGE FDP** abgekürzt;
- Änderungsantrag der Fraktionen von SPD / Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW, Umdruck 18/1269 vom 05.06.2013, im Folgenden **ÄA Regierungsfraktionen** abgekürzt;

¹² Wolfram Höfling, Versammlungsrecht als „Grundrechtsgewährleistungsrecht“ – Zum Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, Die Verwaltung 2012, S. 539.

¹³ Vgl. ME VersG, Einleitung S. 2.

- Änderungsantrag der Fraktion der CDU, Umdruck 18/1314 vom 11.06.2013, im Folgenden **ÄA CDU** abgekürzt;
- Änderungsantrag der Fraktion der Piraten, Umdruck 18/1318 vom 12.06.2013, im Folgenden **ÄA Piraten** abgekürzt.
- Bayerisches Versammlungsgesetz (**BayVersG**) vom 22.07.2008 unter Berücksichtigung der durch die Entscheidung des BVerfG vom 17.02.2009 notwendig gewordenen Änderungen gemäß dem Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes vom 22.04.2010;
- Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (**VersammlG LSA**) vom 03.12.2009;
- Niedersächsisches Versammlungsgesetz (**NVersG**) vom 07.10.2010;
- Verfassungsbeschwerde gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz vom 30.01.2012¹⁴;
- Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (**SächsVersG**) vom 25.01.2012;
- Gesetz über Versammlungen und Aufzüge des Bundes (**BVersG**) vom 24.07.1953;
- Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (**ME VersG**), vorgelegt vom „Arbeitskreis Versammlungsrecht“ im September 2010.

II. Struktur und Bezeichnung des Gesetzes

Von der Struktur her orientiert sich der VersGE FDP an der auch im ME VersG verwendeten Aufteilung in insgesamt fünf Abschnitte:

- Allgemeine Regelungen
- Versammlungen unter freiem Himmel
- Versammlungen in geschlossenen Räumen
- Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten
- Schlussbestimmungen.

Diese Struktur ist im Wesentlichen schon im Bundesversammlungsgesetz von 1953 angelegt. Der maßgebliche Unterschied besteht darin, dass die praktisch relevanteren Versammlungen unter freiem Himmel im ME VersG abweichend zum BVersG zu Recht vor den Versammlungen in geschlossenen Räumen behandelt werden.

Die oben schon angesprochene Intention des ME VersG, „eine einheitliche Regelungsstruktur anzubieten“¹⁵, sollte von politischer Seite wertgeschätzt werden. Selbstverständ-

¹⁴ Die von der Anwaltskanzlei Hentschel & Lau aus Göttingen eingereichte Verfassungsbeschwerde ist im Internet unter http://www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS_nied.pdf abrufbar und wird nach Angaben der Kanzlei beim BVerfG unter dem Az. 1 BvR 238/12 geführt. Beschwerdeführer sind vier natürliche Personen (Sebastian Wertmüller, Michael Ebeling, Jürgen Dietze, Peter Dickel) sowie vier eingetragene Vereine (Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V., Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes - Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten, Landesvereinigung Niedersachsen e.V., Friedensbüro Hannover e.V.).

lich wäre eine andere Strukturierung des Gesetzes rechtlich zulässig – sie erschiene aber wenig sinnvoll. So sehr es einerseits unvermeidbar und rechtspolitisch zu akzeptieren sein wird, dass einzelne Bundesländer in der Sache unterschiedliche versammlungsrechtliche Normen schaffen, so sehr sollte andererseits wenigstens darauf geachtet werden, dass die äußere Struktur der Landesversammlungsgesetze möglichst einheitlich gestaltet und allenfalls – wenn unvermeidlich – aus Sachgründen, nicht aber aus reinem „landespolitischen Individualismus“ modifiziert wird. Sowohl überregionalen Veranstaltern als auch den Polizeien wird die ggf. notwendige Einarbeitung in verschiedene Landesversammlungsgesetze deutlich erleichtert, wenn die Gesetze zumindest strukturell weitgehend einheitlich aufgebaut und systematisiert sind.

Insofern verdient die im VersGE FDP gewählte Struktur uneingeschränkte Zustimmung. Die vorliegenden Änderungsanträge lassen diese Struktur auch grundsätzlich unangetastet. Kritisch anzumerken ist lediglich, dass der Änderungsantrag der Piraten schon mit a-Paragrafen arbeitet (§ 2a, § 9a). Die Verwendung solcher Paragraphen ist bei einer späteren Ergänzung schon erlassener Gesetze sinnvoll und üblich; bei der Schaffung eines neuen Gesetzes ist sie dagegen unnötig und irritierend; hierauf sollte also verzichtet werden.

Die im VersGE FDP vorgeschlagene Gesetzesbezeichnung als „Versammlungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein“ erscheint in der Langform passend; allerdings sollte hierfür nicht die nahezu unaussprechliche Abkürzung „VslgG SH“ verwendet werden. Der Begriff „Versammlungsgesetz“ wird üblicher Weise mit „VersG“ abgekürzt¹⁶, so dass sich als sprachlich verwendbare Abkürzung „VersG SH“ anbietet, so wie dies auch im AA CDU¹⁷ vorgeschlagen wird.

Die im Änderungsantrag der Regierungsfractionen aufgeworfene Idee, statt der bisher auf Bundes- und Landesebene einheitlichen Bezeichnung „Versammlungsgesetz“¹⁸ den Begriff des „Versammlungsfreiheitsgesetzes“ zu verwenden, ist rechtlich zweifellos zulässig, aber wenig sinnvoll. Es scheint sich hier um einen Fall des „landespolitischen Individualismus“ zu handeln, der ohne sachlichen Grund sowohl vom Musterentwurf als auch den vorhandenen Versammlungsgesetzen auf Bundes- und Landesebene abweicht. Zwar ist es selbstverständlich zutreffend, dass Versammlungsrecht dem Schutz der Versammlungsfreiheit dient¹⁹ - dies ist aber nicht die einzige Funktion eines solchen Gesetzes. Die Versammlungsfreiheit als solche wird zuerst einmal und vorrangig auf Verfassungsebene garantiert, nämlich in Art. 8 GG und in Art. 2a VerfSH i.V.m. Art. 8 GG. Auf gleicher verfassungsrechtlicher Ebene findet sich dann aber auch die Möglichkeit der gesetzlichen Einschrän-

¹⁵ ME VersG, Einleitung S. 1.

¹⁶ So im Bund und in den Ländern Bayern, Sachsen und Niedersachsen. Lediglich Sachsen-Anhalt verwendet die Abkürzung „VersammlG“.

¹⁷ Begründung AA CDU, S. 6 zu 1.

¹⁸ So der Bund, die Bundesländer Bayern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Niedersachsen und auch der Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes.

¹⁹ So die Ausführungen im AA Regierungsfractionen, S. 13 zu Ziff. 2.1.

kung der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 GG als Schrankenvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel sowie nach Art. 8 Abs. 1 GG (grundrechtsimmanente Schranke) und aufgrund anderer Werte von Verfassungsrang (verfassungsimmanente Schranke) für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Versammlungsrechtes kommt dabei die Aufgabe zu, normative Möglichkeiten für einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Schutzbereich des Grundrechtes und seiner Einschränkung aufzuzeigen und festzulegen. Insofern erscheint es bei allem Respekt vor gesellschaftspolitischen Entwicklungen nicht sinnvoll, schon im förmlichen Gesetzestitel einseitig nur auf die Ermöglichung der Versammlungsfreiheit abzustellen, während das Gesetz selbst zwangsläufig sowohl Regelungen zur Ermöglichung und Absicherung als auch zur Einschränkung und Begrenzung des Versammlungs(grund)rechtes enthält. Die Bezeichnung als „Versammlungsfreiheitsgesetz“ erschiene insofern genauso unausgewogen wie eine – bisher zu Recht nie diskutierte – Bezeichnung als „Versammlungseinschränkungsgesetz“. Die Gesetzesbezeichnung sollte neutral mit „Versammlungsgesetz“ erfolgen; und die Feinjustierung des Ausgleichs zwischen Freiheitsermöglichung und ggf. notwendiger Freiheitseinschränkung sollten den einzelnen materiellen Normen überlassen werden.

Ergänzend sei bemerkt: Die Verwendung des Begriffes „Freiheitsgesetz“ ist im deutschen Rechtskreis auch allgemein eher unüblich und in den letzten Jahren mit größerer Außenwirkung lediglich im Informationsrecht und im Hochschulrecht praktiziert worden: Bei Schaffung der „Informationsfreiheitsgesetze“ auf Ebene des Bundes²⁰ und in verschiedenen Bundesländern erscheint die besondere Betonung der Informationsfreiheit ausnahmsweise dadurch sachlich gerechtfertigt, dass die gesetzliche Anerkennung eines grundsätzlich freien Zugangs zu behördlichen Informationen eine (ursprünglich vom europäischen Umweltrecht initiierte²¹) Abkehr vom historischen Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit darstellt. Insofern wurde durch die Bezeichnung „Informationsfreiheitsgesetz“ der grundlegende Paradigmenwechsel verdeutlicht. Im Hochschulbereich sah dies dagegen schon anders aus: Während in Nordrhein-Westfalen nur das Mantelgesetz²² den Titel „Hochschulfreiheitsgesetz“ erhielt²³, das eigentliche Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen aber unverändert die Bezeichnung „Hochschulgesetz“ führte, wurde in Sachsen das eigentliche Hochschulgesetz selbst in „Hochschulfreiheitsgesetz“ umbenannt²⁴. In beiden Fällen war die Betonung der (je nach politischer Auffassung: tatsächlichen oder vermeintlichen) besonderen Freiheit der Hochschulen aber politisch höchst umstritten und die damit verbundene Diskussion der Sache wenig dienlich.

²⁰ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz IFG) vom 05.09.2005.

²¹ Vgl. zum umweltrechtlichen Ursprung nur: Hegele/Röger (Hrsg.), Umweltschutz durch Umweltinformation – Chancen und Grenzen des neuen Informationsanspruchs, 1993; Röger, Kommentar zum Umweltinformationsgesetz des Bundes, 1995.

²² Statt von „Mantelgesetz“ kann man auch von „Artikelgesetz“ sprechen.

²³ Hochschulfreiheitsgesetz vom 31.10.2006.

²⁴ Gesetz über die Freiheit der Hochschulen im Freistaat Sachsen – Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz vom 10.12.2008.

Da das Versammlungsrecht auch schon vor der Föderalismusreform insbesondere dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁵ seit Jahrzehnten freiheitlich ausgelegt und angewendet wurde und wird, kann im Bereich des Versammlungswesens jedenfalls kein derart grundsätzlicher Paradigmenwechsel erkannt werden, dass (vergleichbar zur o.g. Abkehr vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit) dadurch eine förmliche Benennung des Versammlungsgesetzes als „Versammlungsfreiheitsgesetz“ geboten erschiene. Es sollte vielmehr bei der neutralen Bezeichnung als „Versammlungsgesetz“ des Landes Schleswig-Holstein bleiben, so wie im VersGE FDP vorgeschlagen – lediglich mit einer Abänderung der Abkürzung in „VersG SH“. Insofern ist es auch nicht zwingend, sich bei der Benennung des schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetzes von aktuellen internationalen Entwicklungen leiten zu lassen, die nur bedingt vergleichbar sind, z.B. von den Vorschlägen der Europäischen Kommission für Demokratie und Recht (sog. „Venedig-Kommission“). Die „Venedig-Kommission“ wurde im Jahre 1990 kurz nach dem Fall der Berliner Mauer gegründet und *„spielt seither eine führende Rolle, wenn es gilt, in Ost- uropa Verfassungen auszuarbeiten, die den Normen des europäischen Verfassungsrechtsbestands entsprechen“*²⁶. Wenn die Venedig-Kommission also beispielsweise in ihrer Stellungnahme zur Lage des Versammlungsrechts in Russland ausführt: *„At the outset, the Venice Commission wishes to emphasise, as it has done on previous occasions, that this law should guarantee freedom of assembly and not merely regulate the conduct of public events. Therefore, after due amendment of the law as indicated in the present opinion, its title should include the words ‘freedom of assembly’“*²⁷, so bedarf es wohl keiner weiteren Ausführungen, dass es dort in der Tat um einen grundlegenden Paradigmenwechsel hin zu einem demokratischen Versammlungsfreiheitsrecht geht. Mit dieser Grundidee aber an das seit 1985 durch die Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes geprägte bundesdeutsche Versammlungsrecht heranzugehen, erscheint nicht geboten.

III. Inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Normen

Im Folgenden soll auf die einzelnen Normen des Gesetzentwurfs sowie ggf. auf die entsprechenden Vorschläge der Änderungsanträge eingegangen werden. Soweit bestimmte Regelungen hier nicht weiter problematisiert werden, erscheinen sie aus Sicht des Verfassers unbedenklich.

²⁵ Beginnend mit dem Brokdorf-Beschluss des BVerfG vom 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, BVerfGE 69, 315.

²⁶ Zitat aus der Selbstcharakterisierung der „Venedig-Kommission“ im Internet unter http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation.

²⁷ Venedig-Kommission, CDL-AD (2012)007; Opiniopn on the Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing of the Russian Federation, S. 3 Ziff. III. A, Title and Scope of the Law (abrufbar unter [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)007-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)007-e.aspx).)

1. § 1 Versammlungsfreiheit

In § 1 Abs. 2 VersGE FDP wird das Grundrecht der Versammlungsfreiheit lediglich für Personen ausgeschlossen, die dieses Grundrecht nach Art. 18 GG verwirkt haben. Dieses entspricht der Regelung in § 1 Abs. 2 NVersG sowie in § 1 Abs. 2 ME VersG. Im Unterschied dazu sind in § 1 Abs. 2 Nr. 2-4 BVersG, Art. 1 Abs. 2 Nr. 2-4 BayVersG, § 1 Abs. 2 Nr. 2-4 VersammlG LSA und § 1 Abs. 2 Nr. 2-4 SächsVersG weitere Adressaten benannt, denen das Versammlungsgrundrecht nicht zukommt, nämlich

- Personen, die mit der Durchführung oder Teilnahme an einer Versammlung die Ziele einer nach Art. 21 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer ihrer Teil- oder Ersatzorganisation fördern wollen,
- entsprechend nach Art. 21 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Parteien
- sowie nach Art. 9 Abs. 2 GG verbotene Vereinigungen.

Grund für die Nichtübernahme der gerade genannten Ausschlussgründe des § 1 Abs. 2 Nr. 2-4 BVersG sowie der Parallelnormen des BayVersG, des VersammlG LSA und des SächsVersG in den VersGE FDP dürfte die Tatsache sein, dass diese Ausschlussgründe in der wissenschaftlichen Literatur teils als verfassungsrechtlich bedenklich, teils als rein deklaratorisch angesehen werden. So weisen **Dietel/Gintzel/Kniesel** in Bezug auf § 1 Abs. 2 Nr. 2 BVersG (Grundrechtsausschluss für Personen, die mit der Durchführung oder Teilnahme an einer Versammlung die Ziele einer durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei fördern wollen) darauf hin, dass damit eine partielle Grundrechtsverwirkung statuiert und das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf das Aussprechen einer Grundrechtsverwirkung relativiert werde²⁸. Und **Ott/Wächtler/Heinold**²⁹ stellen insoweit klar, dass ein Parteiverbot die Wirkungsmöglichkeiten einer Partei vernichten solle, dass damit aber nicht die politischen Ziele als solche illegalisiert werden können und sollen und § 1 Abs. 2 Nr. 2 BVersG insoweit zumindest verfassungsrechtlich bedenklich sei.

Die Regelungen des § 1 Abs. 2 Nr. 3 und 4 BVersG dagegen werden nicht als verfassungsrechtlich bedenklich, sondern als aufgrund ihrer deklaratorischen Natur entbehrlich angesehen: *„Die bisherigen Nummern 3 und 4 des § 1 Abs. 2 BVersG sind ebenfalls entbehrlich. Für verfassungswidrig erklärte Parteien und verbotene Vereinigungen sind aufgelöst. Damit fehlt ihnen die zu ihrer Existenz erforderliche rechtliche Anerkennung. Sie können daher nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein, weder aus Grundrechten noch aus einfachem Gesetz“*³⁰.

²⁸ Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2011, § 1 Rn. 151.

²⁹ Ott/Wächtler/Heinold, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Aufl. 2010, § 1 Rn. 86.

³⁰ So die Begründung zu § 1 Abs. 2 ME VersG, S. 15 Ziff. III. 2.b. Ebenso die Überlegungen des niedersächsischen Gesetzgebers im Gesetzentwurf zum NVersG, LT-Dr. 16/2075 vom 12.01.2010, S. 20: *„Die Nummern 3 und 4 sind schließlich entbehrlich, da für verfassungswidrig erklärte Parteien und verbotene Vereinigungen aufgelöst sind und daher nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein können“*.

Welche Konsequenzen sollten aus diesem Meinungsbild nun für die Schaffung eines schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetzes gezogen werden? Hier ist nach Ansicht des Verfassers zu differenzieren:

- Soweit es um die rechtlich unbedenklichen deklaratorischen Ausschlussstatbestände des § 1 Abs. 2 Nr. 3 und 4 BVerfGG bzw. der entsprechenden Parallelnormen aus Bayern, Sachsen-Anhalt und Sachsen geht, sollten diese auch in das VersG SH übernommen werden. Die CDU-Fraktion weist in ihrem Änderungsantrag zutreffend darauf hin, dass es bei der Übernahme dieser Regelungen auch um ein politisches Signal gehe³¹. Dass dieses rein rechtlich betrachtet „nur“ deklaratorisch sein mag, ändert nichts an seiner symbolhaften Wirkkraft. Darüber hinaus ist zu beachten: Würde man auf jegliche „deklaratorische Aussage“ verzichten wollen, so bedürfte es auch der völlig unstrittigen einfachgesetzlichen Normierung des Ausschlussgrundes „Grundrechtsverwirkung“ nicht, denn die nach Art. 18 GG i.V.m. §§ 36-41 BVerfGG vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochene Verwirkung des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit bedarf zu ihrer Wirksamkeit keiner weiteren einfachgesetzlichen Umsetzung³².
- Auch folgt aus Tatsache, dass für verfassungswidrig erklärte Parteien und verbotene Vereinigungen per se nicht mehr Träger von (Grund-)Rechten und Pflichten sein können, dass auch die bisher nur im bayerischen Versammlungsgesetz vorgenommene Ergänzung *„eine Vereinigung, die nach Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes oder nach dem Vereinsgesetz verboten ist“*, übernommen werden kann. Hiervon erfasst werden die Fälle³³, in denen § 14 Abs. 2 VereinsG bei Ausländervereinen ein Verbot über die in Art. 9 Abs. 2 GG hinaus benannten Gründe erlaubt, wenn diese Ausländervereine z.B. das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern oder verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet beeinträchtigen oder Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung ihrer Belange befürworten oder Vereinigungen unterstützen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen. Selbstverständlich ist in allen Fällen eine bestandskräftige Entscheidung der Verbotsbehörde (in Bezug auf Vereinigungen) bzw. eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (in Bezug auf Parteien) notwendig.
- Soweit es dagegen um den Ausschlussgrund der Förderung der Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei geht, sind die oben genannten, in der Literatur angeführten verfassungsrechtlichen Bedenken insbesondere bezüglich der Umgehung des bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungsmonopols im Hinblick auf eine Grundrechtsverwirkung nicht von der Hand zu weisen. Festzustellen ist auch, dass die Bundesländer, die die

³¹ ÄA CDU, S. 6 zu 2.

³² Vgl. insoweit auch § 39 Abs. 1 Satz 4 BVerfGG: „Insoweit bedürfen die Verwaltungsbehörden zum Einschreiten gegen den Antragsgegner keiner weiteren gesetzlichen Grundlage“.

³³ Vgl. die Begründung des bayerischen Gesetzentwurfs, LT-Dr. 15/10181 vom 11.03.2008, S. 13 zu Art. 1 Abs. 2.

entsprechende Regelung des § 1 Abs. 2 Nr. 2 BVersG übernommen haben, in ihren jeweiligen Gesetzentwürfen jegliche Auseinandersetzung mit eben diesen Bedenken vermissen lassen³⁴ und insofern von einer ausgesprochen unkritischen Übernahme der bundesversammlungsrechtlichen Regelungen auszugehen ist, die keineswegs auf einer argumentativen Entkräftung der Bedenken beruht. Ein Verzicht auf die Übernahme dieses Ausschlussgrundes erscheint daher rechtlich geboten und im Übrigen auch rechtspraktisch vertretbar: Sollten entsprechende Sachverhalte tatsächlich einmal relevant werden, lassen sie sich angemessen über eine versammlungsrechtliche Beschränkung oder ggf. ein Versammlungsverbot lösen³⁵.

Insgesamt sollte daher § 1 Abs. 2 VersG SH wie folgt formuliert werden:

„(2) *Dieses Recht hat nicht,*

- 1. wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,*
- 2. eine Partei, die nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist, oder*
- 3. eine Vereinigung, die nach Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes oder nach dem Vereinsgesetz verboten ist.“*

2. § 2 Begriff der öffentlichen Versammlung

a) Überschrift

Da das Gesetz nach § 2 Abs. 3 VersGE FDP ausdrücklich auch nichtöffentliche Versammlungen erfasst, muss die Überschrift geändert werden in „Begriff der Versammlung“, so wie dies auch im ÄA Piraten unter Ziff. 3 gefordert wird.

b) Mindestpersonenzahl

Bei der Legaldefinition des Merkmals „Versammlung“ werden objektiv „mindestens zwei Personen“ vorausgesetzt. Dies entspricht den Regelungen in Art. 2 Abs. 1 BayVersG, § 1 Abs. 3 SächsVersG und § 2 NVersG. Im Gegensatz dazu hat der sachsen-anhaltinische Gesetzgeber ebenso wie der Bund auf eine Legaldefinition der Mindestpersonenzahl verzichtet.

Rechtspolitisch ist zu bedenken, dass die fehlende Definition einer Mindestpersonenzahl im Bundesversammlungsgesetz durchaus auch einmal bürgerfreundliche Konsequenzen mit sich bringen kann: So hat das OLG Düsseldorf 1981³⁶ entschieden, dass zwei Personen

³⁴ Im Gesetzentwurf zum Bayerischen Versammlungsgesetz, LT-Dr. 15/10181 vom 11.03.2008, S. 13 findet sich in der Begründung zu Art. 1 Abs. 2 nur die Aussage „Abs. 2 entspricht inhaltlich im Wesentlichen § 1 Abs. 2 VersG“. Auch der sachsen-anhaltinische (LT-Dr. 5/1301 vom 02.06.2008) und der sächsische Gesetzgeber (LT-Dr. 5/6390 vom 18.07.2011) übernehmen in ihren Gesetzentwürfen ohne weitere Begründung die bundesgesetzliche Regelung des § 1 Abs. 2 BVersG.

³⁵ So auch die Argumentation des niedersächsischen Gesetzgebers, LT-Dr. 16/2075, S. 20: „Diese Fälle lassen sich angemessen mit Beschränkungen oder einem Verbot ... bewältigen“.

³⁶ OLG Düsseldorf, Urteil vom 23.03.1981, 5 Ss 74/81 I, NStZ 1981, S. 226.

nur insoweit als mindestnotwendige Teilnehmerzahl zur Annahme einer Versammlung anzusehen sind, als es um die „Vorteile“ einer Eröffnung des Anwendungsbereiches des Versammlungsgesetzes geht (also insbesondere die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes gegenüber allgemein-polizeilichen Maßnahmen); dass aber drei Personen als mindestnotwendige Teilnehmerzahl anzusehen sind, wenn es um die „Nachteile“ einer Eröffnung des Anwendungsbereiches des Versammlungsgesetzes geht (also insbesondere die Anwendung der Straf- und Bußgeldvorschriften bei Verstößen). Mit einer klaren gesetzlichen Festlegung der Mindestpersonenzahl auf „zwei“ schafft man einerseits Rechtssicherheit – man muss sich dann aber im Klaren sein, dass damit auch der repressive Teil des Gesetzes (§§ 22 ff. VersGE FDP) schon auf „Kleinstversammlungen“ von nur zwei Personen anzuwenden ist.

Da aber insbesondere der praxisrelevante Tatbestand der Durchführung einer Versammlung ohne erforderliche Anzeige in § 23 VersGE FDP nur als Ordnungswidrigkeit geahndet wird (und nicht wie im Versammlungsgesetz des Bundes noch als Straftatbestand) und damit das Opportunitätsprinzip des § 47 Abs. 1 OWiG Anwendung findet, erscheint in der Gesamtabwägung die im Entwurf vorgenommene objektive Festschreibung einer Mindestpersonenzahl auf „zwei“ unter dem Aspekt der Rechtssicherheit als vorzugswürdig gegenüber einem Verzicht auf eine solche Regelung.

c) Kleinversammlung

Im ÄA Piraten Ziff. 5 wird vorgeschlagen, den Begriff der „Kleinversammlung“ für „*Versammlungen von weniger als 11 Personen*“ einzuführen und für diese Kleinversammlungen dann verfahrensrechtliche Erleichterungen einzuführen, insbesondere den Wegfall einer Anzeigepflicht (§ 10 Abs. 4 in der Fassung des ÄA Piraten). Zuerst einmal ist hierzu festzustellen, dass rein formal besser eine Positivdefinition erfolgen sollte: Da sich an Versammlungen keine „Personenbruchteile“ beteiligen, sollte nicht von „*weniger als 11 Personen*“ gesprochen werden, sondern von „*maximal 10 Personen*“.

In der Sache selbst erscheint es aber wenig sinnvoll, eine solche Regelung einzuführen, denn unter rechtspraktischen Gesichtspunkten ist Folgendes zu beachten. Die wesentliche Rechtsfolge soll der Wegfall der Anzeigepflicht nach § 10 Abs. 4 ÄÄ Piraten sein, „*wenn ... eine Kleinversammlung im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 3 geplant ist*“. Zum Zeitpunkt der Planung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel kann aber kein Veranstalter belastbar prognostizieren, ob tatsächlich nur maximal 10 Personen zusammenkommen oder nicht vielleicht doch eine größere Personenzahl. Eine solche prognostizierbare Steuerung der Teilnehmerzahl mag bei nichtöffentlichen Versammlungen möglich sein – für diese gibt es aber per se keine Anzeigepflicht. Bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel zeigt aber schon die Legaldefinition des § 2 Abs. 2 VersGE FDP („*Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Perso-*“

nenkreis beschränkt ist ...“), dass die „Planung“ einer Kleinversammlung letztlich nicht möglich sein dürfte.

Auch ist zu berücksichtigen, dass die Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel ohne die erforderliche Anzeige nur noch eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 VersGE FDP darstellt (anders als noch im Versammlungsgesetz des Bundes, wo dies durch § 26 Nr. 2 BVersG als Straftat geahndet wurde). Damit gilt aber das im Ordnungswidrigkeitenrecht in § 47 Abs. 1 OWiG verankerte Opportunitätsprinzip, welches die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde stellt. Gerade bei Versammlungen mit sehr geringer Teilnehmerzahl besteht daher die Möglichkeit, seitens der Versammlungsbehörde flexibel auf eine möglicherweise unterlassene Anzeige der öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel zu reagieren und ggf. auf eine Ahndung zu verzichten. Genau dieses hat das Bundesverfassungsgericht auch in seinem Nichtannahmebeschluss zur Verfassungsbeschwerde gegen das Bayerische Versammlungsgesetz vom 21.03.2012 ausgeführt³⁷: *„Insbesondere legen die Beschwerdeführer insofern auch nicht hinreichend dar, warum bei Klein- oder Kleinstversammlungen, von denen - wie die Beschwerdeführer grundsätzlich zutreffend ausgeführt haben - regelmäßig weitaus geringere Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen als von größeren Versammlungen, im Einzelfall eine Auslegung im Lichte der Versammlungsfreiheit nicht möglich sein soll, zumal Verstöße gegen die Anzeigepflicht nunmehr lediglich noch bußgeldbewehrt sind, die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten aber anders als die Verfolgung von Straftaten gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG stets im Ermessen der Verfolgungsbehörden liegt“*

d) Erweiterung des Merkmals „öffentlich“

§ 2 Abs. 2 VersGE FDP geht auch dann von einer öffentlichen Versammlung aus, wenn *„die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist“*. Diese Erweiterung des Begriffes der „öffentlichen Versammlung“ entspricht der Formulierung in § 2 Abs. 2 ME VersG; und dort findet sich in der Erläuterung dann auch der Hinweis³⁸: *„Sie ist aber auch öffentlich, wenn sie durch Kundgebung an die Allgemeinheit in die Öffentlichkeit wirkt, auch wenn an der Zusammenkunft selbst nur ein geschlossener Personenkreis beteiligt ist“*.

Vor diesem Hintergrund der Erläuterung zu § 2 Abs. 2 ME VersG wird deutlich, dass die Kritik der Piraten (ÄA Piraten S. 8 zu Nr. 4) an § 2 Abs. 2 VersGE FDP nicht von der Hand zu weisen ist: Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 VersGE FDP ist jede Versammlung per definitionem dadurch gekennzeichnet, dass sie auf die *„Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“* gerichtet ist. Das allgemeine *„Wirken in die Öffentlichkeit“* kann also schlechter-

³⁷ BVerfG, 1 BvR 2492/08, Beschluss vom 21.03.2012, Rn. 17.

³⁸ ME VersG, Begründung zu § 2, Ziff. III.3., S. 18.

dings kein taugliches Abgrenzungskriterium für eine spezifisch öffentliche Versammlung sein, da es dem Versammlungsbegriff als solchen schon immanent und für jede Art von Versammlung (öffentlich wie nichtöffentlich) konstituierend ist. Von daher stellt sich die Frage, wie die konkrete „Kundgabe an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld“ von der allgemein beabsichtigten Öffentlichkeitswirkung einer Versammlung abzugrenzen ist. Weiter ist zu beachten, dass die Erläuterung zu § 2 Abs. 2 ME VersG insofern auch mehr Fragen aufwirft, als sie beantwortet: Ist mit „geschlossener Personenkreis“ nun eine nichtöffentliche Versammlung gemeint oder eine öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen?

Da der Gesetzentwurf der FDP hierzu keinerlei klarstellende Begründung liefert und auch die Erläuterungen zu § 2 Abs. 2 ME VersG die Unklarheiten eher noch verstärken, ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene definitorische Erweiterung des Begriffs der „öffentlichen Versammlung“ zumindest erhebliche Rechtsfragen aufwerfen wird – eventuell wird sich die Erweiterung sogar als rechtlich unhaltbar erweisen.

Auch rechtspraktisch ist nicht ersichtlich, welcher Gewinn mit dieser sprachlich unklaren definitorischen Erweiterung erzielt werden soll. Wenn beispielsweise ein in einem Veranstaltungssaal befindlicher „geschlossener Personenkreis“³⁹ als für sich genommen nichtöffentliche Versammlung bewusst z.B. durch Lautsprecherübertragung oder Video-Leinwand auf sein „räumliches Umfeld“⁴⁰ einzuwirken beabsichtigt, dann muss eine versammlungsrechtliche Gesamtbetrachtung vorgenommen werden, bei der zuerst einmal zu klären ist, ob die im Saal befindlichen Personen und die vor dem Saal befindlichen und durch Bild- und Tonübertragung angesprochenen Personen eine Versammlung darstellen. Ist dies aufgrund der zielgerichteten Einbindung der vor dem Saal/Gebäude stehenden Personen zu bejahen, dann handelt es sich schon nach der Standarddefinition des § 2 Abs. 2 Halbsatz 1 VersGE FDP um eine öffentliche Versammlung.

Falls die weiteren Beratungen des Gesetzentwurfs hier keine (definitorische) Klarheit bringen, sollte auf diese Erweiterung des Begriffs der „öffentlichen Versammlung“ daher verzichtet werden.

e) Definitionen „freier Himmel/geschlossener Raum“; Einbeziehung öffentlicher Verkehrsflächen

Auch der schleswig-holsteinische Gesetzgeber scheint davor zurückzusehen, eine definitorische Abgrenzung zwischen „freiem Himmel“ und „geschlossenem Raum“ vorzunehmen. Obwohl sowohl das Bundesversammlungsgesetz als auch die Landesversammlungsgesetze in Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen differenzieren, hat bisher kein

³⁹ So die Formulierung in der Erläuterung zu § 2 Abs. 2 ME VersG, S. 18.

⁴⁰ So die Formulierung in § 2 Abs. 2 ME VersG sowie in § 2 Abs. 2 VersGE FDP.

Gesetzgeber versucht, eine entsprechende definatorische Abgrenzung auf Gesetzesesebene zu versuchen; und auch der ME VersG verzichtet hierauf und verweist in seiner Begründung auf die „*gefestigte Interpretation*“⁴¹ seitens Literatur und Rechtsprechung⁴².

Hier könnte der schleswig-holsteinische Gesetzgeber also tatsächlich Neuland betreten. Und dies wäre dann auch der dogmatisch passende Ort, um die Einbeziehung öffentlicher Verkehrsflächen normativ zu regeln. Hierzu im Einzelnen:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner „Fraport-Entscheidung“⁴³ nicht nur über die versammlungsrechtliche Grundrechtsbindung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen entschieden, sondern zuerst einmal die Abgrenzung „freier Himmel“ – „geschlossener Raum“ präzisiert. Bekanntermaßen kommt es hierfür nicht auf die Überdachung, sondern auf das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein seitlicher Abgrenzungen an. Während das Begriffspaar „öffentlich/nichtöffentlich“ teilnehmerbezogen danach differenziert, wer an der Versammlung teilnehmen kann, differenziert das Begriffspaar „freier Himmel/geschlossener Raum“ drittbezogen danach, wer von der Versammlung als außenstehender Dritter angesprochen und in den unmittelbaren Wirkungskreis der Meinungskundgabe einbezogen wird. Das erhöhte Risikopotential, dass bei der Einbeziehung außenstehender Dritter in den Wirkungskreis der Versammlung vorhanden ist (sei es durch mögliche Konfrontation, sei es durch mögliche Solidarisierung und damit einem Wechsel vom Außenstehenden zum Versammlungsteilnehmer), rechtfertigt dann die stärkere Einschränkung von Versammlungen unter freiem Himmel. Insofern führt das Bundesverfassungsgericht in der Fraport-Entscheidung aus⁴⁴:

„Versammlungen an Orten allgemeinen kommunikativen Verkehrs sind Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG und unterliegen dem Gesetzesvorbehalt. Dies gilt unabhängig davon, ob die der Allgemeinheit geöffneten Orte als solche in der freien Natur oder in geschlossenen Gebäuden liegen. Maßgeblich ist, dass Versammlungen an solchen Orten ihrerseits in einem öffentlichen Raum, das heißt inmitten eines allgemeinen Publikumsverkehrs stattfinden und von diesem nicht räumlich getrennt sind. Der Begriff der `Versammlung unter freiem Himmel' des Art. 8 Abs. 2 GG darf nicht in einem engen Sinne als Verweis auf einen nicht überdachten Veranstaltungsort verstanden werden. Sein Sinn erschließt sich vielmehr zutreffend erst in der Gegenüberstellung der ihm unterliegenden versammlungsrechtlichen Leitbilder: Während `Versammlungen unter freiem Himmel' idealtypisch solche auf öffentlichen Straßen und Plätzen sind, steht dem als Gegenbild die Versammlung in von der Öffentlichkeit abgeschiedenen Räumen wie etwa in Hinterzimmern von Gaststätten gegenüber. Dort bleiben die Versammlungsteilnehmer

⁴¹ ME VersG, § 10 Ziff. III. 1., S. 34.

⁴² Am Rande sei bemerkt: Mit dem Hinweis auf eine „gefestigte Interpretation“ hätte man u.a. auch auf die Definition von Spontan- oder Eilversammlungen verzichten können.

⁴³ BVerfG, Urteil vom 22.02.2011, 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226; im Folgenden zitiert nach den Randnummern der Juris-Fassung.

⁴⁴ Fraport-Urteil, Rn. 76 f.; Hervorhebungen nicht im Original.

mer unter sich und sind von der Allgemeinheit abgeschirmt, so dass Konflikte, die eine Regelung erforderten, weniger vorgezeichnet sind. Demgegenüber finden Versammlungen `unter freiem Himmel` in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit statt... Hier besteht im Aufeinandertreffen der Versammlungsteilnehmer mit Dritten ein höheres, weniger beherrschbares Gefahrenpotential: Emotionalisierungen der durch eine Versammlung herausgeforderten Auseinandersetzung können sich im Gegenüber zu einem allgemeinen Publikum schneller zuspitzen und eventuell Gegenreaktionen provozieren. Die Versammlung kann hier leichter Zulauf finden, sie bewegt sich als Kollektiv im öffentlichen Raum.“

Es erscheint daher nach Ansicht des Verfassers gut vertretbar und sinnvoll, vor dem Hintergrund dieser aktuellen Rechtsprechung eine moderne Legaldefinition des Begriffspaars „freier Himmel/geschlossener Raum“ zu versuchen, die genau an diesem bundesverfassungsgerichtlich klar herausgearbeiteten Merkmal des „allgemeinen kommunikativen Verkehrs“ ansetzt. Insofern könnte § 2 VersGE FDP um einen weiteren Absatz (Absatz 4) ergänzt werden:

„(4) Versammlungen unter freiem Himmel sind solche, die an Orten allgemeinen kommunikativen Verkehrs stattfinden. Versammlungen in geschlossenen Räumen sind dagegen solche, bei denen aufgrund einer durchgehenden baulichen Abgrenzung die Versammlungsteilnehmer unter sich und von der Allgemeinheit abgeschirmt sind.“⁴⁵

Damit wäre dann zugleich auch die Möglichkeit gegeben, in einem weiteren Absatz klarzustellen, ob und inwieweit auch öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum versammlungsrechtlich in Anspruch genommen werden können. Der VersGE FDP verzichtet auf eine solche Regelung. Der ÄA Regierungsfractionen enthält einen formal fehlerhaften und inhaltlich bedenklichen Änderungsvorschlag: Formal ist zu bemängeln, dass S. 8 ÄA Regierungsfractionen von „§ 17 - Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum“ die Rede ist, im Inhaltsverzeichnis S. 3 dieselbe Norm aber als „§ 18“ bezeichnet wird - hier scheint ein (durchgängiger) Zählfehler zu bestehen. Inhaltlich ist der Normwortlaut in sich widersprüchlich oder zumindest missverständlich, soweit zu Beginn der Norm von „Grundstücken in Privateigentum“ gesprochen wird, die dann aber am Ende der Norm „ausschließlich oder mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand“ stehen sollen.

Sprachlich überzeugender ist da § 2a des ÄA Piraten, der in Anlehnung an § 21 ME VersG Grundstücke in Privateigentum mit in den Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes einzubeziehen versucht. Dass eine solche Einbindung privaten Eigentums in eine öffentlich-rechtlich begründete „Versammlungspflichtigkeit“ nicht völlig abwegig ist, sondern zumindest angedacht werden kann, zeigt die umfassende Begründung zu § 21 ME VersG.

⁴⁵ Mit dem Begriff der „Abgrenzung“ wird zugleich klargestellt, dass es vorrangig auf die seitliche Abschirmung und nicht auf das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines Daches ankommt.

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass ein solcher Eingriff in das seinerseits grundrechtlich geschützte Eigentum keinesfalls unproblematisch und in seiner Zulässigkeit insbesondere nicht von der Fraport-Entscheidung des BVerfG vorentschieden ist: Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung ausschließlich über die Grundrechtspflichtigkeit solcher öffentlichen Räume entscheiden, die ganz oder mehrheitlich in staatlicher Hand sind, und hat diese bekanntermaßen bejaht. In Bezug auf (mehrheitlich) privates Grundstückseigentum hat sich das Gericht mangels Entscheidungsrelevanz bewusst zurückgenommen und lediglich erste Anregungen für weitere Überlegungen angestoßen. Denn in Rn. 59 der Entscheidung⁴⁶ heißt es ausdrücklich: „*Wieweit dieses heute in Bezug auf die Versammlungsfreiheit oder die Freiheit der Meinungsäußerung auch für materiell private Unternehmen gilt, die einen öffentlichen Verkehr eröffnen und damit Orte der allgemeinen Kommunikation schaffen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung.*“

Und auch in Rn. 68 der Fraport-Entscheidung⁴⁷ wird lediglich klargestellt: „*Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können.*“ Eine unmittelbare Grundrechtsbindung in Bezug auf „*Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten*“ kann aber nur angenommen werden, wenn diese Begegnungsstätten per se in öffentlicher Hand stehen (z.B. im Eigentum einer Kommune), so dass es sich von vornherein nicht um die Inanspruchnahme von materiellem Privateigentum handelt. Die Frage aber, ob und inwieweit (mehrheitlich) private Grundstückseigentümer aufgrund einer mittelbaren Grundrechtsbindung eine Einschränkung ihres aus dem Eigentum erwachsenden zivilrechtlichen Verfügungsrechtes (insbesondere des Hausrechtes) hinnehmen müssen, dürfte zu einer der schwierigsten Fragen der Grundrechtsinterpretation gehören, die im Rahmen einer solchen Stellungnahme nicht geklärt werden kann. Insofern hat **Höfling** in Bezug auf den ME VersG zutreffend auf die verfassungsrechtlichen Risiken der Einbeziehung von Verkehrsflächen in Privateigentum hingewiesen⁴⁸; und auch **Brüning** hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein, Drucksache 17/1955 klargestellt⁴⁹: „*Die Einbeziehung von Grundstücken in Privateigentum, `die einem allgemeinen Publikum geöffnet sind`... , wirft vielfältige Probleme nicht zuletzt verfassungsrechtlicher Art auf. So wird hier in das verfassungskräftig geschützte Eigentumsrecht der privaten Grundstückseigentümer eingegriffen, ihre exklusive Verfügungsgewalt, die sich im Hausrecht manifestiert, aufgehoben und so eine neue Form der Sozialbindung des Eigentums statuiert. Die*

⁴⁶ Hervorhebungen nicht im Original.

⁴⁷ Hervorhebungen nicht im Original.

⁴⁸ Wolfram Höfling, Die Verwaltung 2012, S. 539, 544.

⁴⁹ Christoph Brüning, Stellungnahme vom 22.02.2012 zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein, Drucksache 17/1955 (Umdruck 17/3690), S. 4.

Haftung wird ebensowenig geregelt wie eine Entschädigung. Offenbar beseelt von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Demonstrationen am Frankfurter Flughafen wird übersehen, dass es sich dort um die Verkehrsflächen von Grundstücken handelte, die im Eigentum von der öffentlichen Hand beherrschten Unternehmen und nicht von materiell Privaten standen.“

Vor diesem Hintergrund sollte der schleswig-holsteinische Gesetzgeber nach Ansicht des Verfassers abgestuft vorgehen:

- Die Fraport-Entscheidung sollte fruchtbar gemacht werden im Hinblick auf eine inhaltliche Definition des Begriffspaars „freier Himmel/geschlossener Raum“, so wie oben vorgeschlagen und exemplarisch formuliert. Damit wäre der Landesgesetzgeber Schleswig-Holstein der erste, der auf Gesetzesebene eine solche Definition festschreiben und die in der Fraport-Entscheidung vom Bundesverfassungsgericht betonte besondere Bedeutung öffentlicher Räume und kommunikativer Foren insoweit definitorisch aufgreifen würde.
- Die verfassungsrechtlich durchaus problematische ausdrückliche Ausdehnung des Versammlungsgrundrechtes auf materiell private öffentliche Räume über das vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Instrument der mittelbaren Grundrechtsbindung sollte dagegen derzeit auf gesetzlicher Ebene zurückgestellt werden. Da das Institut der mittelbaren Grundrechtsbindung in Bezug auf die zivilrechtlichen Normen namentlich des Hausrechtes auch dann zur Anwendung kommen kann, wenn private Grundstücke nicht ausdrücklich schon auf Gesetzesebene in den versammlungsgesetzlichen Anwendungsbereich mit einbezogen werden, wäre hier durchaus eine Klärung der Problematik am Einzelfall möglich.

Abschließend sei festgestellt, dass ein derart abgestuftes Vorgehen auch nicht widersprüchlich wäre: Wenn § 2 VersGE FDP wie vorgeschlagen um den oben ausformulierten Absatz 4 ergänzt würde, so wäre damit keineswegs präjudiziert, dass nunmehr Versammlungen auch an in Privateigentum stehenden „Orten *allgemeinen kommunikativen Verkehrs*“ durchgeführt werden können. Es wäre lediglich definitorisch klargestellt, dass eine Versammlung an einem solchen Ort (wenn sie dann beispielsweise mit Zustimmung des Privaten stattfindet) von der Struktur des Versammlungsgesetzes her als „Versammlung unter freiem Himmel“ anzusehen wäre, auch wenn sie beispielsweise in einem überdachten privaten Einkaufscenter stattfindet. Ob eine solche Veranstaltung aber gegen den Willen des privaten Eigentümers stattfinden kann, bliebe offen und wäre ggf. fach- und verfassungsgerichtlich zu klären.

4. § 3 Schutzaufgabe und Kooperation

§ 3 VersGE FDP ist eine vom Grundsatz her begrüßenswerte und an § 3 ME VersG orientierte Regelung zur kooperativen Zusammenarbeit zwischen Versammlungsbehörde und Versammlungsveranstalter bzw. –leiter. Im Detail ist Folgendes anzumerken:

a) Aufteilung des Absatzes 1

Strukturell erscheint die Aufteilung des Absatzes 1 unsystematisch, da hier offensichtlich unbemerkt ein redaktioneller Fehler des § 3 ME VersG übernommen wurde: § 3 Abs. 1 ME VersG ist vom Normwortlaut her aufgeteilt in zwei Unterpunkte. Ziff. 2 gibt dabei der Behörde sowohl die Aufgabe, die Versammlung vor Störungen zu schützen als auch von der Versammlung ausgehende Gefahren oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren abzuwehren.

Eine solche Aufteilung, bei der in einer Ziffer sowohl Gefahren für als auch Gefahren von der Versammlung angeführt werden, erscheint systematisch unausgereift. Der Grund dafür wird deutlich, wenn man die Erläuterungen zu § 3 ME VersG liest, da dort in Ziff. III.1 unter den Buchstaben a, b und c von einer „Nr. 1“, einer „Nr. 2“ und einer „Nr. 3“ des § 3 Abs. 1 ME VersG die Rede ist. Die Verfasser des Musterentwurfs hatten also offensichtlich eine Aufteilung in drei Ziffern vorgenommen, die dann aufgrund eines redaktionellen Fehlers im eigentlichen Normwortlaut zu zwei Ziffern „zusammengestrichen“ wurde.

Damit bestehen nun zwei Möglichkeiten, dieses systematische Defizit zu beseitigen und den Fehler tunlichst nicht in das VersG SH zu übernehmen: Zum einen wäre es möglich, § 3 Abs. 1 VersGE FDP in drei Ziffern aufzuteilen, so wie dies wohl auch Absicht der Verfasser des ME VersG war. Dann müsste die Norm lauten:

„(1) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,

- 1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen,*
- 2. ihre Durchführung vor Störungen zu schützen und*
- 3. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.“*

Alternativ könnte man auch wie in Ziff. 3 ÄA CDU vorgeschlagen bei einer formalen Aufteilung in zwei Unterpunkte verbleiben und diese nach der Schutzrichtung zusammenfassen. Dann würde die Norm wie von der CDU vorgeschlagen lauten:

„Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,

- 1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen und ihre Durchführung vor Störungen zu schützen*
- 2. sowie von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.“*

Beide Lösungen sind sicher zulässig. Die letztgenannte Lösung erscheint systematisch etwas plausibler, da Ziff. 1 alle relevanten Aspekte zum Schutz der Versammlung selbst zu-

sammenfasst und Ziff. 2 die relevanten Aspekte zum allgemeinen Schutz der öffentlichen Sicherheit.

b) keine Kooperationspflicht

In Bezug auf das in § 3 Abs. 2 VersGE FDP geregelte Kooperationsgespräch ist zu erwägen, ob nicht wie in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayVersG klargestellt werden sollte, dass für den Veranstalter oder Leiter keine Kooperationsverpflichtung besteht. Es könnte insoweit in § 3 Abs. 2 VersGE FDP ein Satz 3 angefügt werden, der in Anlehnung an Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayVersG lautet: „*Der Veranstalter oder Leiter ist zur Mitwirkung am Kooperationsgespräch nicht verpflichtet*“.

Rechtlich notwendig ist eine solche Ergänzung aber nicht, da schon die Formulierung „... bietet die zuständige Behörde ... ein Kooperationsgespräch an ...“ ausreichend deutlich macht, dass es keine Verpflichtung des Veranstalters oder Leiters zur Annahme dieses Angebots und zur tatsächlichen Beteiligung an einem solchen Gespräch gibt. Eine mögliche Ergänzung hätte also nur klarstellende Funktion.

c) normative Einbindung des Konfliktmanagements

Unter Ziff. 2.4 wird im ÄA Regierungsfractionen gefordert, „in Absatz 3“ einen Satz 2 anzufügen mit dem Wortlaut „*Konfliktmanagement ist Bestandteil der Kooperation*“. Auch wenn der ÄA Regierungsfractionen vom Wortlaut her den Eindruck erweckt, als ob diese Einfügung in § 1 erfolgen sollte (denn auf diesen Paragraphen nimmt die vorangehende Ziff. 2.3 ÄA Regierungsfractionen Bezug; und Ziff. 2.4 enthält keine ausdrückliche Bezugnahme auf einen anderen Paragraphen), so muss doch vom Gesamtzusammenhang her geschlussfolgert werden, dass es sich hier um einen redaktionellen Fehler des ÄA Regierungsfractionen handelt und tatsächlich eine Einfügung in § 3 Abs. 2 VersGE FDP gemeint ist.

In der Sache erscheint diese noch über § 3 Abs. 2 ME VersG hinausgehende normative Vorprägung des kooperativen Zusammenwirkens von Versammlungsbehörde und Veranstalter rechtlich zwar zulässig, aber rechtspolitisch überzogen. Es scheint hier – allerdings in abgemilderter Form - die schon im alten Gesetzgebungsverfahren sachverständig in Frage gestellte Regelung des § 10 Abs. 2 des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 02.11.2011, Drs. 17/1955 („... und bedienen sich des Mittels des Konfliktmanagements“) wieder aufzuleben. Insofern soll grundsätzlich auf die damaligen Ausführungen von **Brenneisen** verwiesen werden⁵⁰: „*Unabhängig davon, dass es zu den `bewährten Erfahrungsgrundsätzen` des hoheitlichen Handelns gehört, über besondere Formen der `Taktischen Kommunikation` Transparenz herzustellen sowie konfliktmindernd und deeskalierend zu wirken, sollten politische Leitlinien zu taktischen Maßnahmen nicht unmittelbar im Gesetz geregelt werden.*“

⁵⁰ Stellungnahme vom 21.02.2012 zum Gesetzentwurf Drs. 17/1955, Umdruck Nr. 17/3651. S. 10 zu § 10.

5. § 4 Veranstaltung einer Versammlung

Die Regelung des § 4 VersGE FDP für sich genommen lässt keinen besonderen Erörterungsbedarf erkennen. Lediglich in Bezug auf den entsprechenden Teil des ÄA Regierungsfractionen (Ziff. 2.5) sind zwei Dinge anzumerken:

- Zum einen ist auch Ziff. 2.5 des ÄA Regierungsfractionen (wie schon Ziff. 2.4, vgl. oben) handwerklich misslungen. Satz 3 der Ziff. 2.5 ist nicht nachvollziehbar – vermutlich muss er mit Blick auf Satz 1 der Ziff. 2.5 („*Der bisherige Inhalt von § 4 wird Absatz 1*“) gelesen werden im Sinne von „*Die Regelungen des § 5 Abs. 2 und 3 werden § 4 Absätze 2 und 3*“.
- Zum anderen sollte wie zu Beginn der Stellungnahme⁵¹ ausgeführt unbenommen aller inhaltlichen Diskussionen zumindest die Struktur des ME VersG soweit als möglich übernommen werden. Von daher sollte es bei der im VersGE FDP vorgenommenen Aufteilung der Regelungsinhalte von § 4 und § 5 verbleiben und die in Ziff. 2.5 ÄA Regierungsfractionen vorgeschlagene Einbeziehung der Regelungsinhalte des § 5 in § 4 nicht umgesetzt werden.

6. § 5 Versammlungsleitung

Bedenklich erscheint hier die Forderung des § 5 Abs. 1 VersGE FDP, nach der jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muss. Diese Regelung entspricht zwar dem Wortlaut des § 7 Abs. 1 BVersG, sie wird aber bestimmten - bei Erlass des Bundesversammlungsgesetzes nicht ausreichend in den Blick genommenen – Arten von Versammlungen nicht gerecht. Insbesondere § 10 Abs. 4 VersGE FDP zeigt mit dem verfassungsrechtlich anerkannten Institut der Spontanversammlung, dass es abweichend von der Forderung des § 5 Abs. 1 VersGE FDP durchaus Versammlungen geben kann, die keinen Leiter haben. Hierauf weist zutreffend der ÄA Regierungsfractionen bei der Begründung zu Ziff. 2.5 (S. 14) hin. Insofern sollte auf § 5 Abs. 1 VersGE FDP verzichtet werden.

Erwägenswert ist darüber hinaus der ÄA Piraten, in dem vorgeschlagen wird, in § 5 Abs. 1 einen Satz 2 aufzunehmen mit dem Inhalt „*Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung*“. Mit Blick auf die im ÄA Piraten S. 9 zu Nr. 7 zutreffend zitierte Aussage des Bundesverfassungsgerichts aus dem Brokdorf-Beschluss⁵² lässt sich feststellen, dass es 28 Jahre nach diesem Beschluss durchaus an der Zeit wäre, „*aus solchen Veränderungen [nämlich: der gemeinsamen Veranstaltung einer Versammlung durch mehrere Personen oder Vereinigungen] Konsequenzen zu ziehen und die Regelung des Versammlungsgesetzes fortzuentwickeln*“⁵³ – so wie dies im Übrigen auch in § 5 Abs. 1 Satz 2 ME VersG vorgeschlagen wird.

⁵¹ Sub II. Struktur und Bezeichnung des Gesetzes.

⁵² BVerfGE 69, 315, 357 f.

⁵³ BVerfGE 69, 315, 358.

7. § 6 Befugnisse der Versammlungsleitung

In Bezug auf die Befugnisse der Versammlungsleitung stellt sich die Frage, ob § 6 Abs. 2 bestimmte „Auswahlkriterien“ hinsichtlich der Ordner enthalten sollte. Im VersGE FDP ist positiv formuliert von „*geeigneten Ordnerinnen und Ordnern*“ die Rede⁵⁴, der ÄA Piraten (S. 3 Ziff. 8) schlägt dagegen die negative Formulierung vor, dass „*angetrunkene oder volltrunkene Personen ... nicht als Ordner eingesetzt werden*“ dürfen; § 6 Abs. 2 ME VersG schließlich enthält keinerlei spezifische Eingrenzung für Ordner.

In rechtlicher Hinsicht ungeeignet erscheint die im ÄA Piraten gewählte Formulierung, da diese ausschließlich auf das (erkennbare) Vorhandensein des Rauschmittels Alkohol abstellt. Die Begriffe „angetrunken“ und „volltrunken“ können schon rein sprachlich nicht auf andere die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit beeinflussende Rauschmittel übertragen werden, so dass Ordner, die aufgrund anderer – eventuell dem Betäubungsmittelgesetz unterfallender - Substanzen „berauscht“ sind, nicht erfasst wären. Wenn man also eine Eingrenzung bezüglich der Qualität von Ordnern vornehmen will, so wäre das im VersGE FDP vorgeschlagene Tatbestandmerkmal „geeignet“ jedenfalls vorzugswürdig im Vergleich zum entsprechenden ÄA Piraten.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob überhaupt eine nähere Beschreibung des „Zustandes“ der auszuwählenden Ordner notwendig ist – auf die ja § 6 Abs. 2 ME VersG nicht ohne Grund gänzlich verzichtet. Insoweit ist zu beachten, dass § 6 Abs. 2 Satz 3 VersGE FDP (ebenso wie § 6 Abs. 2 Satz 3 ME VersG) darauf verweist, dass „*die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung ... auch für Ordnerinnen und Ordner*“ gelten. Aufgrund dieses Verweises ist dann insbesondere auch § 14 VersGE FDP auf Ordner anwendbar, so dass ungeeigneten Ordnern schon vor Beginn der Versammlung (§ 14 Abs. 1 VersGE FDP), aber auch während der laufenden Versammlung (§ 14 Abs. 2 VersGE FDP) die (weitere) Teilnahme an der Versammlung untersagt werden kann, wenn sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen⁵⁵.

Insofern sollte aus rechtlichen Gründen die im ÄA Piraten vorgeschlagene Formulierung nicht übernommen werden. Ob die Norm wie im VersGE FDP vorgeschlagen von „geeigneten“ Ordnern spreche sollte oder ob mit Blick auf die Anwendbarkeit des allgemeinen Regulierungsinstrumentariums (insbesondere § 6 Abs. 2 Satz 3 VersGE FDP i.V.m. § 14 VersGE FDP) auf eine entsprechende Eingrenzung ganz verzichtet werden sollte, ist politisch zu entscheiden.

⁵⁴ Eine ähnliche Regelung findet sich in § 8 Abs. 1 Satz 3 VersammlG LSA.

⁵⁵ Vor Beginn der Versammlung ist hierfür die Versammlungsbehörde zuständig. Während der laufenden Versammlung ist zuerst einmal die Versammlungsleitung zur Unterbindung eventuellen Fehlverhaltens der Ordner berufen; sollte dies erfolglos bleiben, kann auch da die Versammlungsbehörde tätig werden.

8. § 7 Störungsverbot

Es erscheint durchaus sinnvoll, wie im ÄA CDU, Ziff. 4 vorgeschlagen, in § 7 Abs. 1 VersGE FDP klarzustellend darauf hinzuweisen, dass es nur verboten ist, eine ihrerseits nicht verbotene Versammlung zu stören. Versammlungen, die behördlicherseits bestandskräftig verboten sind, verdienen keinen Schutz der Rechtsordnung, wie sowohl § 7 Abs. 2 VersGE FDP als auch der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 23 Abs. 1 Nr. 3 VersGE FDP zeigen. Auch würde durch die Ergänzung des § 7 Abs. 1 VersGE FDP eine systematisch sinnvolle Angleichung an § 22 Abs. 1 VersGE FDP erfolgen, da nach § 22 Abs. 1 VersGE FDP auch nur die Verhinderung nicht verbotener Versammlungen strafrechtlich sanktioniert wird.

Bei § 7 Abs. 2 VersGE FDP erscheint es fraglich, ob mit Blick auf die sofort anschließend genannten Schriften, Ton- und Bildträger, Datenspeicher, Abbildungen oder andere Darstellungen tatsächlich einer ausdrücklichen Erwähnung des Kommunikationsmittels „Internet“ notwendig ist. Vor dem Hintergrund des zu § 11 Abs. 3 StGB vertretenen weiten Schriften- und Datenspeicherbegriffes wäre eine solche Erwähnung wohl verzichtbar. Da aber andererseits gerade im elektronischen Datenverkehr die vom Bundesgerichtshof vorgenommene Ausdehnung des Begriffs „Datenspeicher“ auch auf Arbeitsspeicher⁵⁶ nicht unumstritten ist⁵⁷, hat die ausdrückliche Erwähnung des Mediums „Internet“ immerhin eine klarstellende Funktion.

9. § 8 Waffen- und Uniformverbot

a) Aufteilung von Absatz 1

In Bezug auf § 8 Abs. 1 VersGE FDP erscheint es systematisch überzeugender, wie im ÄA CDU Ziff. 5 vorgeschlagen nicht nach den mitgeführten Gegenständen (Waffen oder sonstige Gegenstände), sondern nach den Begehungsmodalitäten zu unterscheiden:

„(1) Es ist verboten, Waffen oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind,

- 1. bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen mit sich zu führen,*
- 2. zu Versammlungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei Versammlungen bereitzuhalten oder zu verteilen.“*

Dies würde auch der Strukturierung des § 3 Abs. 2 NVersG entsprechen.

⁵⁶ Vgl. BGH, Urteil vom 27.06.2001, 1 StR 66/01 (= BGHSt 47, 55), Rn. 32 der Juris-Fassung: *„Gerade die Einbeziehung des (flüchtigen, unkörperlichen) Arbeitsspeichers zeigt, daß es hier auf eine Verkörperung nicht mehr ankommen soll.“*

⁵⁷ Vgl. Thomas Fischer, StGB, 60. Aufl. 2013, § 11 Rn. 36 ff. („Datenspeicher“) m.w.N.

b) Einfügung von Ausnahmen in Absatz 1

Auch erscheint es aus Gründen der Klarstellung und Rechtssicherheit durchaus sinnvoll, wie im ÄA CDU Ziff 5 vorgeschlagen sowohl Polizeibeamte im Dienst vom Waffenverbot auszunehmen als auch der zuständigen Behörde die Möglichkeit einzuräumen, im Einzelfall andere Personen (z.B. Personenschützer) vom Waffenverbot zu befreien. Nicht ohne Grund stellt auch das allgemeine Waffenrecht in § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WaffG klar, dass es auf Polizeibeamte nicht anzuwenden ist. Die von der CDU vorgeschlagene Formulierung orientiert sich dabei offensichtlich an § 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 NVersG.

c) Formulierung des Uniformverbotes in Absatz 2

Sprachlich ausgesprochen umstritten scheint die genaue Formulierung des Uniformverbotes in § 8 Abs. 2 VersGE FDP zu sein, der sich am Wortlaut des § 3 Abs. 3 NVersG orientiert. Sowohl die Regierungsfractionen (Ziff. 2.8 ÄA Regierungsfractionen) als auch die Piraten (Ziff. 9 ÄA Piraten) schlagen andere Formulierungen vor; und ein Blick in die Landesversammlungsgesetze Bayerns (Art. 7 BayVersG), Sachsens (§ 3 SächsVersG) und Sachsen-Anhalts (§ 3 VersammlG LSA) zeigen, dass auch noch weitere Alternativformulierungen denkbar sind – die dann noch um § 18 ME VersG ergänzt werden können, der ebenfalls eine abweichende Formulierung enthält.

Vom spezifisch Rechtlichen her scheinen alle Formulierungsvorschläge vertretbar, da sie jedenfalls im Ergebnis ausreichend die auch vom Bundesverfassungsgericht geforderte bedrohliche Militanz und Gewaltbereitschaft ansprechen. Insofern stellt sich erneut die Frage, ob es nicht aus Gründen der Einheitlichkeit politisch sinnvoll wäre, sich der Formulierung des § 18 ME VersG anzuschließen, da in der Sache nicht erkennbar wird, warum ein Abweichen von dieser Formulierung notwendig ist. § 8 Abs. 2 VersGE müsste dann wie folgt formuliert werden:

(2) Es ist verboten, eine Versammlung zu veranstalten, zu leiten oder an ihr teilzunehmen, wenn diese infolge des äußeren Erscheinungsbildes

- 1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken oder*
- 2. durch ein paramilitärisches Auftreten oder auf vergleichbare Weise Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt.“*

In diesem Zusammenhang sollte dann auch erwogen werden, ob es nicht sinnvoll wäre, die Überschrift des § 8 zu ergänzen in „Waffen-, Uniform- und Militanzverbot“.

Klarstellend ist zu bemerken: § 18 ME VersG erstreckt das Uniform- und Militanzverbot nur auf Versammlungen unter freiem Himmel, während sowohl der Bundesgesetzgeber als auch sämtliche über ein Landesversammlungsgesetz verfügenden Bundesländer wie auch der vorliegende VersGE FDP das Uniform- und Militanzverbot im allgemeinen Teil regeln

und damit auf Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen erstrecken. Eine solche Verortung im allgemeinen Teil erscheint rechtspolitisch wünschenswert, denn auf deutschem Boden sollte gemeinsames paramilitärisch-aggressives Auftreten von Personenmehrheiten unabhängig davon unterbunden werden, ob es in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel stattfindet.

d) Korrektur von Absatz 3

§ 8 Abs. 3 VersGE FDP scheint in der Tat wie im AA CDU (Ziff. 6) festgestellt einen redaktionellen Fehler zu enthalten. Die zuständige Behörde muss in der Lage sein, sowohl das Uniform- und Militanzverbot nach Absatz 2 als auch (erst recht) das Waffenverbot nach Absatz 1 (der derzeit nicht in § 8 Abs. 3 VersGE FDP erwähnt wird) durchzusetzen. Eine mögliche Überlegung, dass die Durchsetzung des Waffenverbotes bewusst nicht spezialgesetzlich im Versammlungsgesetz geregelt werden soll, sondern über die Öffnungsklausel des § 9 VersGE FDP durch einen Rückgriff auf das allgemeine schleswig-holsteinische Polizeirecht anzugehen sei, ist mit Blick auf die Absicht, ein modernes und die Standardprobleme des Versammlungsrechtes abschließend in den Blick nehmendes Versammlungsgesetz zu schaffen, eher fernliegend und würde dem Grundgedanken der möglichst weitgehenden Wahrung des lex-specialis-Grundsatzes nicht entsprechen.

Daher sollte § 8 Abs. 3 VersGE FDP korrigiert werden und lauten: *„Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung der Verbote nach Absatz 1 und Absatz 2 Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind“*.

10. § 9 Anwendbarkeit des Polizeirechts

§ 9 VersGE FDP enthält anders als die bisher bestehenden Landesversammlungsgesetze eine generelle landesgesetzliche Öffnungsklausel für die Anwendung des Landespolizeirechtes in Versammlungslagen, wenn und soweit die versammlungsrechtlichen Normen keine Regelungen treffen. Diese ist ersichtlich angelehnt an § 9 ME VersG.

Auf den ersten Blick mag eine solche Öffnungsklausel überraschen, scheint sie doch eine Abkehr vom Grundsatz der sog. „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechtes zu sein. Bei näherer Betrachtung entspricht sie aber durchaus der Rechtslage und hier insbesondere der sog. „Ergänzungstheorie“: Auch in Bezug auf das Versammlungsgesetz des Bundes war und ist es anerkannt, dass die sog. „Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes“ nur so weit geht, wie das Versammlungsgesetz auch tatsächlich als lex specialis normative Spezialbefugnisse enthält. Hat der Gesetzgeber dagegen versammlungsrechtlich unzulässige Verhaltensweisen definiert, aber für den Fall eines Verstoßes nicht mit Eingriffsbefugnissen hinterlegt (so beispielsweise in Bezug auf das Bundesversammlungsgesetz bei der Durchset-

zung des Bewaffnungs- oder Uniformverbots in der Anreisephase⁵⁸), so kann auf das Polizeirecht als *lex generalis* zurückgegriffen werden.

Um dieses „*notorisch problematische Verhältnis des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizeirecht*“⁵⁹ zu regeln, bieten sich grundsätzlich zwei Lösungsmöglichkeiten an: Die erste Möglichkeit wäre, wie in Niedersachsen den Versuch einer abschließenden Auffangregelung der Eingriffsbefugnisse im Versammlungsgesetz selbst zu unternehmen. So wird mit den „Besonderen Maßnahmen“ nach § 10 NVersG und insbesondere der in § 10 Abs. 2 NVersG getroffenen pauschalen Formulierung „*Die zuständige Behörde kann die Maßnahmen treffen, die zur Durchsetzung der Verbote ... sowie zur Abwehr erheblicher Störungen der Ordnung der Versammlung durch teilnehmende Personen erforderlich sind*“ ein Auffangtatbestand geschaffen, der letztlich jede Art von (verhältnismäßiger) Maßnahme erlaubt, soweit es um den Schutz der Versammlung geht. Allerdings hat der niedersächsische Gesetzgeber seiner eigenen Gesetzssystematik nicht recht vertraut und trotz der wohl zu konstatierenden abschließenden Regelung der Eingriffsbefugnisse im Landesversammlungsgesetz selbst⁶⁰ eine Aktualisierung des Polizeirechts bei der Kontrollstellenregelung des § 14 Nds.SOG vorgenommen. Ohne weitere Begründung stellte der zuständige Innenausschuss hierzu fest: „*Nach Auffassung des Ausschusses ist es zudem auch – trotz der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierten Eingriffsgrundlagen ... – denkbar, dass das Nds. SOG gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Nds. SOG ergänzend zur Anwendung kommt, soweit das Nds. Versammlungsgesetz keine abschließende Regelung enthält*“⁶¹.

Derartige Unsicherheiten vermeidet man natürlich, wenn man die zweite Möglichkeit wählt und wie in § 9 VersGE FDP eine Subsidiärklausel zugunsten des allgemeinen Polizeirechts einfügt – zugleich würde damit dem einheitlichen Vorschlag des ME VersG entsprochen. Wenn man dies tut, sollte man aber – und insoweit ist dem ÄA Regierungsfractionen, Ziff. 2.9. zu Absatz 1 zuzustimmen – diese Klausel auch sprachlich präzise an das geltende Landespolizeirecht anpassen und nicht pauschal vom „dem Landespolizeirecht“ sprechen. Eventuell könnte man dabei statt der im ÄA Regierungsfractionen vorgeschlagenen Formulierung „*nach allgemeinem Ordnungsrecht des Landesverwaltungsgesetzes*“ noch präziser formulieren: „*nach dem Recht der öffentlichen Sicherheit des Landesverwaltungsgesetzes*“, denn „Öffentliche Sicherheit“ ist ja die amtliche Überschrift des polizei- und ordnungsrechtlichen Abschnitts III im Landesverwaltungsgesetz.

Ob dann zusätzlich noch, wie im ÄA Piraten Ziff. 10 gefordert, klarstellend darauf hingewiesen werden soll, dass „*Einschränkungen der Versammlungsfreiheit auf der Grundlage*

⁵⁸ Vgl. den Überblick bei Kötter/Nolte, Was bleibt von der `Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts`, DÖV 2009, S. 399, 402 f.

⁵⁹ So die treffende Formulierung der Begründung Ziff. I zu § 9 ME VersG.

⁶⁰ Auch Brenneisen/Wilksen, Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2011, S. 307 halten eine ergänzende Anwendung des Polizeirechtes in Niedersachsen aufgrund der entsprechend ausdifferenzierten Regelung im NVersG für fraglich.

⁶¹ LT-Dr. 16/2913, S. 26.

andere Gesetze ... nur zulässig [sind], wo es dieses Gesetz ausdrücklich vorsieht“, ist politisch zu entscheiden. Rechtlich bedarf es einer solchen Klarstellung nicht, da der lex specialis-Grundsatz und die daraus resultierende vorrangige Anwendung des Versammlungsgesetzes auf Versammlungslagen allgemein anerkannt und unstrittig ist. Sollte man sich zur Übernahme des Vorschlags aus dem ÄA Piraten entschließen, sollte dieser aber sprachlich korrigiert werden, da die Formulierung „...wo es dieses Gesetz ausdrücklich vorsieht“ doch recht umgangssprachlich wirkt. Stattdessen sollte es heißen: „... *soweit es dieses Gesetz ausdrücklich vorsieht*“.

11. Einfügung eines § 9a Einsatz von Polizisten

Dem Bundesversammlungsgesetz war eine Regelung, dass Polizeibeamte in Versammlungen anwesend sein können, noch fremd; dies wurde bei Schaffung des Gesetzes gewissermaßen als „Selbstverständlichkeit“ angesehen⁶². Insofern regelt § 12 BVersG (i.V.m. § 18 Abs. 1 BVersG) auch nicht die Frage, ob Polizeibeamte in Versammlungen entsandt werden können, sondern nur die Frage, wie sie sich – wenn sie dann entsandt werden – dem Versammlungsleiter gegenüber zu verhalten haben. Die modernen Versammlungsgesetze der Bundesländer enthalten dagegen überwiegend Regelungen über die Voraussetzungen für eine Entsendung von Polizeibeamten; nämlich in

- Art. 4 Abs. 3 BayVersG (freier Himmel und geschlossener Raum),
- § 11 SächsVersG (freier Himmel und geschlossener Raum)
- sowie § 11 NVersG (freier Himmel) bzw. § 16 NVersG (geschlossener Raum).

Im MEVersG findet sich lediglich für Versammlungen in geschlossenen Räumen in § 23 Abs. 3 MEVersG eine Regelung.

Hintergrund dieser Entwicklung ist ein gewissermaßen sensibilisiertes Grundrechtsverständnis, das auch schon die bloße Anwesenheit der Polizei bei Versammlungen als grundrechtlich relevanten Eingriff bewertet, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf⁶³. Und während die o.g. Landesgesetzgeber den Grundrechtseingriff sowohl bei Versammlungen unter freiem Himmel als auch bei solchen in geschlossenen Räumen als gegeben ansehen, scheint der ME VersG nur bei der insofern eingriffsintensiveren Anwesenheit von Polizeibeamten in geschlossenen Räumen die Notwendigkeit zur Schaffung einer Eingriffsgrundlage zu sehen.

Vor diesem Hintergrund ist die Grundidee des ÄA Piraten nachvollziehbar und plausibel; und der schleswig-holsteinische Gesetzgeber sollte eine entsprechende Rechtsgrundlage schaffen. Die vorgeschlagene Formulierung sollte, um den juristisch eher untypischen und auch nicht geschlechtsneutralen Begriff der „Polizisten“ zu vermeiden, allerdings modifiziert werden und könnte z.B. lauten:

⁶² So die Formulierung bei Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 11 Rn. 1.

⁶³ Vgl. Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 11 Rn. 1.

„Die Polizei kann bei Versammlungen anwesend sein, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Sie hat sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben.“

Eine sprachliche Differenzierung nach Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen erscheint nicht notwendig. Die Tatsache, dass die Eingriffsvoraussetzungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen höher liegen als bei Versammlungen unter freiem Himmel, könnte zwar zulässiger Weise im Wortlaut gespiegelt werden, indem man (wie beispielsweise in Art. 4 Abs. 3 BayVersG) das Anwesenheitsrecht bei Versammlungen unter freiem Himmel pauschal an die Aufgabeerforderlichkeit knüpft, bei Versammlungen in geschlossenen Räumen aber die drohende Begehung von Straftaten oder sonstige erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit anführt. Letztlich wird aber genau dies auch ausgedrückt, wenn man pauschal auf die *„Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Gesetz“* verweist. Denn bei Versammlungen in geschlossenen Räumen hat die Polizei eben auch nur die Aufgabe, dann einzuschreiten, wenn es zu entsprechenden erheblichen Gefahren oder im Duktus des § 19 VersGE FDP zu Gefahren für die Friedlichkeit kommt.

Auf eine gesetzliche Regelung zur (selbstverständlichen) Einräumung angemessenen Platzes kann dagegen verzichtet werden; und die Frage, ob und inwieweit Polizeibeamte durch Namensschilder oder andere Merkmale identifizierbar sein müssen, sollte nicht singular im Versammlungsrecht geregelt werden.

Auch erscheint es wenig sinnvoll, jedermann die Erstellung von Bild- und Tonaufnahmen des polizeilichen Einsatzes zu gestatten, so wie dies in § 9a Abs. 2 AA Piraten vorgeschlagen wird. Hier scheint doch allzu sehr die Vorstellung von der „bösen Polizei“ durchzuscheitern, die nur durch permanente Bild- und Tonüberwachung von der Begehung von Pflichtverletzungen abgehalten werden kann. Dass ein solches Bild der Polizei nicht der Realität entspricht, dürfte außer Frage stehen. Hinzu kommt, dass eine solche „Überwachungsberechtigung“ des „jedermann“ die Frage völlig offen lässt, wie denn zu verfahren ist, wenn die Demonstranten selbst keine filmenden Personen in ihren Reihen dulden wollen und wenn zwischen „jedermann“ und Versammlungsteilnehmern keine Harmonie herrscht, sondern „jedermann“ und Demonstranten eventuell sogar aus verschiedenen gesellschaftlich-politischen Lagern kommen. Dann hätte die Polizei plötzlich die Aufgabe, die sie filmenden „Jedermann“ vor Übergriffen durch die filmisch unvermeidlich mit erfassten Demonstranten zu schützen – was im Ergebnis geradezu kontraproduktiv zu einer deutlichen Erhöhung der einzuplanenden Polizeikräfte führen würde. Denn die Formulierung, dass *„die Erfassung von Teilnehmern der Demonstration ohne deren Einwilligung zu vermeiden“* sei, dürfte zwar gut gemeint, aber weitgehend unpraktikabel sein.

Insofern abschließend sei bemerkt: Wenn sich der schleswig-holsteinische Gesetzgeber zu der hier vorgeschlagenen Schaffung einer grundsätzlichen Rechtsgrundlage für die Anwesenheit der Polizei in Versammlungen entschließt, dann darf diese Regelung bei einem neu zu schaffenden Gesetz natürlich kein „a-Paragraf“ sein, sondern muss als neuer § 10 VersGE eingefügt werden; mit entsprechender Neu Nummerierung der Folgeparagrafen und natürlich einer Anpassung der Verweise.

12. § 10 Anzeige

Die Frage, ob bei der Berechnung der Anzeigefrist Sonn- und Feiertage außer Betracht bleiben sollten, ist politisch und nicht rechtlich zu entscheiden. Spezifisch verfassungsrechtliche Bedenken, wie sie mit Blick auf den ähnlich formulierten § 5 Abs. 1 NVersG in der Verfassungsbeschwerde gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz vom 30.01.2012⁶⁴ S. 41 f. vorgetragen werden, erscheinen konstruiert: Zum ersten ist zu bedenken, dass § 10 Abs. 1 VersGE FDP nur Sonn- und Feiertage bei der Fristberechnung ausnimmt, während § 5 Abs. 1 NVersG (ebenso wie § 10 Abs. 1 ME VersG) zusätzlich auch noch Sonnabende/Samstage mit ausnimmt. Dass damit ein gesamtes Wochenende bei der Fristberechnung nicht mitzählt, ist also nach dem schleswig-holsteinischen Entwurf ausgeschlossen.

Zum zweiten dürfen die vom Bundesverfassungsgericht anerkannten und in § 10 Abs. 3 und 4 VersGE FDP im Gesetz aufgegriffenen Institute der Eil- und Spontanversammlung nicht außer Betracht bleiben: Wenn in der o.g. Verfassungsbeschwerde gerügt wird, dass eine „*unverhältnismäßig lange Vorlaufzeit*“ entstehen könne, durch die „*die Beschwerdeführenden in ihren Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten stark eingeschränkt werden*“⁶⁵, so wird hierbei übersehen, dass dieses Problem, wenn es denn tatsächlich im Einzelfall einmal auftreten sollte (beispielsweise durch die Kombination von Sonn- und Feiertagen), angemessen über das Instrument der Eilversammlung gelöst werden kann. Wer beispielsweise Gründonnerstag auf die Idee kommt, aus aktuellem Anlass am Dienstag nach Ostern zu demonstrieren, muss nach dem vorliegenden Entwurf zwar formal mit der Tatsache leben, dass die Feiertage/Sonntage Karfreitag, Ostersonntag und Ostermontag bei der Fristberechnung nicht mitzählen (wohl aber der Ostersamstag) und damit die Frist nach § 10 Abs. 1 VersGE FDP nicht einzuhalten ist – gleichwohl wäre die Versammlung aber nach § 10 Abs. 3 VersGE FDP als Eilversammlung korrekt anmeldbar. Insofern besteht kein Anlass, die im VersGE FDP durch Weglassen der Sonnabende/Samstage per se schon „entschärfte“ Regelung zur fristmäßigen Unbeachtlichkeit von Sonn- und Feiertagen zu modifizieren.

Sinnvoll erscheint dagegen der ÄA Regierungsfractionen Ziff. 2.10: „*Eine Anzeige ist frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich*“. Dieser an Art.

⁶⁴ Im Internet abrufbar unter http://www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS_nied.pdf abrufbar; sie wird nach Angaben der Kanzlei beim BVerfG unter dem Az. 1 BvR 238/12 geführt.

⁶⁵ S. 42 der Verfassungsbeschwerde.

13 Abs. 1 Satz 4 BayVersG orientierte Ergänzungsvorschlag ist erkennbar und mit gutem Grund darauf gerichtet, sog. „Verhinderungsanmeldungen“ zu unterbinden. Zwar ist inzwischen auch von der Rechtsprechung⁶⁶ anerkannt, dass bei Vorliegen mehrerer Versammlungsanmeldungen für zeitgleiche Veranstaltungen an gleichen Orten nicht mehr ausschließlich das Erstanmelderprivileg⁶⁷ gilt. Gleichwohl kann eine klarstellende und präzisierende gesetzliche Regelung, die durch Schaffung einer Maximalfrist „Vorratsanmeldungen“ von vornherein verhindert, als modern und hilfreich angesehen werden. Dies ist natürlich rechtlich nicht zwingend, aber rechtspolitisch ein sinnvolles Signal.

13. § 11 Erlaubnisfreiheit

Die an § 11 ME VersG angelehnte Regelung erscheint unproblematisch und gibt klarstellend die bisher schon geltende Rechtslage⁶⁸ wieder.

14. § 12 Behördliche Ablehnungsrechte

Die durch Ziff. 2.12 des ÄA Regierungsfractionen aufgeworfene Frage, ob zur Vermeidung von Redundanzen in § 12 Abs. 2 Satz 2 VersGE FDP (Ablehnung von Ordnern) auf § 12 Abs. 1 VersGE FDP (Ablehnung von Versammlungsleitern) verwiesen werden sollte oder ob die Ablehnungsgründe ausgeschrieben werden sollten, ist politisch zu entscheiden; rechtliche Bedeutung kommt ihr nicht zu. Der ME VersG formuliert in seinem § 12 die Regelung im Übrigen so, wie von der FDP vorgeschlagen.

Die in Ziff. 17 ÄA Piraten vorgeschlagene völlige Streichung der gesetzlichen Verankerung eines behördlichen Ablehnungsrechtes sollte dagegen schon aus rechtlichen Gründen, insbesondere der Verhältnismäßigkeit, nicht erfolgen. Der ÄA der Piraten scheint zu übersehen, dass die Schaffung einer ausdrücklichen Regelung über die mögliche behördliche Ablehnung von Versammlungsleitern und – unter noch strengeren Voraussetzungen – von Ordner gerade nicht der „Gängelung“ von Versammlungen dient, sondern *„die Autonomie der sich Versammelnden nicht mehr als notwendig zu beschränken und damit zugleich deren Selbstverantwortung zu stärken [versucht].“*⁶⁹ Würde auf eine solche (milde) Regelung, die eine ex-ante-Klärung der Problematik unter größtmöglicher Wahrung der Versammlungsautonomie ermöglichen soll, verzichtet, müsste die Behörde unter Umständen ex post während der laufenden oder beginnenden Versammlung insbesondere von der eingriffsintensiveren Regelung des § 14 VersGE FDP Gebrauch machen. § 12 VerGE FDP sollte also nicht gestrichen werden.

⁶⁶ Vgl. BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 06.05.2005, 1 BvR 961/05, Rn. 25 f. der Juris-Fassung.

⁶⁷ „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“, „First come, first serve“.

⁶⁸ Vgl. dazu die Ausführungen im ME VersG, Begründung zu § 11, Ziff. II und III S. 37.

⁶⁹ ME VersG, Begründung zu § 12, Ziff. I, S. 38.

15. § 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

a) Kein Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ in Absatz 1

Der Gesetzentwurf verzichtet in § 13 Abs. 1 (ebenso wie zuvor schon in § 3 Abs. 1 Nr. 2 sowie anschließend in § 16 Abs. 2) vollständig auf das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“. Dies stellt eine Abweichung von der bundesgesetzlichen Regelung (§ 15 Abs. 1 VersG Bund), aber auch von den landesgesetzlichen Regelungen in Bayern und Sachsen dar, wo Art. 15 Abs. 1 BayVersG bzw. § 15 Abs. 1 SächsVersG die „öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ erfassen. Das sachsen-anhaltinische Landesversammlungsgesetz schützt dagegen in § 13 Abs. 1 VersammlG LSA wie der vorliegende Gesetzentwurf nur noch die öffentliche Sicherheit. Einen differenzierenden Weg geht Niedersachsen, das in § 8 Abs. 2 NVersG ein Versammlungsverbot oder eine Versammlungsauflösung nur zum Schutz der öffentlichen Sicherheit erlaubt, in § 8 Abs. 1 NVersG dagegen die mildere Maßnahme der versammlungsrechtlichen Beschränkung zum Schutze der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung vorsieht.

Die differenzierende niedersächsische Lösung entspricht weitgehend der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches im Hinblick auf das Bundesversammlungsgesetz auch zu der Auffassung gelangte, dass bloße Störungen der öffentlichen Ordnung nur durch das Mittel der Auflage, nicht aber durch ein Verbot oder eine Auflösung beseitigt werden dürfen. Insofern lässt sich sagen:

- Dass der Gesetzentwurf in § 13 Abs. 1 VersGE FDP auf das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ verzichtet, soweit es um ein mögliches Verbot oder eine Auflösung der Versammlung geht, ist vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zwingend und richtig.
- Dass darüber hinaus auch mildere Beschränkungen nur zum Schutze der öffentlichen Sicherheit, nicht aber zum Schutze der öffentlichen Ordnung zulässig sind, ist verfassungsrechtlich keineswegs zwingend, aber rechtlich gut vertretbar. Denn in einem normativ ausdifferenzierten Rechtsstaat ist der praktische Anwendungsbereich der „ungeschriebenen Wertvorstellungen“ kaum noch praxisrelevant, so dass eine rechtspraktische Notwendigkeit zu einer Einbeziehung des Schutzgutes „öffentliche Ordnung“ nicht besteht.

b) keine Auflösungspflicht für verbotene Versammlung

Anders als in § 15 Abs. 4 BVersG, § 8 Abs. 2 Satz 2 NVersG, Art. 15 Abs. 6 BayVersG, § 15 Abs. 4 SächsVersG und § 13 Abs. 5 VersammlG LSA enthält § 13 VersGE FDP in Anlehnung an § 13 ME VersG keine Regelung dahingehend, dass eine vorab verbotene Versammlung für den Fall ihrer rechtswidrigen Durchführung aufzulösen ist. Daraus folgt, dass die konsequenter Weise zu erwartende Auflösung der verbotenen Versammlung auf den allgemeinen Auflösungstatbestand des § 13 Abs. 1 VersGE FDP gestützt werden muss. Insofern müsste dann argumentativ die Durchführung der verbotenen Versammlung als Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit gewertet werden – was aber insoweit durchaus Begründungsschwierigkeiten mit sich bringt, als in § 23 VersGE FDP die Durchführung

einer verbotenen Versammlung als solche repressiv nicht einmal geahndet wird. Lediglich das Aufrufen zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung ist in § 23 Abs. 1 Nr. 3 VersGE FDP als Ordnungswidrigkeit sanktioniert, nicht aber das bloße Teilnehmen (wie noch in § 29 Abs. 1 Nr. 1 BVersG).

Insofern scheint es aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit geboten, in § 13 VersGE FDP eine Regelung aufzunehmen mit dem Inhalt: „*Eine verbotene Versammlung ist aufzulösen*“. Dies würde im Übrigen auch der klaren Formulierung des § 19 Abs. 2 Satz 2 VersGE FDP in Bezug auf Versammlungen in geschlossenen Räumen entsprechen. Da sich sowohl aus § 13 Abs. 1 VersGE FDP als auch aus § 13 Abs. 3 und 4 VersGE FDP Verbotgründe ergeben können, sollte diese Regelung im hinteren Teil der Norm eingefügt werden; z.B. als neuer Absatz 6 (mit einer numerischen Verschiebung der beiden folgenden Absätze).

c) „grundlegende soziale oder ethische Anschauungen“ in Absatz 4

Die in § 13 Abs. 1 VersGE FDP gut vertretbar getroffene Entscheidung zur Streichung des Schutzgutes der „öffentlichen Ordnung“ wird in § 13 Abs. 4 lit. b VersGE FDP teilweise revidiert, indem hier eine Umschreibung des Merkmals der „öffentlichen Ordnung“ als Schutzgut angeführt wird, nämlich die „*unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen*“.

Rechtspolitisch ist es mehr als verständlich, wenn zur Bekämpfung rechtsradikalen Gedankengutes auch das Schutzgut der öffentlichen Ordnung bzw. seine Umschreibung in Form der „grundlegenden sozialen oder ethischen Anschauungen“ aktiviert wird. Auch der bayerische Gesetzgeber hat in Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 lit. b BayVersG auf dieses Schutzgut zurückgegriffen; und der sachsen-anhaltinische Gesetzgeber in § 13 Abs. 2 Nr. 2 VersammlG LSA. Allerdings ist zu bedenken, worauf der ÄA CDU (Begründung zu Ziff. 7, S. 8) zutreffend hinweist, dass sich „*in einem freiheitlichen Rechtsstaat auch die Gegner dieses Rechtsstaates auf ihre verfassungsrechtlich verbürgten Freiheiten berufen können*“. Dies hat insbesondere auch das Bundesverfassungsgericht betont⁷⁰.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der „grundlegenden sozialen oder ethischen Anschauungen“ in Zukunft gerade auch mit Blick auf politisch umstrittene Versammlungen Gegenstand umfassender Interpretationsversuche sein wird. Daher ist es in der Tat geboten, diese Interpretation gesetzgeberisch vorzuprägen und eventuelle Unklarheiten nicht alleine auf dem Rücken der Versammlungsbehörden auszutragen. Der ÄA CDU Ziff. 7 bietet hierzu einen brauchbaren Formulierungsvorschlag.

⁷⁰ BVerfG, einstw. Anordnung vom 01.05.2001, 1 BvQ 22/01, Rn. 17 der Juris-Fassung: „*Die Kraft eines Rechtsstaats zeigt sich auch daran, dass er den Umgang mit seinen Gegnern den allgemein geltenden rechtsstaatlichen Grundsätzen unterwirft.*“

d) Definition der relevanten Tage und Orte

Weder § 13 Abs. 4 VersGE FDP noch die entsprechenden Alternativvorschläge des ÄA CDU und des ÄA Regierungsfractionen benennen ausdrücklich, welcher „Tag oder Ort“ nun von § 13 Abs. 4 erfasst sein soll. Dies scheint aber aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen klaren und eindeutigen Begrenzung des Anwendungsbereiches von § 13 Abs. 4 VersGE geboten: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „Wunsiedel-Beschluss“ vom 04.11.2009⁷¹ klargestellt, dass gesetzliche Regelungen, die spezifisch rechtsradikales Gedankengut einzuschränken beabsichtigen (wie § 130 Abs. 4 StGB; gleiches muss aber auch für versammlungsrechtliche Regelungen wie § 13 Abs. 4 VersGE gelten), keine „allgemeinen Gesetze“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG mehr sind: *„Die Vorschrift dient nicht dem Schutz von Gewaltopfern allgemein und stellt bewusst nicht auf die Billigung, Verherrlichung und Rechtfertigung der Gewalt- und Willkürherrschaft totalitärer Regime insgesamt ab, sondern ist auf Äußerungen allein in Bezug auf den Nationalsozialismus begrenzt. Auch der Entstehungsgeschichte nach wurde die Vorschrift maßgeblich als Antwort auf öffentliche Versammlungen und Aufmärsche von Rechtsradikalen verstanden, die in ihren Kundgebungen an die Zeit des Nationalsozialismus anknüpfen - nicht zuletzt gerichtet gerade auch gegen die jährlichen Gedenkveranstaltungen für Rudolf Heß Sie ist insoweit die Reaktion des Gesetzgebers auf konkrete politische, als besonders gefährlich beurteilte Auffassungen im öffentlichen Meinungskampf. Die Vorschrift pönalisiert Meinungsäußerungen, die sich allein aus einer bestimmten Deutung der Geschichte und einer entsprechenden Haltung ergeben können. Sie ist damit nicht blind gegenüber vorfindlichen Grundpositionen, sondern normiert bereits im Tatbestand konkretstandpunktbezogene Kriterien. Damit ist sie kein allgemeines Gesetz, sondern Sonderrecht zur Abwehr von speziell solchen Rechtsgutverletzungen, die sich aus der Äußerung einer bestimmten Meinung, nämlich der Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, ergeben“⁷².*

Allerdings kann nach der Ansicht des BVerfG ein solches „Sonderrecht“ verfassungsimmanent gerechtfertigt sein, wenn es sich spezifisch gegen die Verherrlichung des NS-Unrechtsregimes richtet: *„Von dem Erfordernis der Allgemeinheit meinungsbeschränkender Gesetze gemäß Art. 5 Abs. 2 GG ist eine Ausnahme anzuerkennen für Vorschriften, die auf die Verhinderung einer propagandistischen Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zwischen den Jahren 1933 und 1945 zielen. Das menschenverachtende Regime dieser Zeit, das über Europa und die Welt in unermesslichem Ausmaß Leid, Tod und Unterdrückung gebracht hat, hat für die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung, die einzigartig ist und allein auf der Grundlage allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen nicht eingefangen werden kann“⁷³.*

⁷¹ BVerfG, 1 BvR 2150/08, Beschluss vom 04.11.2009 (BVerfGE 124, 300-347).

⁷² BVerfG, a.a.O., Rn. 61 der Juris-Fassung.

⁷³ BVerfG, a.a.O., Rn. 65 der Juris-Fassung.

Im Sinne einer „Schranken-Schranke“ darf aber diese verfassungsimmanente Offenheit für „Sonderrecht gegen rechtsradikales Gedankengut“ nicht überstrapaziert werden: „Das Grundgesetz gewährt Meinungsfreiheit im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung vielmehr grundsätzlich auch den Feinden der Freiheit“.⁷⁴ „Auch die ... anzuerkennende Ausnahme von dem Allgemeinheitserfordernis meinungsbeschränkender Gesetze aufgrund der Einzigartigkeit der Verbrechen der historischen nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und der daraus folgenden Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland öffnet hierzu keine Türen, sondern belässt die Verantwortung für die notwendige Zurückdrängung solch gefährlicher Ideen der Kritik in freier Diskussion. Sie erlaubt dem Gesetzgeber lediglich, für Meinungsäußerungen, die eine positive Bewertung des nationalsozialistischen Regimes in ihrer geschichtlichen Realität zum Gegenstand haben, gesonderte Bestimmungen zu erlassen, die an die spezifischen Wirkungen gerade solcher Äußerungen anknüpfen und ihnen Rechnung tragen. Auch solche Bestimmungen müssen jedoch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und hierbei strikt an einem veräußerlichten Rechtsgüterschutz, nicht aber einer inhaltlichen Bewertung der betroffenen Meinung orientiert sein.“⁷⁵

Vor diesem Hintergrund scheint der schleswig-holsteinische Gesetzgeber gut beraten, wenn er klare und eindeutige Definitionen trifft, an welchen Tagen und an welchen Orten die demonstrative Verbreitung rechtsradikalen Gedankengutes schon aus der Natur des Tages und Ortes heraus und nicht nur wegen der rechtsradikalen Meinungsinhalte als solcher derart unerträglich ist, dass sie versammlungsrechtlich untersagt werden muss. Insofern verdient der ÄA Piraten Ziff. 18 uneingeschränkte Zustimmung, nach dem sowohl die räumliche Begrenzung der in Frage kommenden Orte als auch die zeitliche Bestimmung der in Frage kommenden Tage gesetzlich zu bestimmen ist. Von den Tagen her liegt es auch durchaus nahe, sich wie im ÄA Piraten vorgeschlagen auf den 27. Januar⁷⁶ und den 09. November⁷⁷ zu beschränken.

16. § 14 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

Hier vermag der ÄA Piraten Ziff. 20 nicht zu überzeugen. Genauso, wie es in einem (auch) der Gefahrenabwehr dienenden Gesetz möglich sein muss, im Vorhinein über § 13 VersGE FDP eine Versammlung als solche durch (vorrangig) Beschränkungen oder (nachrangig) Verbot bzw. Auflösung anzugehen, muss es auch möglich sein, als mildere Alternative zur Inanspruchnahme der gesamten Versammlung einzelne Personen im Vorhinein mit einer behördlichen Maßnahme anzugehen, so wie dies § 14 VersGE FDP vorsieht.

⁷⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 67 der Juris-Fassung.

⁷⁵ BVerfG, a.a.O., Rn. 68 der Juris-Fassung.

⁷⁶ Am 27.01.1945 wurde das KZ Auschwitz-Birkenau von der Roten Armee befreit. Dieser Tag ist heute als „Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus“ (sog. „Holocaust-Gedenktag“) in Deutschland ein nationaler Gedenktag.

⁷⁷ In der Nacht vom 09. auf den 10.11.1938 fanden umfassende gezielte Gewaltakte gegen Juden im gesamten Deutschen Reich statt; die Nacht wird heute als „Reichspogromnacht“ (gelegentlich auch „Reichskristallnacht“) bezeichnet.

Erwägenswert wäre allerdings, ob nicht auch in § 14 Abs. 1 VersGE ein abgestuftes Vorgehen anzusprechen wäre. Die Norm erlaubt in der bisherigen Fassung nur die komplette Untersagung der Teilnahme. Denkbar wäre es aber, wie auch bei § 13 VersGE FDP, als mildere und vorrangige Maßnahme die Beschränkung der Teilnahme in den Wortlaut mit aufzunehmen:

„Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn untersagen oder von Beschränkungen abhängig machen, wenn ...“

17. § 15 Kontrollstellen

Die Schaffung einer gesetzlichen Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Kontrollstellen als solche (unabhängig von den dann an den Kontrollstellen im Einzelfall durchzuführenden Maßnahmen) ist nicht verzichtbar. Insofern ist der ÄA Regierungsfractionen Ziff. 2.15, in dem § 15 Abs. 1 VersGE FDP ausdrücklich abgeschafft und damit die Rechtsgrundlage für Kontrollstellen beseitigt werden soll, rechtlich nicht vertretbar, da ja der ÄA Regierungsfractionen selbst von einem Fortbestand des § 15 Abs. 2 VersGE FDP ausgeht, der dann wiederum auf Kontrollstellen Bezug nimmt.

Zur Schaffung der notwendigen eigenständigen Rechtsgrundlage für Kontrollstellen ist der Vorschlag des § 15 VersGE FDP gut brauchbar; alternativ kann aber auch der Wortlaut des § 15 ME VersG übernommen werden. Es werden insoweit auch nicht die im ÄA Piraten zu Ziff. 21 (S. 13) vertretene Bedenken geteilt, dass § 15 Abs. 1 VersGE FDP zu „*Kontrollen von Versammlungsteilnehmern ohne jeglichen Anlass*“ missbraucht wird. Insofern muss bedacht werden: Schon aus Gründen der allgemeinen rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeit muss sich jede staatliche Maßnahme an der bekannten Trias der Geeignetheit – Erforderlichkeit – Angemessenheit messen lassen, so dass völlig anlasslose Kontrollstellen mangels Erforderlichkeit per se rechtswidrig wären. Nur am Rande sei bemerkt, dass auch in taktischer Hinsicht die (auch in Schleswig-Holstein) personell suboptimal ausgestatteten Polizeien wahrlich keinen Grund haben, völlig zweckfrei personalintensive Kontrollstellen einzurichten, wenn es aufgrund vorheriger Lagebeurteilungen keine Anhaltspunkte für entsprechend schwerwiegende Gefährdungen gibt.

18. § 16 Bild- und Tonübertragungen und –aufzeichnungen

a) Übersichtsaufnahmen zur Leitung und Lenkung des Polizeieinsatzes

Eine der Kernfragen scheint hier die Problematik der Zulässigkeit von Übersichtsaufnahmen zur Leitung und Lenkung des Polizeieinsatzes zu sein. Vergleicht man den vorliegenden Gesetzentwurf mit den vorhandenen Landesversammlungsgesetzen, so ergibt sich folgendes Bild:

- Die wohl strengste Reglementierung von Bild- und Tonaufnahmen enthalten § 18 Abs. 4 VersammlG LSA (der durch den Verweis auf § 18 Abs. 1 VersammlG LSA für Bild- und Tonaufnahmen dieselben Voraussetzungen aufstellt wie für Bild- und Tonaufzeichnungen) und §§ 12 Abs. 1, 20 SächsVersG, die das Institut der „Übersichtsaufnahme“ nicht kennen und im Ergebnis für alle Bild- und Tonaufnahmen das Vorliegen einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit (Sachsen-Anhalt) bzw. für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Sachsen) fordern.
- Eine dem schleswig-holsteinischen Gesetzentwurf ähnliche Regelung trifft § 12 NVersG, welcher in Absatz 2 eine spezielle Regelung für Übersichtsaufnahmen trifft und diese bei einer unübersichtlichen Versammlung zur Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erlaubt. Es wird also nicht mehr das Vorliegen einer erheblichen, sondern nur das Vorliegen einer „einfachen“ Gefahr verlangt. Allerdings ist dieser Gefahrenbegriff in Niedersachsen eben auch auf das „weiche“ Schutzgut der öffentlichen Ordnung bezogen, während im hiesigen Entwurf stets eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestehen muss.
- Die bei Übersichtsaufnahmen großzügigste Regelung trifft Art. 9 Abs. 2 BayVersG, der die offene Anfertigung von Übersichtsaufnahmen gestattet, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes im Einzelfall erforderlich ist.

In rechtlicher Hinsicht ist zu bedenken, dass die gerade angesprochene weite Regelung des Art. 9 Abs. 2 BayVersG immerhin einer bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfung unterzogen wurde. Durch einstweilige Anordnung vom 17.02.2009⁷⁸ hat das Bundesverfassungsgericht die Ursprungsfassung des Bayerischen Versammlungsgesetzes⁷⁹ teilweise außer Kraft gesetzt, teilweise im Wege einer verfassungskonformen Interpretation eingeschränkt und teilweise unbeanstandet gelassen. Die Regelung des Art. 9 Abs. 2 BayVersG a.F. betreffend Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen wurde dabei ausdrücklich einer Prüfung unterzogen und im Hinblick auf Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG a.F. nur im Hinblick auf die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen für verfassungsrechtlich bedenklich erachtet und einer restriktiven verfassungskonformen Interpretation unterzogen⁸⁰.

Im Hinblick auf bloße Übersichtsaufnahmen hat das BVerfG dagegen ausgeführt⁸¹: *„Von deutlich geringerem Gewicht sind demgegenüber die Nachteile von Übersichtsaufnahmen in Echtzeitübertragung, die nicht gespeichert werden und damit nur flüchtiger Natur sind. Möglichen Einschüchterungseffekten durch die Präsenz einer Kamera, die das Geschehen an eine andere, nicht übersehbare Stelle überträgt, kommt hier nur dann Durchschlagskraft zu, wenn eine durch Übersichtsaufnahmen zentralisierte Lenkung und Leitung des*

⁷⁸ BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009, 1 BvR 2492/08.

⁷⁹ Bayerisches Versammlungsgesetz vom 22.07.2008, BayGVBl. 2008, S. 421 ff.

⁸⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 129 ff. der Juris-Fassung.

⁸¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 135 der Juris-Fassung.

Polizeieinsatzes den jeweiligen Umständen nach von vornherein nicht erforderlich ist wie in der Regel in geschlossenen Räumen. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayVersG ist deshalb auf Fälle zu beschränken, in denen Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind.“

Der letzte Teil der zitierten Ausführung zeigt, dass Übersichtsaufnahmen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gerade dann zulässig sind, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich ist. Insofern ist davon auszugehen, dass

- die in § 16 Abs. 2 Satz 1 VersGE FDP ausformulierte Eingriffsschwelle der „*im Einzelfall bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit*“ für die offene Beobachtung unübersichtlicher Versammlungen mittels Bild- und Tonübertragung in verfassungsrechtlicher Hinsicht zulässig ist;
- dass aber die im ÄA CDU Ziff. 8 für § 16 Abs. 2 VersGE vorgeschlagene „weichere“ Formulierung, nach der eine offene Beobachtung schon dann möglich sein soll „*wenn dies zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes aufgrund der Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist*“, auch verfassungsrechtlich zulässig ist.
- In dieselbe Richtung geht auch Ziff. 2.16 ÄA Regierungsfaktionen, soweit er sich auf § 16 Abs. 2 VersGE bezieht. Der ÄA Regierungsfaktionen scheint dabei sprachlich vorzugswürdig aufgrund seiner Formulierung „*wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung erforderlich ist*“. Die Formulierung des ÄA CDU „*aufgrund der Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung*“ kann wegen der dann (ungewollt?) kumulativ zu prüfenden Voraussetzungen zu interpretatorischen und praktischen Schwierigkeiten führen.

Im Übrigen enthält auch § 16 Abs. 2 ME VersG die Möglichkeit der Erstellung von Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung erforderlich ist, so dass es sinnvoll und verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint, eine entsprechende Rechtsgrundlage in § 16 Abs. 2 VersGE FDP gemäß den Änderungsanträgen der Regierungsfaktionen und der CDU aufzunehmen. Die Formulierung des § 16 Abs. 2 Satz 1 könnte dann sein: „*Die Polizei kann eine Versammlung und ihr Umfeld mittels Bild- und Tonübertragung in Echtzeit (Übersichtsaufnahmen) offen beobachten, wenn dies zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes aufgrund der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist.*“

Insoweit abschließend sei bemerkt, dass die im ÄA Piraten Ziff. 22 vorgeschlagene völlige Verunmöglichung präventiver polizeilicher Bild- und Tonaufnahmen dem Charakter des Versammlungsgesetzes als Gefahrenabwehrrecht nicht gerecht wird und einen im Hinblick

auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit bedenklichen und nicht zu unterstützenden Systembruch darstellt.

b) Nutzung von Bild- und Tonaufzeichnungen zur Verfolgung von Straftaten

§ 16 Abs. 3 Nr. 1 VersGE FDP erlaubt die Nutzung der bei Versammlungen hergestellten Bild- und Tonaufnahmen unter Verzicht auf die ansonsten notwendige Löschung, soweit die Daten „zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden“. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner einstweiligen Anordnung zum Bayerischen Versammlungsgesetz deutlich präziser ausgeführt, dass es insoweit um Daten „von Straftaten, die im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung“ stehen, gehen muss⁸². Es würde sich daher anbieten, diese Formulierung wörtlich in § 16 Abs. 3 Nr. 1 VersGE FDP zu übernehmen.

19. § 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

a) Beschränkung auf repressive Identitätsfeststellung

Auffällig an der Formulierung des Vermummungsverbotes in § 17 Abs. 1 Nr. 1 VersGE FDP ist die Formulierung „... darauf gerichtet ist, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern“. Dies entspricht zwar dem Wortlaut des § 17 Abs. 1 Nr. 1 MEVersG, findet sich aber bisher weder im Bundesversammlungsgesetz noch in einem der vier Landesversammlungsgesetze. In den bisher existierenden Versammlungsgesetzen wird vielmehr jede Vermummung zum Zwecke der Verhinderung „der Feststellung der Identität“ für unzulässig erklärt (vgl. § 17a Abs. 2 Nr. 1 BVersG, § 9 Abs. 2 Nr. 1 NVersG, Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 BayVersG, § 17 Abs. 2 Nr. 1 SächsVersG, § 15 Abs. 2 Nr. 1 VersammlG LSA); eine Beschränkung auf eine ausschließlich repressive Identitätsfeststellung existiert nicht.

Die im FDP-Entwurf vorgenommene Einschränkung erscheint auch – trotz Anlehnung an den Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes – nicht sinnvoll. Polizeiliche Arbeit gerade auch in Versammlungslagen ist stets durch Doppelfunktionalität gekennzeichnet und erstreckt sich sowohl auf das Gebiet der Gefahrenabwehr (Prävention) als auch der Strafverfolgung (Repression). § 17 Abs. 1 Nr. 1 VersGE FDP nun dahingehend einzuschränken, dass gegen das Vermummungsverbot nur verstoßen wird bei beabsichtigter Verhinderung einer repressiven Identitätsfeststellung, nicht aber bei beabsichtigter Verhinderung einer präventiven Identitätsfeststellung, erscheint lebensfremd und für die praktische Polizeiarbeit kaum brauchbar. Gerade das vorbeugend-präventive „Herauslösen“ eines potentiellen Störers oder Straftäters vor Begehung einer Straftat aus seiner durch die Vermummung geschaffenen Anonymität ist eine Standardmaßnahme polizeilicher Gefahrenabwehr - zu der eben nicht nur die Verfolgung, sondern gerade auch die Verhütung und Verhinderung von Straftaten gehört. Nicht ohne Grund heißt es in § 1 Abs. 1 Satz 2 ME PolG in der von der Innenministerkonferenz am 12.01.1984 beschlossenen Fassung⁸³: „*Sie hat im Rahmen die-*

⁸² BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009, 1 BvR 2492/08, Rn. 134 der Juris-Fassung.

⁸³ Vgl. dazu und zur Einbindung der Verhütung von Straftaten in die Gefahrenabwehr: Denninger in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, S. 188.

ser Aufgabe [gemeint: der Gefahrenabwehr] auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) ...“

Eine völlige Ausblendung der präventiven strafatverhütenden Aspekte aus § 17 Abs. 1 VersGE FDP würde also in polizeirechtsdogmatischer Hinsicht an den Status der frühen 1980er Jahre anknüpfen, was im Jahre 2013 kaum angemessen erscheinen kann. Insofern sollte das Merkmal „zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit“ in § 17 Abs. 1 Nr. 1 VersGE FDP gestrichen werden.

b) Vermummung zum Schutz vor rechtswidrigen Angriffen Dritter

Wenn man insoweit nicht nur einen dogmatischen Rückfall in die frühen 1980er Jahre vermeiden, sondern darüber hinaus bewusst einen modernen und in der aktuellen Rechtsprechung relevanten Aspekt aufgreifen will, so sollte Folgendes erwogen werden: In der versammlungsrechtlichen Praxis dient die Vermummung gerade bei so genannten „Rechts-Links-Lagen“⁸⁴ oftmals nicht der Verhinderung spezifisch staatlicher Identifizierung, sondern dem Schutz vor dem politischen Gegner. Instruktiv ist hier die Entscheidung des Landgerichts Hannover vom 20.01.2009⁸⁵, in der es um die Frage ging, ob sich eine der linken Szene zugehörige Demonstrantin nach § 17a Abs. 2 Nr. 1 BVersG strafbar gemacht hat, wenn ihre Vermummung dem Schutz vor (glaubhaft belegten) Übergriffen gegen ihre Person aus der rechten Szene dient. Das Gericht hat hierzu schon im Leitsatz ausgeführt: *„Es ist nach dem Sinn und Zweck des Vermummungsverbotes ... für eine Strafbarkeit erforderlich, dass die Identifizierung durch die Strafverfolgungsbehörden verhindert werden soll. Daran fehlt es, wenn der Teilnehmer einer Demonstration durch eine Vermummung ... verhindern will, durch politische Gegner ..., durch die er in der Vergangenheit bereits mehrfach bedroht worden ist, fotografiert zu werden“.*

Sprachlich unpräzise ist– wie gerade ausgeführt – die Begrenzung der Zielrichtung des Vermummungsverbotes auf eine Identifizierung durch „Strafverfolgungsbehörden“ – auch eine präventive Identifizierung durch Gefahrenabwehrbehörden ist Teil der Zielrichtung. Zutreffend ist aber, dass eine Vermummung, die von der Zielrichtung her dem Schutz vor Übergriffen durch Dritte dient, aus dem Anwendungsbereich des präventiven Vermummungsverbotes und des dazu gehörenden repressiven Sanktionstatbestandes auszuklammern ist⁸⁶. Insofern sollte erwogen werden, ob Schleswig-Holstein dies nicht als erstes Bundesland im Gesetz ausdrücklich klarstellt. Einen entsprechenden Formulierungsvorschlag hat die CDU in ihrem Änderungsantrag Ziff. 9 vorgelegt, in welchem von der Verhinderung der „*hoheitlichen Feststellung der Identität*“ die Rede ist.

⁸⁴ Damit sind typischer Weise rechtsradikale Versammlungen mit Gegendemonstrationen aus dem linken und bürgerlichen Spektrum gemeint; oftmals gekennzeichnet durch die Absicht, sich mit der „rechten Demo“ nicht nur im Wege eines zulässigen geistigen Meinungskampfes, sondern auch mit dem unzulässigen Mittel der Verhinderungsblokade auseinanderzusetzen.

⁸⁵ LG Hannover, Urteil vom 20.01.2009, 62 c 69/08, Leitsatz.

⁸⁶ So auch schon früher beispielsweise AG Rotenburg, Urteil vom 12.07.2005, 7 Cs 523 Js 23546 /04 (9/05), NStZ 2006, 358; AG Tiergarten, Urteil vom 21.04.2005, 256 Cs 81 Js 1217/04 (947/04).

Damit wäre zugleich auch klargestellt, dass Verkleidungen und sonstige die Identifizierung beeinträchtigende Veränderungen des äußeren Erscheinungsbildes, die erkennbar der Meinungskundgabe und der Verdeutlichung des eigentlichen Versammlungszieles dienen, ebenfalls nicht vom Vermummungsverbot erfasst sind – so wie es auch heute schon der herrschenden Ansicht entspricht⁸⁷. Sprachlich hätte man damit zugleich eine ähnliche Formulierung gewählt wie in § 17 Abs. 1 Nr. 2 VersGE FDP hinsichtlich des Schutzausrüstungsverbot, das Schutzausrüstung zu Recht auch nur dann verbietet, wenn diese „Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt“ verhindern soll und nicht etwa schon dann, wenn die Schutzausrüstung aus Angst vor körperlichen Attacken Dritter getragen wird.

c) keine Differenzierung mehr zwischen „vermummt sein“ und „Vermummung mitführen“

Weiterhin fällt auf, dass § 17 Abs. 1 VersGE FDP nicht differenziert zwischen der vermummten Teilnahme an einer Versammlung und dem bloßen Mitführen vermummungsgerechter und -bestimmter Gegenstände. Gerade diese Differenzierung liegt aber sowohl dem Versammlungsgesetz des Bundes (§ 17a Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 BVersG) als auch den Landesversammlungsgesetzen in Niedersachsen (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 NVersG), Bayern (Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 BayVersG), Sachsen (§ 17 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SächsVersG) und Sachsen-Anhalt (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 VersammlG LSA) zugrunde. Der schleswig-holsteinische Entwurf scheint sich dagegen ausschließlich am ME VersG zu orientieren, der in § 17 Abs. 1 Nr. 1 MEVersG eine wörtlich identische Regelung enthält.

Die Bedeutung des Verzichtes auf diese in der bisherigen versammlungsrechtlichen Gesetzgebungspraxis übliche Differenzierung zeigt sich vor allem auf der repressiven Seite: Wenn eine entsprechende Differenzierung vorliegt, dann kann bei der Sanktionierung der Verstöße rechtssicher und präzise differenziert werden, indem

- entweder der schwerwiegendere Verstoß des vermummten Teilnehmens an einer Versammlung als Straftat, der leichtere Verstoß des bloßen Mitführens vermummungsgerechter und -bestimmter Gegenstände als Ordnungswidrigkeit geahndet wird⁸⁸

⁸⁷ Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 17a Rn. 26; Ott/Wächtler/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 17a Rn. 40; jeweils m.w.N. Vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 25.10.2007, 1 BvR 943/02 zum Tragen von Tiermasken bei einer Demonstration vor dem Europäischen Patentamt in München gegen die „Patentierung von Leben“.

⁸⁸ So z.B. in § 27 Abs. 2 Nr. 2 BVersG, der das vermummt Teilnehmen als Straftat einordnet, das Mitführen entsprechender Gegenstände dagegen in § 29 Abs. 1 Nr. 1a BVersG nur als Ordnungswidrigkeit. Ebenso § 20 Abs. 2 Nr. 5 NVersG (vermummt sein als Straftat) und § 21 Abs. 1 Nr. 15 NVersG (Mitführen entspr. Gegenstände als Ordnungswidrigkeit); § 26 Abs. 2 Nr. 2 VersammlG LSA (vermummt sein als Straftat) und § 28 Abs. 1 Nr. 3 VersammlG LSA (Mitführen entspr. Gegenstände als Ordnungswidrigkeit); § 28 Abs. 2 Nr. 2 SächsVersG (vermummt sein als Straftat) und § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsVersG (Mitführen entspr. Gegenstände als Ordnungswidrigkeit).

- oder beide Verstöße zwar als bloße Ordnungswidrigkeit, aber mit einem unterschiedlichen Bußgeldrahmen geahndet werden⁸⁹.

Zwar lässt sich prinzipiell auch ohne diese Differenzierung repressiv mit unterschiedlich hohen Bußgeldern (auf der Basis des § 23 Abs. 1 Nr. 7 VersGE FDP) innerhalb des einheitlich vorgegebenen Bußgeldrahmens arbeiten. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Bestimmtheit scheint es aber vorzugswürdig, schon durch den Gesetzgeber tatbestandlich in der Präventivnorm des § 17 Abs. 1 VersGE zu differenzieren und dieses dann in der Repressivnorm des § 23 Abs. 1 Nr. 7 VersGE aufzugreifen. Folgt man insofern vom Grundgedanken her dem entsprechenden Änderungsantrag der CDU Ziff. 9, so sollte dieser aber systematisch umgestellt werden. Unter § 17 Abs. 1 Nr. 1 sollte der schwerere Verstoß in Form des „Vermummtseins“ aufgeführt werden, in Nr. 2 dann das Mitführen der vermummungsgeeigneten Gegenstände und unter Nr. 3 das Schutzausrüstungsverbot.

Ergänzend sei schon hier der Hinweis erlaubt, dass § 23 Abs. 1 Nr. 7 VersGE FDP einen Zählfehler enthält, da das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nicht in § 16, sondern § 17 geregelt ist.

Ziff. 23 des ÄA Piraten führt dagegen zu einem nicht überzeugenden Systembruch: Wenn die Piraten in ihrem Formulierungsvorschlag für § 17 Abs. 3 fordern, dass Versammlungsteilnehmer grundsätzlich vermummt auftreten können und nur ausnahmsweise bei „*erheblicher Gefährdung der Versammlung*“ ein zeitlich begrenztes Verbot der Vermummung zulässig ist, so wird eine Ausnahme zur Regel erhoben, die dem Grundcharakter des Versammlungsgrundrechtes als solchen zuwider läuft. Die von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte kollektive Meinungskundgabe besteht gerade darin, sich offen und eindeutig für eine bestimmte öffentliche Angelegenheit zu engagieren und dafür einzutreten. Wer die vermummt-anonyme Demonstration zur Regel und das offene Zeigen des Gesichtes zur Ausnahme erhebt, entfernt sich von der demokratischen Funktion des Versammlungsgrundrechtes.

20. § 18 Einladung

Der ÄA Piraten zu § 18 Abs. 1 VersGE FDP erscheint unlogisch. Da eine nichtöffentliche Versammlung per se durch einen vom Veranstalter individuell bestimmten Personenkreis definiert ist, bedarf es für diese Art von Veranstaltung keiner Regelung über mögliche Ausschlussrechte des Veranstalters. Anders formuliert: Da der Veranstalter bei einer nichtöffentlichen Versammlung von vornherein positiv die Teilnehmer auswählt, bedarf es keiner Regelung, nach der er negativ einzelne ausschließen kann.

⁸⁹ So in Bayern: Dort sind beide möglichen Varianten als bloße Ordnungswidrigkeit eingestuft; das Vermummtsein wird aber in Art. 21 Abs. 1 Nr. 9 BayVersG mit einer Geldbuße bis zu 3.000,- Euro sanktioniert, das Mitführen entsprechender Gegenstände in Art. 21 Abs. 2 Nr. 7 dagegen nur mit einer Geldbuße bis zu 500,- Euro.

21. § 19 Beschränkung, Verbot Auflösung

Die Frage, ob die an § 14 NVersG orientierte Formulierung des § 19 VersGE FDP vorzuzugswürdig ist oder die im ÄA Regierungsfractionen Ziff. 2.19 vorgeschlagene und an § 23 ME VersG orientierte Fassung, ist politisch zu entscheiden; in rechtlicher Hinsicht erscheint beides vertretbar.

22. § 20 Ausschluss von Störern, Hausrecht

Die Begründung in den Änderungsanträgen der CDU (Ziff. 10) und der Piraten (Ziff. 25) zur geforderten Streichung von § 20 Abs. 1 VersGE FDP ist zutreffend. § 6 Abs. 4 VersGE FDP als Norm des ersten Abschnitts erfasst diesen Sachverhalt schon, so dass eine erneute Regelung hier nicht notwendig ist.

23. § 21 Bild- und Tonübertragung und -aufzeichnungen

Bei der normativen Regelung der polizeilichen Befugnis zur Bild- und Tonübertragung und -aufzeichnung ist verfassungsrechtlich zu beachten, dass hier – wie insgesamt im Regelungskontext der Versammlungen in geschlossenen Räumen – nicht vom Schrankenvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht werden kann, sondern nur von den grundrechtsimmanenten tatbestandlichen Beschränkungen des Art. 8 Abs. 1 GG („*friedlich und ohne Waffen*“) sowie ggf. weiteren verfassungsimmanenten Schranken. Daher ist es entscheidend, dass die Befugnisnorm des § 21 VersGE FDP nicht an einen pauschalen Gefahrenbegriff anknüpft, sondern zu Recht eine „*unmittelbare Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung*“ fordert. Ob dieses dann unmittelbar im Tatbestand des § 21 Abs. 1 verortet wird (wie im VersGE FDP) oder ob man dies durch einen Verweis auf § 19 Abs. 1 VersGE FDP bewerkstelligt (wie im ÄA Regierungsfractionen Ziff. 2.21 vorgeschlagen), ist unerheblich.

Auch im Übrigen erscheinen rechtlich beide Formulierungsvorschläge (der FDP und der Regierungsfractionen) vertretbar.

Anzumerken ist, dass die (dem Entwurf der FDP vergleichbare) Regelung des § 17 Abs. 1 NVersG derzeit im Rahmen der schon angesprochenen Verfassungsbeschwerde gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz angegriffen wird. Dies stellt aber keinerlei Hindernis dar, gleichwohl auch den an § 17 Abs. 1 NVersG angelehnten Formulierungsvorschlag der FDP zu § 21 Abs. 1 VersGE FDP als rechtlich gut vertretbar anzusehen, denn die Ausführungen der Beschwerdeführer zur vermeintlichen Verfassungswidrigkeit des § 17 Abs. 1 NVersG sind abwegig. So heißt es dort in der Begründung der Verfassungsbeschwerde: *„Legt man die strengen Maßstäbe zu Grunde, die das Bundesverfassungsgericht bei der Auslegung des Begriffs der Friedlichkeit bzw. Unfriedlichkeit in Art. 8 Abs. 1 GG entwickelt hat ..., so bestünde für die Vorschrift des § 17 NVersG kein Raum. Denn bei einem insgesamt gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf der Versammlung in einem geschlossenen, abgegrenzten Raum wäre diese ohnehin dem Schutzbereich des Art. 8 GG*

entzogen ..., so dass nicht mehr das Versammlungsgesetz, sondern allgemeines Gefahrenabwehrrecht zur Anwendung käme⁹⁰.

Hier wird offensichtlich der Unterschied zwischen dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG und der Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes verkannt. Schon auf der Ebene des Bundesversammlungsgesetzes war unstrittig, dass auch die unfriedliche und von Art. 8 Abs. 1 GG nicht mehr geschützte Versammlung sehr wohl noch dem Anwendungsbereich und damit der Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes unterfällt, wie ja schon die versammlungsgesetzlich (und nicht etwa polizeirechtlich) geregelten Verbots- und Auflösungsgründe, die gerade an der Unfriedlichkeit anknüpfen⁹¹, zeigen. Insofern ist das (verfassungsrechtlich vorgeprägte) Merkmal der „Friedlichkeit“ notwendige, aber auch hinreichende Bedingung zur Normierung entsprechender Bild- und Tonaufnahme- und –aufzeichnungsbefugnisse bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, so dass die jeweils an der unmittelbaren Gefährdung der Friedlichkeit ansetzenden Formulierungen sowohl des § 21 in der Fassung des FDP-Geszentwurfs als auch in der Fassung des Änderungsantrages der Regierungsfractionen vertretbar sind.

24. § 22 Straftaten

a) Vereitelung nicht verbotener Versammlungen

Es überzeugt, dass der Verstoß gegen die Präventivnorm des § 7 VersGE FDP auf repressiver Seite differenziert sanktioniert wird:

- § 22 Abs. 1 VersGE FDP behandelt nur die Vornahme oder Androhung von „*Gewalttätigkeiten*“ zur Verhinderung einer nicht verbotenen Versammlung als Straftat, um damit in Anlehnung an § 27 Abs. 1 ME VersG „*eine übermäßige Kriminalisierung von Versammlungsteilnehmern*“⁹² zu vermeiden und den Strafbarkeitsvorwurf bewusst auf die besonders schwere Verletzung des Störungsverbot in Form der Begehung von Gewalttätigkeiten zu beschränken.
- Der mildere Verstoß gegen das Störungsverbot in Form der erheblichen Behinderung oder Vereitelung (unterhalb der Grenze zur Gewalttätigkeit) ist dagegen in § 23 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 VersGE FDP als bloße Ordnungswidrigkeit sanktioniert; wobei hier wie bei Ordnungswidrigkeiten üblich das Opportunitätsprinzip zur Anwendung kommt.

b) Sanktionierung des Vermummungsverbot

Wenn sich der schleswig-holsteinische Gesetzgeber wie oben bei § 17 VersGE FDP erörtert dazu entschließen sollte, in der Präventivnorm zwischen dem schweren Verstoß des „Vermummtseins“ und dem leichteren Verstoß des Mitführens vermummungsgerechter Gegenstände zu unterscheiden, so müsste dies konsequenter Weise bei §§ 22, 23 VersGE FDP aufgegriffen werden. Falls man das Tragen einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die hoheitliche Feststellung der Identität zu verhin-

⁹⁰ Verfassungsbeschwerde der Kanzlei Hentschel & Lau, S. 65; Hervorhebung nicht im Original.

⁹¹ Vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 2 BVerfG.

⁹² Begründung Ziff. I. zu § 27 Abs. 1 MEVersG.

dern, als Straftat bewerten will, so müsste entsprechend dem AA CDU Ziff. 11 eine entsprechende Regelung in § 22 VersGE FDP aufgenommen werden. Sollte man wie oben bei § 17 vorgeschlagen diesen schwereren Verstoß systematisch naheliegend in § 17 Abs. 1 Nr. 1 erfassen, müsste konsequenter Weise abweichend vom Formulierungsvorschlag der CDU auch der Verweis in § 22 natürlich auf diese Ziffer des § 17 Abs. 1 erfolgen und nicht auf Ziff. 2.

25. § 23 Ordnungswidrigkeiten

a) Teilnahme an einer verbotenen Versammlung

Wie oben schon bei § 13 sub b) angesprochen fällt auf, dass § 23 VerGE FDP die Teilnahme an einer verbotenen Versammlung nicht sanktioniert. In § 23 Abs. 1 Nr. 3 VersGE FDP wird lediglich das Aufrufen zur Teilnahme an einer vollziehbar verbotenen (oder aufgelösten) Versammlung als Ordnungswidrigkeit geahndet; nicht aber die Teilnahme als solche. Damit steht der schleswig-holsteinische Entwurf im Gegensatz zu den Landesversammlungsgesetzen Bayerns (Art. 21 Abs. 1 Nr. 6 BayVersG), Niedersachsens (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 NVersG), Sachsen-Anhalts (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG LSA) und Sachsens (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsVersG) sowie des Bundesversammlungsgesetzes (§ 29 Abs. 1 Nr. 1), die allesamt die Teilnahme an einer verbotenen Versammlung als Ordnungswidrigkeit ahnden. Es erscheint sinnvoll, auch in § 23 Abs. 1 VersGE FDP eine solche Regelung aufzunehmen, die dann von der Systematik her nach Nr. 3 als neue Nr. 4 eingefügt werden sollte.

b) Vermummungsverbot, § 23 Abs. 1 Nr. 7

Wie oben in Bezug auf § 17 und § 22 VersGE FDP schon angesprochen ist es vertretbar, auf eine spezifisch strafrechtliche Sanktionierung des „Vermummtseins“ zu verzichten, aber innerhalb des Ordnungswidrigkeitenkataloges des § 23 Abs. 1 VersGE FDP zu differenzieren und wie in Art. 21 BayVersG den Verstoß gegen das Vermummungsverbot mit unterschiedlich hohen Bußgeldern zu sanktionieren; abhängig davon, ob der Versammlungsteilnehmer vermummt ist (dann besteht in Bayern die Möglichkeit der Verhängung einer Geldbuße bis zu 3.000,- Euro) oder nur vermummungsgeeignete Gegenstände mit sich führt (dann darf in Bayern die Geldbuße maximal 500,- Euro betragen).

c) Zählfehler

§ 23 Abs. 1 Nr. 7 VersGE FDP enthält mehrere Zählfehler: Das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot ist nicht in § 16 VersGE FDP geregelt, sondern in § 17 VersGE FDP; und die entsprechende Anordnung zur Durchsetzung dieses Verbotes ist in § 17 Abs. 2 VersGE FDP angesprochen. Die Anordnungskompetenz zur Durchsetzung des Uniformverbotes findet sich nicht in § 8 Abs. 2 VersGE FDP, sondern in § 8 Abs. 3 VersGE FDP.

d) Verwaltungsakzessorietät

In der Sache sollte überdacht werden, ob das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer Ordnungswidrigkeit in § 23 Abs. 1 Nr. 7 VersGE FDP tatsächlich vom vorherigen Erlass einer entsprechenden behördlichen Anordnung in Bezug auf Uniform-, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot abhängig gemacht werden soll. Auch hier hat sich der FDP-Entwurf offensichtlich am ME VersG orientiert⁹³, der aber in der gesetzgeberischen Praxis bisher nur in Niedersachsen (§§ 20 Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5, 21 Abs. 1 Nr. 1 NVersG) aufgegriffen wurde. Sowohl der Bund als auch die Bundesländer Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt machen die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit nicht vom Vorliegen einer entsprechenden vorherigen behördlichen Anordnung zur Durchsetzung des jeweiligen Verbotes abhängig. Gerade im Hinblick auf eine möglicherweise in der Praxis schwierige Beweislage sollte erwogen werden, ob nicht auf dieses zusätzliche Tatbestandsmerkmal verzichtet werden kann – dies umso mehr, als es in § 23 Abs. 1 Nr. 7 VersGE FDP ja per se nur um eine bloße Ordnungswidrigkeit geht⁹⁴, die auf der Basis des Opportunitätsprinzips nach § 47 OWiG der zuständigen Behörde generell ein Ermessen einräumt, ob ein entsprechender Verstoß im Einzelfall zu ahnden ist.

26. § 24 Einziehung

In Bezug auf diese Norm wird kein besonderer Erörterungsbedarf gesehen.

27. § 25 Kosten

Auch hier wird kein besonderer Erörterungsbedarf gesehen.

28. § 26 Einschränkung von Grundrechten

Dem ÄA CDU Ziff. 14 ist nichts hinzuzufügen. Die FDP-Fraktion hat hier offensichtlich den Wortlaut des Art. 23 BayVersG übernommen, aber nicht vollständig an die schleswig-holsteinische Rechtslage angepasst: Zwar ist der in Art. 23 BayVersG enthaltene Verweis auf die in Art. 110 Abs. 1 S. 1 Bayerische Landesverfassung geschützte Meinungsfreiheit entfernt worden, nicht aber der Verweis auf die in Art. 113 Bayerische Landesverfassung geschützte Versammlungsfreiheit. Insofern ist dieser Verweis ersatzlos zu streichen, da die schleswig-holsteinische Landesverfassung keinen eigenen Grundrechtskatalog enthält, sondern in Art. 2a VerfSH pauschal auf die Grundrechte des Grundgesetzes verweist.

Dem Vorschlag des ÄA Piraten Ziff. 36 sollte nicht gefolgt werden. Ob das Zitiergebot in Bezug auf das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung greift, ist bisher in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur „Online-Durchsuchung“ aus dem Jahre 2008⁹⁵ die Frage offen gelassen und nur ausgeführt: *„Angesichts dessen bedarf es keiner Prüfung mehr, wie weit Maßnahmen, zu denen die*

⁹³ § 28 Abs. 1 Nr. 7 MEVersG.

⁹⁴ Jedenfalls sofern man nicht das „Vermummtsein“ wie im ÄA CDU Ziff. 11 als Straftat sanktioniert.

⁹⁵ BVerfG, Urteil vom 27.02.2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07.

Norm ermächtigt, auch gegen andere Grundrechte oder das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen.“⁹⁶Insofern sollte aus Gründen der Transparenz und Klarheit nicht nur Art. 8 GG als eingeschränktes Grundrecht benannt werden.

Artikel 2 Änderung des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG)

Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs der FDP wird kein besonderer Erörterungsbedarf gesehen.

Artikel 3 Aufhebung der Landesverordnung über die zuständigen Behörden ...

Art. 3 des Gesetzentwurfs überrascht, da hier die bisherige versammlungsrechtliche Zuständigkeitsregelung aufgehoben wird, ohne dass eine neue geschaffen würde. Der modernen Versammlungsgesetzgebung und dem schon mehrfach angesprochenen Grundgedanken einer (möglichst) abschließenden Regelung versammlungsrechtlicher Fragen im Versammlungsgesetz würde es aber entsprechen, die Zuständigkeit im schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetz selbst ausdrücklich festzuschreiben. Insofern ist sowohl dem ÄA Regierungsfractionen Ziff. 2.25 wie auch dem ÄA CDU Ziff. 13 zuzustimmen, die genau dieses vorsehen.

Dass der Bund in seinem Bundesversammlungsgesetz auf eine eigene spezialgesetzliche Zuständigkeitsbestimmung verzichtet hat, ist den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG („*Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden ...*“) geschuldet. Für die Länder besteht eine solche Einschränkung aber natürlich nicht; und dementsprechend haben

- Bayern in Art. 24 BayVersG,
- Sachsen in § 32 SächsVersG
- und Niedersachsen in § 24 NVersG

eine gesetzliche Zuständigkeitsregelung getroffen. Lediglich Sachsen-Anhalt hat auf eine gesetzliche Regelung verzichtet und wendet nach wie vor auf Verordnungsebene § 1 ZustVO SOG⁹⁷ an.

Wie die genaue Normierung der versammlungsrechtlichen Zuständigkeit formuliert wird, ist eine politisch zu entscheidende Frage. Die im ÄA CDU vorgeschlagene zeitliche Aufteilung mit dem Versammlungsbeginn als entscheidender Zäsur entspricht der Struktur des Art. 24 Abs. 2 BayVersG und des § 24 Abs. 1 NVersG. Die einzige sich dann stellende Problematik mag dann die sein, den Begriff des „Versammlungsbeginns“ zu definieren. Hier müsste der Gesetzgeber klären, ob er dies gesetzlich präzisieren will oder ob er dies im Streitfall der Rechtsprechung überlässt.

Die im ÄA Regierungsfractionen vorgenommene Aufteilung der Zuständigkeiten in insgesamt fünf Absätze, von denen schon alleine die Absätze 1 und 2 insgesamt acht Unterpunk-

⁹⁶ BVerfG, a.a.O. Rn. 287 der Juris-Fassung.

⁹⁷ Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr.

te aufweisen, erscheint ausgesprochen kompliziert. Begrüßenswert am ÄA Regierungsfractionen ist allerdings die im Versammlungsgesetz selbst vorgesehene Festschreibung einer Eilzuständigkeit der Polizei (§ 26 Abs. 5 VersGE in der Fassung des ÄA Regierungsfractionen); eine solche Regelung vermeidet die Notwendigkeit eines systematisch grenzwertigen Rückgriffs auf die allgemeine polizeiliche Eilzuständigkeit. Insofern sollte sich der schleswig-holsteinische Gesetzgeber zwar nicht zur Übernahme der deutlich zu komplizierten Zuständigkeitsverteilung im Sinne des ÄA Regierungsfractionen entschließen, wohl aber zur Übernahme der spezialgesetzlichen Eilzuständigkeitsregelung. Auch die im ÄA Regierungsfractionen vorgesehene ausdrückliche Zuständigkeitsfestschreibung für nicht inkommunalisierte Küstengewässer sollte übernommen werden.

Artikel 4 Ordnungswidrigkeitenzuständigkeitsverordnung

Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs der FDP ist Erörterungsbedarf nicht erkennbar.

Artikel 5 Inkrafttreten

Auch hier ist kein besonderer Erörterungsbedarf erkennbar.

IV. Schlussbemerkung

Sowohl der Gesetzentwurf als auch die Änderungsanträge zeigen, dass die Fraktionen des schleswig-holsteinischen Landtags bei allen politischen Unterschiedlichkeiten sachlich und konstruktiv um die Schaffung eines modernen Landesversammlungsgesetzes bemüht sind. Sollte die vorliegende Stellungnahme einen kleinen Teil dazu beitragen können, wäre ihr Ziel erreicht.
