

Bundesvorstand:
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender
Norman Bäuerle
Tobias Baur
Anja Heinrich
Mara Kunz
Prof. Dr. Martin Kutschka
Helga Lenz
Dr. Kirsten Wiese
Prof. Dr. Rosemarie Will

Beiratsmitglieder:
Prof. Edgar Baeger
Prof. Dr. Thea Bauriedl
Prof. Dr. Lorenz Böllinger
Daniela Dahn
Dr. Dieter Deiseroth
Prof. Dr. Erhard Denninger
Prof. Dr. Johannes Feest
Ulrich Finckh
Prof. Dr. Monika Frommel
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka

Dr. Klaus Hahnzog
Dr. Heinrich Hannover
Dr. Detlef Hensche
Prof. Dr. Hartmut von Hentig
Heide Hering
Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch
Friedrich Huth
Prof. Dr. Herbert Jäger
Elisabeth Kilali
Dr. Thomas Krämer
Ulrich Krüger-Limberger

Renate Künast, MdB
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB
Dr. Till Müller-Heidelberg
Dr. Gerd Pflaumer
Claudia Roth, MdB
Jürgen Roth
Prof. Dr. Fritz Sack
Klaus Scheunemann
Georg Schlaga
Helga Schuchardt

Prof. Klaus Staeck
Prof. Dr. Ilse Staff
Werner Vitt
Prof. Dr. Alexander Wittkowsky
Rosi Wolf-Almanasreh
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

Geschäftsführung:
Sven Lüders

Stand: Juni 2013

BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative

HUMANISTISCHE UNION e.V. im Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 204 502 56

Fax: 030 / 204 502 57

Mail: info@humanistische-union.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1647

**Humanistische
Union**

Berlin, 23.08.2013

Sachverständige Stellungnahme der Humanistischen Union zum

- Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein – Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drs. 18/119
- Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten der SWS – Drs. 18/1269
- Änderungsantrag der Piratenfraktionen – Drs. 18/1318
- Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Drs. 18/1314

Übersicht:

Vorbemerkung	2
Zum Gesetzentwurf	2
§ 5 Versammlungsleiter	2
§ 9 Anwendbarkeit des Polizeirechts	3
§ 10 Anzeigepflicht	3
§ 12 Behördliche Ablehnungsrechte	5
§ 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung	6
§ 14 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen	8
§ 15 Kontrollstellen	8
§ 16 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen	8
§ 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot	10
§ 21 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton	10

Vorbemerkung

Die Humanistische Union (HU) bedankt sich für die Gelegenheit, zu den vorliegenden Entwürfen Stellung zu nehmen. In der vorliegenden Stellungnahme wird nur auf ausgewählte, bürgerrechtlich bedenkliche Regelungen eingegangen. Für eine vertiefte Auseinandersetzung wäre ein ausführliches Rechtsgutachten erforderlich.

Zum Gesetzentwurf

Die Humanistische Union begrüßt grundsätzlich die Novellierung des Versammlungsrechts für Schleswig-Holstein. Es ist längst überfällig, dass die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Brokdorf-Beschluss¹ im Versammlungsgesetz umgesetzt werden. Zudem enthält das bisher geltende Bundesversammlungsgesetz einige verfassungswidrige Regelungen. Dies umzusetzen sowie dem grundlegenden Charakter der Versammlungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft Bedeutung zu verschaffen, muss Ziel eines neuen Versammlungsgesetzes sein. Leider erfüllt der Gesetzentwurf diese Anforderungen vielfach nicht. Der Brokdorf-Beschluss wird zwar z.B. bezüglich der geltenden Besonderheiten bei der Anzeigepflicht für Spontan- und Eilversammlungen umgesetzt, die vom Bundesverfassungsgericht aufgezogenen Grenzen für Versammlungsverbote oder -auflösungen berücksichtigt der Entwurf aber nicht.

Zudem schafft der Gesetzentwurf mit den Übersichtsaufnahmen nicht nur eine neue Befugnis zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit der Bürger und Bürgerinnen, sondern durch die Verlängerung der Anzeigefrist und die Ausweitung der bei der Behörde anzugebenden Daten auch neue Hürden für Versammlungen.

§ 5 Versammlungsleiter

EMPFEHLUNG: Die Humanistische Union empfiehlt, § 5 Abs. I zu streichen.

Die Vorschrift in § 5 I, jede Versammlung „[müsse] eine Leiterin oder einen Leiter haben“, steht im Widerspruch zum natürlichen Charakter der Versammlungsfreiheit und missachtet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie erweckt den völlig falschen Eindruck, dass eine Versammlung ohne Leiter unzulässig sei. Das widerspricht dem Wesen der Versammlungsfreiheit. Eine Versammlung hat den Charakter „ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“². Sie entspringt aus einer kollektiven Empörung und ist dabei nicht immer homogen. Daher kann eine Versammlung nicht stets durch einen Leiter/eine Leiterin vertreten werden. Dies gilt insbesondere für Spontanversammlungen und Großdemonstrationen mit einer Vielzahl von Initiatoren und Trägern. Die Existenz eines Versammlungsleiters/einer Versammlungsleiterin ist gemäß Art. 8 I GG keine Voraussetzung, um einer Versammlung den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit zu eröffnen.³ Es ist daher unverständlich, dass diese Regelung aus dem Bundesversammlungsgesetz in den Gesetzentwurf übernommen wurde.

¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81 (BVerfGE 69, 315).

² Ebd., Rn. 67.

³ Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 7 Rn. 1.

Das Bundesverfassungsgericht kritisierte diese Vorgabe bereits in seiner 1985 gefällten Brokdorf-Entscheidung als nicht mehr passend: *„Es ist zwar richtig, daß sich das Versammlungsgesetz aus dem Jahre 1953 an den herkömmlichen, straff organisierten und geleiteten Veranstaltungen orientiert [...]. Demgegenüber bahnt sich seit einigen Jahren ein Wandel sowohl in der Trägerschaft als auch in der Durchführung von Demonstrationen an. Eine Vielzahl von Einzelgruppen und Initiativen ohne bestimmten organisatorischen Zusammenhalt und mit teilweise abweichenden Zielvorstellungen engagieren sich aus einheitlichem Anlaß [...] und initiieren, diskutieren und organisieren gemeinsame Demonstrationsveranstaltungen. Da alle Beteiligten bei Vorbereitung und Durchführung grundsätzlich als gleichberechtigt gelten, passen die ursprünglich unproblematischen Vorstellungen vom Veranstalter und Leiter nicht mehr so recht. Im Übrigen dürfte die Bereitschaft Einzelner, als Veranstalter und Leiter verantwortlich in Erscheinung zu treten, auch deshalb abgenommen haben, weil das Risiko, strafrechtlich und haftungsrechtlich herangezogen zu werden, mangels klarer Vorschriften und kalkulierbarer Rechtsprechung zumindest zeitweise unabsehbar war.“*⁴ Die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts dürften heute umso mehr gelten. Es sollte daher dem Änderungsantrag der Koalition und der Piratenfraktion gefolgt und § 5 I gestrichen werden.

Im Übrigen empfiehlt die HU, die Änderungsvorschläge der Piratenfraktion zu § 5 zu übernehmen, weil sie auch neue Versammlungsformen einbeziehen.

§ 9 Anwendbarkeit des Polizeirechts

§ 9 des Gesetzentwurfs verweist für Maßnahmen gegenüber Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern auf die Ermächtigungsgrundlagen des Landespolizeirechts, der Änderungsantrag der Koalition auf das allgemeine Ordnungsrecht des Landesverwaltungsgesetzes. Von einem Verweis in diesem Umfang ist jedoch abzuraten. Vielmehr sollte sich der Gesetzgeber konkret überlegen, welche Befugnisse er der Polizei in einer Versammlungssituation an die Hand geben möchte. Nicht alle Ermächtigungsgrundlagen, die im allgemeinen Ordnungsrecht gelten, machen auch in der speziellen Situation einer Versammlung Sinn oder sind verhältnismäßig. Zudem sollte sich der Gesetzgeber für jede Befugnis überlegen, unter welchen einschränkenden Voraussetzungen diese Anwendung finden soll. Nur so können die verfassungsrechtlichen und praktischen Besonderheiten einer Versammlungssituation hinreichend berücksichtigt werden.

§ 10 Anzeigepflicht

EMPFEHLUNG: Die Humanistische Union empfiehlt, die 48-Stunden-Frist für die Anzeige nicht auszuweiten und kleine Versammlungen von der Anzeigepflicht auszunehmen.

Zunächst ist zu begrüßen, dass § 10 den Begriff „Anzeige“ statt Anmeldung verwendet. Dadurch wird bereits am Wortlaut deutlich, dass es sich hier nur um eine Meldepflicht und nicht um einen Erlaubnisvorbehalt handelt. Leider führen jedoch § 10 I und II zu einer Bürokratisierung dieser Anzeigepflicht.

§ 10 I behält die 48-Stunden-Frist für die Anzeige bei, jedoch sollen – anders als im Bundesversammlungsgesetz – Sonntage und gesetzliche Feiertage nicht mitgezählt werden. Die Frist

⁴ BVerfGE 69, 315 (358).

kann sich damit im Einzelfall verdoppeln. Eine Fristverlängerung erschwert die Organisation und Durchführung der Versammlung, weil sie ein höheres Maß an Organisation und damit Professionalität der Vorbereitungen erfordert. Allerdings: Die Veranstalter selbst sind für die Mobilisierung der Teilnehmer/innen auf eine möglichst frühzeitige Bekanntgabe angewiesen. In der Praxis besteht das Problem weniger darin, dass Veranstalter ihre Versammlung zu spät anzeigen, sondern vielmehr, dass die Behörden Auflagen trotz frühzeitiger Anzeigen erst kurzfristig erteilen. In der Regel geschieht dies aus dem nachvollziehbaren Wunsch, aktuellen Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Der Veranstalter wird dadurch aber häufig seiner effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten beschnitten, weil gerichtlicher Rechtsschutz dann gar nicht mehr oder nur noch im Rahmen eines Eilverfahrens möglich ist. Die Behörden sollten daher vom Gesetzgeber zu einer möglichst schnellen Prüfung angehalten werden.

§ 10 II erweitert die bei der Anzeige anzugebenden Daten. Nach der bisherigen Rechtslage des Bundesversammlungsgesetzes müssen der Versammlungsbehörde Gegenstand, Leiter (s. § 14 I und II VersG Bund) sowie Zeit, Ort (ggf. Streckenverlauf) und Veranstalter (samt Zustelladresse) der Versammlung mitgeteilt werden.⁵ Nach dem Gesetzentwurf sollen zusätzlich der geplante Ablauf sowie die Anschriften des Veranstalters/der Veranstalterin und des Leiters/der Leiterin angezeigt werden. Wir raten dazu, die bei der Anzeige verpflichtend anzugebenden Daten möglichst gering zu halten. Andernfalls werden zusätzliche Hürden für Versammlungen aufgebaut, die im Einzelfall dazu geeignet sein können, Personen von der Durchführung einer Versammlung abzuschrecken. Dies gilt insbesondere für die persönlichen Daten beteiligter Personen. Der Gesetzgeber sollte sich auf jene Daten beschränken, die die Versammlungsbehörde zwingend benötigt – und auf alle weiteren Daten verzichten. Im Übrigen steht es jedem Veranstalter/jeder Veranstalterin frei, der Behörde freiwillig weitere Informationen zukommen zu lassen, wenn er/sie das für notwendig erachtet.

Sinnvoll ist sicherlich, dass die Versammlungsbehörde über Zeit und Ort bzw. Streckenverlauf Bescheid weiß, denn nur so kann gewährleistet werden, dass sich gleichzeitig stattfindende Versammlungen nicht gegenseitig behindern und ggf. notwendige Umleitungen des Straßenverkehrs vorbereitet werden können. Soweit es sich bei dem anzugebenden „geplanten Ablauf“ um den zeitlichen Ablauf eines Aufzuges handelt, mag dies noch nachvollziehbar sein. Es ist sinnvoll, dass die Behörde weiß, wer der/die Veranstalter/in der Versammlung ist, damit diese ggf. an einem Verwaltungsverfahren beteiligt werden⁶ oder ihm/ihr gegenüber ggf. nötige Auflagen bzw. Verbote ausgesprochen werden können. Dafür ist es nicht notwendig, dass der Behörde die Anschrift des Veranstalters/der Veranstalterin mitgeteilt wird. Die Angabe einer Zustellungsanschrift reicht vollkommen aus.⁷ Gleiches gilt für die Anschrift des Leiters/der Leiterin.

Im Übrigen ist auch fraglich, warum die Behörde überhaupt im Vorfeld der Versammlung Kenntnis von dem Versammlungsleiter/der Versammlungsleiterin haben muss. Zum Teil wird damit argumentiert, dass die Behörde nur so die Eignung der Person feststellen könne.⁸ Dies erscheint jedoch absurd. Es fragt sich, aufgrund welcher Daten die Behörde eine solche Eignungsprüfung durchführen will und ob eine solche Vorabüberprüfung die Versammlungsfreiheit des Leiters/der Leiterin nicht unzulässig beschränkt. Die Versammlungsbehörde dürfte

⁵ Ott/Wächtler/Heinhold, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, § 14 Rn. 21.

⁶ Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 14 Rn. 14.

⁷ Ott/Wächtler/Heinhold, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, § 14 Rn. 21.

⁸ Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 14 Rn. 14.

legaler Weise kaum über eine Datensammlung verfügen, auf der sie qualifizierte Entscheidungen über die Eignung einzelner Bürgerinnen und Bürger als Versammlungsleiter/innen fällen kann. Auf Informationen über mögliche Vorstrafen, die im Bundeszentralregister gespeichert werden, hat die Versammlungsbehörde keinen Zugriff (vgl. § 41 I BZRG). Es wäre darüber hinaus auch unzulässig, aus derartigen Informationen heraus den Leiter/die Leiterin zurückzuweisen.

Es ist unstrittig, dass die Benennung einer Versammlungsleitung den Kontakt zwischen Versammlungsbehörde, Polizei und Versammlungsteilnehmer/innen verbessert. Allerdings gilt es zu beachten, dass das im Versammlungsrecht geltende Kooperationsgebot für die Versammlung keine Kooperationspflicht, sondern lediglich eine Obliegenheit begründet. Sofern ihr die Veranstalter nachkommen, steigt für die Behörde die Eingriffsschwelle. Schon allein deshalb wird es regelmäßig im Sinne der Veranstalter und ihrer Leitung sein, der Behörde die Person des Versammlungsleiters/der Versammlungsleiterin freiwillig mitzuteilen. Es kann diesbezüglich jedoch keine Pflicht bestehen.

Soweit der Behörde das „Thema“ der Versammlung angezeigt werden muss, kann dies sinnvoll sein, damit die Behörde die Teilnehmerzahl abschätzen oder sich auf mögliche Gegendemonstrationen einstellen kann, um den störungsfreien Ablauf der Versammlung zu gewährleisten. Es ist jedoch in der Praxis darauf zu achten, dass lediglich das Thema, aber nicht der Zweck bzw. das Ziel der Versammlung abgefragt werden. Eine inhaltliche Vorab-Kontrolle der Inhalte der Versammlung darf nicht stattfinden. Freiwillige Angaben sind dem Veranstalter unbenommen.

§ 10 III und IV setzen die verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahmen von der Anzeigepflicht bzw. -frist für Spontan- und Eilversammlungen um. Die Humanistische Union begrüßt das ausdrücklich. Zusätzlich wäre es jedoch geboten, auch kleine Versammlungen von der Anzeigepflicht auszunehmen. Eine Anzeige ist bei kleinen Versammlungen nicht erforderlich. Durch die Anmeldepflicht sollen Sicherheitsinteressen gewahrt und Drittinteressen berücksichtigt werden können. Kleinstversammlungen, die die Größe einer auch sonst vorkommenden Ansammlung von Menschen im öffentlichen Raum nicht überschreiten, beeinträchtigen diese Interessen nicht außergewöhnlich. Die mit der Anzeigepflicht verbundene Einschränkung der Versammlungsfreiheit ist bei diesen Versammlungen daher überflüssig. Etwas anderes kann nur gelten, wenn die Versammlung (insbesondere auf Grund ihres Veranstaltungsortes) den Straßenverkehr beeinträchtigt. Aus diesen Gründen empfehlen wir folgende Formulierung aus dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 2. November 2011: *„Die Anzeigepflicht entfällt, wenn nicht mehr als zehn Teilnehmer und Teilnehmerinnen und durch diese keine Verkehrsbehinderungen zu erwarten sind.“*

§ 12 Behördliche Ablehnungsrechte

§ 12 I und II 2 gibt der Behörde die Möglichkeit, den Versammlungsleiter/die Versammlungsleiterin oder einzelne Ordner/innen abzulehnen, von denen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Dies ist als milderer Mittel gegenüber einem kompletten Verbot der Versammlung akzeptabel. (Dabei sind jedoch die bei § 13 I empfohlenen Einschränkungen zu beachten.)

Nicht schlüssig in dem Zusammenhang und viel zu weit gefasst ist § 12 II 1, wonach die Behörde bei jeglicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit die Namen und Adressen der Ordner/innen verlangen kann. Anders als in § 12 II 1 ist hier ein Zusammenhang zwischen der Gefahr und der Person des Ordners/der Ordnerin nicht erforderlich. Die Befugnis zur Datenerhebung geht damit weit über das erforderliche Maß hinaus. Wofür die Behörde diese persönlichen Daten erheben dürfen soll, wenn die Gefahr gar nicht in diesen Personen begründet liegt, ist nicht ersichtlich. Die Ablehnung eines Ordners/einer Ordnerin wäre in solchen Fällen ja gar nicht möglich. Diese Datenerhebung ist ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Ordner/innen. Sie kann dazu führen, dass sich weniger Ordner/innen zur Verfügung stellen, was unter Umständen die Durchführung der Versammlung ganz zum Scheitern bringt und damit auch zu Lasten der Versammlungsfreiheit aller anderen Teilnehmer/innen geht.

§ 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

EMPFEHLUNG: Die Humanistische Union empfiehlt, für Verbote und Auflösungen sowie für Beschränkungen von Versammlungen unterschiedliche Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen. Im Übrigen sind die Voraussetzungen für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit enger zu fassen und zu konkretisieren. Insbesondere sollte die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden, wonach Beschränkungen, Verbote und Auflösungen von Versammlungen nur zum Schutz gleichwertiger Grundrechtsgüter zulässig sind.

Mit § 13 I schafft der Gesetzentwurf eine Generalklausel für beschränkende Verfügungen gegenüber der Versammlung sowie eine Ermächtigungsgrundlage für das Verbot oder die Auflösung einer Versammlung. Es empfiehlt sich jedoch, wegen dem unterschiedlichen Charakter von Verboten und Auflösungen einerseits sowie beschränkenden Verfügungen andererseits diese auch in unterschiedlichen Ermächtigungsgrundlagen zu regeln. Die einzige Gemeinsamkeit zwischen Verbot/Auflösung einer Versammlung und Versammlungsbeschränkungen besteht darin, dass es sich um Eingriffe in die Versammlungsfreiheit der Betroffenen handelt. Die Eingriffe haben aber eine ganz unterschiedliche Intensität. Zudem endet mit dem Verbot bzw. der Auflösung der versammlungsrechtliche Schutz. Dies sollte sich auch in den Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlagen widerspiegeln, die entsprechend enger zu fassen sind. Der Gesetzgeber sollte genau festlegen, unter welchen Voraussetzungen er beschränkende Verfügungen gegenüber einer Versammlung zulassen will, und unter welchen Voraussetzungen ein Verbot oder eine Auflösung möglich sein soll.

Zu begrüßen ist, dass nach dem Gesetzentwurf eine unmittelbare Gefahr für die „öffentliche Ordnung“ *allein* nicht ausreichend ist, um Beschränkungen, Verbote und Auflösungen von Versammlungen zu erlassen. Bedauerlicherweise berücksichtigen aber weder der Gesetzentwurf noch die Änderungsanträge den Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, wonach Verbote oder Auflösungen nur in Betracht kommen, wenn „dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist“⁹. Als gleichwertige Rechtsgüter sind anerkannt: Leib und Leben von Personen. Indem der Gesetzentwurf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit genügen lässt, wird er der Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

⁹ BVerfGE 69, 315 (353).

rechts nicht gerecht. Die öffentliche Sicherheit umfasst neben höherrangigen Rechtsgütern wie Leben, Gesundheit, Eigentum, Freiheit und Ehre auch den Bestand des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstaltungen sowie die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung. Die Rechtsordnung umfasst das gesamte geschriebene Recht. Sie ist kein der Versammlungsfreiheit gleichwertiges Rechtsgut. Mit Bezug auf die alte Ermächtigungsgrundlage im Bundesversammlungsgesetz (§15 I VersG Bund), die die gleiche Eingriffsschwelle vorsah, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung daher klargestellt, dass diese Bestimmung nur dann mit Art. 8 GG vereinbar ist, wenn bei der Auslegung und Anwendung die oben zitierte Einschränkung auf gleichwertige Rechtsgüter gewährleistet wird. 28 Jahre nach der Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist es an der Zeit, diese Maßstäbe nicht erst in der Anwendung und Auslegung des Rechts zu berücksichtigen, sondern in die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zu integrieren. Es dient vor allem der Normklarheit und -verständlichkeit, wenn diese Einschränkungen im Gesetz benannt werden. Mit Blick auf die Bürger/innen und die Rechtsanwender/innen sollte der Gesetzgeber nicht bloß den Wortlaut des Brokdorf-Beschlusses wiederholen, sondern die der Versammlungsfreiheit gleichwertigen Rechtsgüter im Gesetz konkret aufzählen.

Entsprechend den obigen Empfehlungen zur Unterscheidung zwischen Verbot/Auflösung und Beschränkung schlagen wir folgende Fassung vor:

EMPFEHLUNG für § 13 I und II:

„(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr

1. eines gewalttätigen Verlaufs der Versammlung oder
2. für Leben und Gesundheit von Teilnehmerinnen und Teilnehmern oder dritten Personen oder dafür besteht,
3. dass in der Versammlung gegen Strafgesetze verstoßen wird, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben und in der Versammlung dazu aufgefordert wird

und die Versammlungsleitung dies nicht unverzüglich unterbindet.“

„(2) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr

1. eines gewalttätigen Verlaufs der Versammlung oder
2. für Leben und Gesundheit von Teilnehmerinnen und Teilnehmern oder dritten Personen

besteht und die Versammlungsleitung dies nicht unverzüglich unterbindet. Das Verbot oder die Auflösung einer Versammlung sind nur zulässig, sofern die Beseitigung der entsprechenden Gefahren nicht durch Beschränkungen erreicht werden kann.“

§ 14 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

Auch bei der Einschränkung der Teilnahme oder dem Ausschluss von einzelnen Personen aus einer Versammlung (§ 14) sollte der Brokdorf-Beschluss berücksichtigt werden. Beides ist demnach nur zulässig, wenn „dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist“. (s. Ausführungen zu § 13 I)

§ 15 Kontrollstellen

In § 15 des Gesetzentwurfs fehlen jegliche tatbestandliche Voraussetzungen für das Errichten von Kontrollstellen. Dies ist äußerst bedenklich, da solche Kontrollstellen von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern passiert werden müssen, was potenziell Demonstrierende einschüchtern und von einer Teilnahme abhalten kann. Eine anlasslose Errichtung von Kontrollstellen widerspricht auch der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Staatsferne von Versammlungen. Die HU begrüßt daher die von der Koalition vorgesehene Streichung der Norm.

§ 16 Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

Mit § 16 II schafft der Gesetzentwurf eine Ermächtigungsgrundlage für sogenannte Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen. Sowohl die Übersichtsaufzeichnungen als auch die Übersichtsaufnahmen stellen einen Eingriff in Art. 8 I GG dar.¹⁰

Für *Übersichtsaufzeichnungen* sieht der Gesetzentwurf nach § 16 II 2 die gleichen Voraussetzungen vor wie für Bild- und Tonaufzeichnungen nach § 16 I. Für die *Übersichtsaufnahmen* (im Gesetz als Bild- und Tonübertragungen bezeichnet) senkt der Gesetzentwurf die Voraussetzungen ab. Zwar beschränkt § 16 II 1 des Gesetzentwurfs das Anfertigen solcher Übersichtsaufnahmen auf Fälle einer „bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ (anders als die Änderungsanträge der Koalition und der CDU-Fraktion). Allerdings sollte dies auf Fälle „erheblicher Gefahren“ beschränkt bleiben – wie die vorgeschlagenen Regelungen zur Erhebung personenbezogener Daten (§ 16 I) oder der Bild- und Tonaufzeichnung (§ 16 II 2).

Zwar werden bei der Bild- und Tonübertragung die audiovisuellen Daten nicht gezielt gespeichert, im Hinblick auf die zu befürchtende Einschränkung der Versammlungsfreiheit entfalten die Übertragung und die Aufzeichnung jedoch eine vergleichbare Wirkung. Die Gefahr der Kameras und Mikrofone besteht darin, dass sie Versammlungsteilnehmer potenziell abschrecken und einschüchtern. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bereits 1983 im sogenannten Volkszählungsurteil formuliert: „*Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.*“¹¹ Das Verwaltungsgericht Ber-

¹⁰ Vgl. VG Berlin VG, 5.7.2010, Az. 1K 905/09 Rn. 17: „Es macht hier keinen Unterschied, ob die durch die Polizei gefertigten Aufnahmen auch gespeichert wurden, denn das Beobachten der Teilnehmer stellt bereits einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.“

¹¹ BVerfGE 65, 1 (43).

lin hat diese Überlegungen weiter konkretisiert: „wenn der einzelne Teilnehmer damit rechnen muss, dass seine Anwesenheit oder sein Verhalten bei einer Versammlung durch die Behörden registriert wird, könnte ihn dies von einer Teilnahme abschrecken oder ihn zu ungewollten Verhaltensweisen zwingen, um den beobachtenden Polizeibeamten möglicherweise gerecht zu werden (...)“¹². Diese von den Kameras ausgehende Wirkung besteht bei Aufnahmen und Aufzeichnungen gleichermaßen, denn für die Versammlungsteilnehmer ist in aller Regel gar nicht erkennbar, ob Bilder und Ton gespeichert werden oder nicht.¹³ Der Gesetzgeber sollte deshalb bei Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen gleichermaßen von dem Erfordernis einer erheblichen Gefahr ausgehen.

Die **Änderungsanträge der Koalition und der CDU-Fraktion** setzen die Voraussetzungen für die Übersichtsaufnahmen noch deutlich weiter herab. Von der Übernahme dieser Vorschläge raten wir dringend ab. Nach beiden Vorschlägen dürften Übersichtsaufnahmen angefertigt werden, wenn dies aufgrund der Größe oder der Unübersichtlichkeit zur Lenkung und Leitung der Versammlung erforderlich ist. Die Regelungen dürften in dieser Form verfassungswidrig sein. Zum einen sind sie unverhältnismäßig, weil sie beide eine gefahrenunabhängige Eingriffsbefugnis schaffen. Die Polizei könnte damit die Versammlungsfreiheit weit im Gefahrenvorfeld einschränken. Angesichts der oben beschriebenen Abschreckungs- und Einschüchterungsgefahr und der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für das demokratische Gemeinwesen ist ein derartiger Eingriff unzulässig. Zum anderen knüpfen beide Änderungsvorschläge an völlig unbestimmte Voraussetzungen an. Wann eine Versammlung groß oder unübersichtlich ist, kann ganz unterschiedlich interpretiert werden. Eine Begriffsbestimmung sieht keiner der Regelungsvorschläge vor; die Polizei müsste diese Norm nach ihrem Gutdünken auslegen. Faktisch kommt das nahezu einer anlasslosen Videoüberwachung von Versammlungen gleich. Der Gesetzgeber sollte daher die beiden Änderungsvorschläge nicht annehmen. Andernfalls läuft er Gefahr, eine verfassungswidrige Norm mit nur kurzer Gültigkeitsdauer zu schaffen. In den Bundesländern, die kürzlich vergleichbare Ermächtigungsgrundlagen verabschiedet haben, gibt es derzeit Bestrebungen, diese Normen durch Verfassungsgerichte prüfen zu lassen. Für eine ausführlichere Darlegung der Verfassungswidrigkeit und weiteren Bedenken gegen eine derartige Norm sei auf die Stellungnahme von Dr. Clemens Arzt zu dem entsprechenden Berliner Gesetzentwurf verwiesen.¹⁴

§ 16 III regelt die Speicherfristen für personenbezogene Aufzeichnungen und Übersichtsaufzeichnungen. Während § 16 III zunächst die Regelfrist bestimmt, sind in § 16 III 1 Nr. 1 und 2 Ausnahmen hiervon vorgesehen. Unklar bleibt, welche Regelfrist gelten soll. Nach § 16 III 1 sind die Aufzeichnungen „nach Beendigung der Versammlung unverzüglich, spätestens aber nach zwei Monaten zu löschen oder unumkehrbar zu anonymisieren“. Hier ist nicht ersichtlich, wann welche Frist gelten soll. Da die Aufzeichnungen der Abwehr von Gefahren dienen, die von der Versammlung (§ 16 II 2) oder einzelnen Versammlungsteilnehmern (§ 16 I 1, 2) ausgehen, sollten die Bilder unverzüglich gelöscht werden. Ausnahmen davon dürfen nur dann zulässig sein, wenn bestimmte Gründe (wie in § 16 III 1 Nr. 1 und 2 benannt) vorliegen.

¹² VG Berlin VG, 5.7.2010, Az. 1K 905/09 Rn. 16.

¹³ So auch VG Berlin, VG, 5.7.2010, Az. 1K 905/09 Rn. 17.

¹⁴ Siehe http://www.hwr-berlin.de/fileadmin/profpages/arzt/Polizeirecht__Versammlungsrecht/Arzt_VersGBIn_1-3-2013.pdf.

§ 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

EMPFEHLUNG: Die Humanistische Union schlägt die Streichung von § 17 I Nr. 1 vor.

§ 17 I Nr. 1 regelt das Vermummungsverbot. Grundsätzlich hat jeder Versammlungsteilnehmer ein Recht auf Vermummung, denn die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 I beinhaltet auch das Recht beim Demonstrieren anonym bleiben zu können (vgl. Ausführungen zu § 16 II). Das Vermummungsverbot stellt genauso wie die §§ 9 oder 13 des Gesetzentwurfs einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Die Anforderungen des § 17 I Nr. 1 bleiben aber weit hinter den Anforderungen der §§ 9 und 13 zurück. Zum einen ermächtigt § 17 I Nr. 1 die Behörde nicht etwa zu einer Verfügung, sondern stellt direkt ein Verbot unter Erlaubnisvorbehalt dar. Zum anderen sind die Voraussetzungen viel zu unbestimmt und niedrig, denn § 17 I 1 verbietet bereits das Mitführen aller Gegenstände, die neben ihrer objektiven Eignung „den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern“. Damit wird neben der Vermummung selbst bereits das Mitführen entsprechender Gegenstände verboten. Zudem wird allein aus den Gesamtumständen auf die Absicht der Versammlungsteilnehmer geschlossen. Dies birgt eine enorme Rechtsunsicherheit in sich. Zum Teil wird allein aus der Tatsache, dass jemand bei sommerlichen Temperaturen sein Gesicht mit einem Schal verhüllt, darauf geschlossen, dass sich diese Person einer Strafverfolgung entziehen will.¹⁵ Es gibt viele gute Gründe, warum Versammlungsteilnehmer/innen anonym bleiben wollen: z.B. aus Angst vor Diskriminierung (Stigmatisierung z.B. als Aidskranke oder Homosexuelle) oder vor Repressionen durch Andersdenkende, Arbeitgeber oder das persönliche Umfeld.

Aufgrund der bereits unter dem Bundesversammlungsgesetz bestehenden Unklarheiten wird das Vermummungsverbot in der Praxis äußerst unterschiedlich gehandhabt. Mitunter wurde Versammlungsteilnehmer/innen schon das Mitführen von Fahrradhelmen oder Schirmen als Verstoß gegen das Vermummungsverbot angelastet. Das führt dazu, dass Versammlungsteilnehmer/innen kaum vorhersehen können, was ihnen bei einer Demonstration erlaubt wird oder nicht. Im Ergebnis werden viele von ihnen alle auch nur potentiell vom Verbot erfassten Gegenstände zu Hause lassen. Die Norm schränkt deshalb in der Praxis die Versammlungsfreiheit und das Verhalten der Demonstrierenden erheblich ein. Es wird daher empfohlen § 17 I Nr. 1 zu streichen.

§ 21 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

§ 21 II sieht vor, dass auch bei Versammlungen in geschlossenen Räumen Übersichtsaufnahmen angefertigt werden dürfen. Der Entwurf bleibt eine Erklärung schuldig, wozu derartige Aufnahmen in geschlossenen Räumen erforderlich sein sollen. Im Übrigen gelten die zu § 16 II geäußerten Bedenken.

Berlin, 22.8.2013

Anja Heinrich

¹⁵ Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 14 Rn. 17 a Rn. 26.