



FHVD - Rehmkamp 10 - 24161 Altenholz

Vorsitzender
des Innen- und Rechtsausschusses
im Schleswig-Holsteinischen Landtag
Herrn Thomas Rother
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

**Fachbereich Polizei
Dekanat**

T 0431/3209-203
M 0151/15322745
E brenneisen@fhvd.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3651

21.02.2012

**Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land
Schleswig-Holstein – Drucksache 17/1955**

hier: Stellungnahme

Ihr Schreiben vom 26. Januar 2012, Aktenzeichen L 215

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 26. Januar 2012 haben Sie mir die Gelegenheit eingeräumt, zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein (Drucksache 17/1955) schriftlich Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit nehme ich gern wahr, bedanke mich zugleich für Ihr Vertrauen und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

Hartmut Brenneisen
Leitender Regierungsdirektor
Dekan des Fachbereichs Polizei und
Präsident der FHVD (m.d.W.d.G.b.)

Stellungnahme¹
zum Entwurf eines Gesetzes
zum Schutz der Versammlungsfreiheit
für das Land Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen
Drucksache 17/1955

1. Grundlegung

Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Sie stellt eine wichtige Ventilfunktion speziell für Unzufriedene und ein Stück demokratischer Offenheit dar. Der hoheitliche Umgang mit ihr bedarf eines besonderen Maßes an Sensibilität, da häufig verschiedene Interessen sorgsam austariert werden müssen. Dies ist bereits dem Brokdorf-Beschluss des BVerfG vom 14.5.1985², der Magna Charta der Versammlungsfreiheit³, zu entnehmen. Der verfassungsrechtliche Anspruch aus Art. 8 GG darf auch nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass sich Gegner des Grundgesetzes auf das Freiheitsrecht berufen könnten. Dieser Aspekt verdeutlicht vielmehr die besondere Weite und Komplexität der verbrieften Grundrechtsposition.⁴ Problematisch ist nach wie vor die fehlende Bestimmtheit des versammlungsrechtlichen Normengefüges. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006⁵ wurde das Versammlungswesen aus dem Regime der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes entlassen und den Ländern übertragen. Eine deutliche Verbesserung der Rechtslage ist aber weder durch die vorausgegangenen Novellierungsversuche des Bundesversammlungsgesetzes⁶ noch durch die aktuell verabschiedeten Landesversammlungsgesetze erreicht wor-

¹ Für die inhaltliche und redaktionelle Mitarbeit bedanke ich mich beim Arbeitskreis Eingriffsrecht des Fachbereichs Polizei der FHVD, hier insbesondere bei Herrn Regierungsdirektor Dirk Staack, Herrn Polizeidirektor Michael Wilksen und Herrn Erster Polizeihauptkommissar Michael Martins, der Rechtsreferendarin Jana Warnstorff (MBL FH) und der Wissenschaftlichen Mitarbeiterin Julia Brenneisen (M.A.).

² BVerfGE 69, 315; dazu Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, 2011, Handbuch der Grundrechte - Band IV, § 106, Rdnr. 46; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2011, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar, Art. 8, Rdnr. 1.

³ Wiefelspütz, 2001, Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts in der Hauptstadt Berlin, DÖV, S. 21.

⁴ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47.

⁵ BGBl 2006 I S. 2034.

⁶ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 61.

den.⁷ Der große Wurf ist bisher leider nicht gelungen, obwohl gerade in Bayern und Niedersachsen zumindest deutliche Fortschritte erkennbar sind.⁸ Dies ist zu bedauern, da Rechtsprechung, Verwaltung und letztlich auch die betroffenen Grundrechtsträger weiterhin mit defizitären Grundlagen, Insellösungen und nun zusätzlich mit länderbezogenen Besonderheiten umgehen müssen.⁹

Die Neufassung eines bereichsspezifischen Landesgesetzes hat durchgehend die Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers in den Blick zu nehmen.¹⁰ Zweifellos erforderliche hoheitliche Befugnisse sind stets mit der Zielstellung einer rechtsstaatlich klaren Begrenzung eingriffsintensiver Maßnahmen zu formulieren.¹¹ Zu den entscheidenden Eckpunkten eines künftigen Landesgesetzes zählen daher insbesondere folgende Aspekte:

- Legaldefinition des Versammlungsbegriffs.
- Ausdrückliche Normierung der Kooperationsobliegenheiten, der hoheitlichen Schutz Aufgabe sowie der Voraussetzungen für die Anwesenheit von Polizeikräften bei Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen.
- Regelung von Versammlungen auf tatsächlich-öffentlichen Verkehrsflächen.¹²
- Umwidmung der Anmelde- zur Anzeigepflicht und Konkretisierung der Veranstalter- und Leiterobliegenheiten.
- Aufnahme von differenzierten Zuständigkeitsregeln.
- Berücksichtigung verfassungsrechtlich gebotener Einschreitschwellen bei nichtöffentlichen Versammlungen und bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.
- Entkriminalisierung durch die Anpassung bestehender Verbotsnormen; Umwidmung von Zuwiderhandlungen gegen das Uniformierungs-, Schutzgegenstände- und Vermummungsverbot zur Ordnungswidrigkeit und/oder Bindung der Verfolgbarkeit an eine vorausgehende Verwaltungsmaßnahme (Verwaltungsakzessorietät¹³).

⁷ Zuletzt wurde am 25.1.2012 ein modifiziertes SächsVersG verabschiedet (SächsGVBl 2012, S. 54; Plenarprotokoll 5/48, S. 4820 ff.).

⁸ Brenneisen/Wilksen/Staack, 2011, Föderalismusreform I: Nach Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen verabschiedet nun auch Niedersachsen ein Landesversammlungs-gesetz, Die Polizei, S. 29.

⁹ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 546; Gintzel, 2010, Beabsichtigte Länderversammlungsgesetze - ein vermeidbares Ärgernis, Die Polizei, S. 1.

¹⁰ Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. VII; Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 2.

¹¹ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 2.

¹² Vgl. BVerfG v. 22.2.2011, NJW 2011, S. 1201; OLG Schleswig v. 4.2.2011, NVwZ-RR 2011, S. 523; siehe auch Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 60; Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, 2011, Handbuch der Grundrechte - Band IV, § 106, Rdnr. 20.

¹³ Vgl. Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 195.

- Aufnahme eines abschließenden und primär begrenzenden Kataloges hoheitlicher Befugnisnormen unter Berücksichtigung der Wirkung des Art. 8 GG im Vorfeld von Versammlungen.
- Abschließende Regelung informationeller Maßnahmen unter Berücksichtigung von Eingriffen ohne Technikeinsatz, Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonaufzeichnungen.
- Eindeutige Absage an verdeckte Informationseingriffe und die damit verbundene Zielstellung der Strafverfolgungsvorsorge (antizipierte Repression¹⁴).
- Alternativ ausschließliche Normierung wesentlicher Eingriffsmaßnahmen und Aufnahme einer ausdrücklichen Transferklausel in das allgemeine Polizeirecht. Zugleich Festlegung einer Mindesteinschreitschwelle (legislatorisch festgeschriebene Ergänzungstheorie) und Begrenzung der Rechtsfolgen.
- Alternativ Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Zitiergebots im allgemeinen Polizeirecht unter Festlegung einer Mindesteinschreitschwelle und Rechtsfolgebegrenzung für Maßnahmen im Schutzbereich des Art. 8 GG.

2. Titel und Struktur des Gesetzes, Verfahrensfortschritte

Die gewählte Bezeichnung „Gesetz zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein (Versammlungsfreiheitsgesetz - VersFG SH)“ ist grundsätzlich zielführend und verstärkt deklaratorisch den Freiheitsgedanken des Grundgesetzes. Versammlungen sind als „Ausdruck der Freiheitsausübung in bürgerschaftlicher Selbstbestimmung und das Versammlungsgesetz nicht vorrangig als Gefahrenabwehrrecht, sondern als Grundrechtsgewährleistungsrecht“ zu verstehen.¹⁵

Die Gliederung des Gesetzes in die Abschnitte

- I. Allgemeines
- II. Vorbereitung und Durchführung der Versammlung
- III. Sicherung und Sicherheit der Versammlung
- IV. Einschränkungen der Versammlung
- V. Datenschutz
- VI. Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten
- VII. Schlussbestimmungen

ist für den Rechtsanwender indes unübersichtlich, missverständlich und damit nicht überzeugend. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Ausgangssituation im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG sollte an einer differenzierten Regelung für Versamm-

¹⁴ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 195; Kniessel, 1995, Verdeckte Bild- und Tonaufnahmen, Polizei-heute, S. 176.

¹⁵ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 2.

lungen in geschlossenen Räumen und Versammlungen unter freiem Himmel festgehalten und das Gesetz in die Abschnitte

- I. Allgemeines
- II. Versammlungen in geschlossenen Räumen
- III. Versammlungen unter freiem Himmel
- IV. Straf- und Bußgeldvorschriften
- V. Schlussbestimmungen

gegliedert werden. Für diese Lösung haben sich in Anlehnung an das VersG des Bundes unter anderem auch der Arbeitskreis Versammlungsrecht mit seinem erarbeiteten Musterentwurf¹⁶ sowie im Wesentlichen die Gesetzgeber der Länder Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen entschieden.¹⁷ Gerade im Zusammenhang mit länderübergreifenden Polizeieinsätzen ist es geboten, eine vergleichbare Struktur in den einzelnen Landesgesetzen zu wählen.¹⁸ „Rechtsstaatliche Klarheit“ ist anzustreben.¹⁹

Zusammengeführt werden sollten die Bestimmungen des § 1 Abs. 1 Satz 3 (Staatliche Schutzaufgabe), § 10 (Grundsätze für das staatliche Handeln), § 11 (Kooperationsgebot und Schutzaufgabe), § 12 (Parlamentsinformation), § 13 (Konfliktmanagement) und § 17 (Unabhängige Demonstrationsbeobachtung). Diese Regelungen enthalten bedeutsame Ansätze für einen freiheitlichen Rechtsstaat, sollten im Interesse der Lesbarkeit des Gesetzes jedoch deutlich gestrafft und damit übersichtlicher gestaltet werden.

Taktische Vorgaben gehören darüber hinaus als „politische Leitlinien“ nicht in ein Gesetz, sondern sind über Strategiepapiere, Dienstvorschriften und Erlasse zu transportieren.²⁰ Insofern kommt es auf die systemische Verbindung von verfassungsrechtlichen Vorgaben, begrenzend ausgestalteten einfachgesetzlichen Eingriffsbefugnissen sowie ergänzenden Verfahrensbestimmungen an.

Ausgesprochen verdientvoll ist die Tatsache, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die parlamentarische Diskussion²¹ über die Neugestaltung

¹⁶ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes.

¹⁷ BayVersG v. 22.7.2008 (GVBI 2008 S. 421), geändert durch Gesetz v. 22.4.2010 (GVBI 2010 S. 190); NVersG v. 7.10.2010 (GVBI 2010 S. 465); VersammlG LSA v. 3.12.2009 (GVBI 2009 S. 558); SächsVersG v. 20.1.2010 (GVBI 2010 S. 3), geändert durch Gesetz v. 25.1.2010 (GVBI 2012 S. 54); vgl. dazu Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 4; Scheidler, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, 2. Auflage, S. 17; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 24.

¹⁸ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 546; Gintzel, 2010, Beabsichtigte Länderversammlungsgesetze - ein vermeidbares Ärgernis, Die Polizei, S. 1; siehe dazu auch Antwort der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern auf Kleine Anfrage vom 31.1.2011, Drucksache 5/4085.

¹⁹ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 2.

²⁰ Becker/Ritter, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 517.

²¹ Plenarprotokoll 17/65, S. 5663 ff.

des versammlungsrechtlichen Normengefüges in Schleswig-Holstein eröffnet worden ist. Weiter sind im Entwurf bereits deutliche Verbesserungen im Vergleich zu den ersten Diskussionspapieren der Fraktion vom 5.10.2010 und vom 9.11.2010 erreicht worden.²² Dennoch besteht noch umfassender Nachbesserungsbedarf, der sowohl aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben als auch aus Aspekten der Bestimmtheit und Praktikabilität abzuleiten ist.

3. Einzelbestimmungen

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/1955) enthält 26 Einzelbestimmungen, die nachfolgend analysiert und bewertet werden.

§ 1 Versammlungsfreiheit

§ 1 wiederholt in wesentlichen Punkten Art. 8 Abs. 1 GG und erweitert den Schutzbereich auf „jede Person“. Es bleibt allerdings unklar, ob durch § 1 eine Beschränkung auf öffentliche Versammlungen erfolgen soll, da die Ausnahmeregelungen des Abs. 2 sich nur auf diese beziehen. Da aber auch nichtöffentliche Versammlungen dem Schutzbereich des Art. 8 GG unterliegen, sollten, wie im NVersG²³, auch diese ausdrücklich mit eingeschlossen werden, um Unklarheiten bei der Normauslegung zu vermeiden. Der Hinweis auf „private Vereinigungen“ in § 1 Abs. 1 Satz 2 ist hingegen redundant, denn auch juristische Personen des Privatrechts können, unabhängig von der Norm, Grundrechtsträger sein, wenn gemäß Art. 19 Abs. 3 GG die Versammlungsfreiheit ihrem Wesen nach auf sie übertragbar ist.²⁴ Durch § 1 Abs. 1 Satz 3 wird der Schutzauftrag aller staatlichen Organe deklaratorisch genannt. Dies ist inhaltlich grundsätzlich schlüssig. Sinnvoller wäre allerdings eine Zusammenführung mit den §§ 10 ff. Die Ausnahmeregelungen des § 1 Abs. 2 entsprechen schließlich den verfassungsrechtlichen Vorgaben.²⁵

§ 2 Begriff der Versammlung

Die Norm enthält in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG²⁶ eine Legaldefinition der Versammlung. Wie in Art. 2 BayVersG, § 2 NVersG und § 1 SächsVersG ist die Mindestteilnehmerzahl von zwei Personen festgeschrieben worden. Dies ist schlüssig, da dieser Frage in der Verwaltungspraxis durchaus eine praktische Relevanz zukommen kann. Gut und sinnvoll ist auch die Aufnahme einer Legaldefinition für den Begriff „öffentliche Ver-

²² Die Entwürfe wurden am 11.11.2010 durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in einer Sonderlehrveranstaltung des Fachbereichs Polizei der FHVD vorgestellt und diskutiert.

²³ Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 77.

²⁴ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 48; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2007, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, S. 1038.

²⁵ A.M.: Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 15.

²⁶ BVerfG v. 26.10.2004, NVwZ 2004, S. 80; v. 24.10.2001, NJW 2002, S. 1031; v. 12.7.2001, NJW 2001, S. 2459.

sammlung“ in § 2 Abs. 2, da die Abgrenzung zu nichtöffentlichen Versammlungen im Einzelfall von Bedeutung sein kann. Auf die Aufnahme des Begriffs „Aufzug“ als „sich fortbewegende Versammlung“ konnte entgegen des § 2 Abs. 1 Satz 2 Musterentwurf berechtigt verzichtet werden.²⁷ Ein Aufzug ist ein Unterfall der Versammlung. Regelungen, die Versammlungen betreffen, gelten daher stets auch für Aufzüge.²⁸ Gleiches gilt für „Demonstrationen“, die ebenfalls unter den Schutzbereich des Art. 8 GG zu subsumieren sind.²⁹ Es besteht kein Grund, für Aufzüge und Demonstrationen ein spezifisches „Kombinationsgrundrecht“ zu kreieren.³⁰ Entsprechend sollte auch die Terminologie des § 12 an den Versammlungsbegriff des § 2 angepasst werden.

§ 3 Verhältnismäßigkeit

§ 3 wiederholt das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip, das ohne Zweifel eine besondere Beachtung verdient. Aus dem Rechtsstaatsprinzip entwickelt, kommt ihm eine Filterfunktion zu.³¹ Sowohl Gesetzgeber als auch Verwaltung und Gerichtsbarkeit haben bei allen einschränkenden Maßnahmen die durch Art. 8 GG verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten. Die Ausübung der Versammlungsfreiheit darf nur zum Schutz mindestens gleichgewichtiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzt werden.³² § 3 nimmt inhaltlich auf das Übermaßverbot mit seinen Elementen der Eignung, der Erforderlichkeit (Grundsatz des Interventionsminimums) und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Grundsatz der Proportionalität) Bezug. Dieser Ansatz ist durchaus schlüssig und unterstreicht die besondere Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundannahmen.

§ 4 Veranstaltung einer Versammlung

§ 4 führt den Begriff des Veranstalters ein, der bislang im VersG des Bundes nicht definiert war. In Übereinstimmung mit dem Musterentwurf werden dabei auch nichtöffentliche Versammlungen berücksichtigt. Schlüssig wird die Verpflichtung zur Namensangabe in der Einladung nur auf Versammlungen unter freiem Himmel bezogen. Aufgrund des fehlenden Gesetzesvorbehalts ist diese Forderung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ausgeschlossen. Der Hinweis im Musterentwurf³³, dass die Pflicht zur Namensnennung auch mit § 2 Abs. 1 VersG des Bundes korrespondiert und „ein Mindestmaß an Transparenz als Vo-

²⁷ Vgl. dazu Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 18.

²⁸ Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2006, Grundgesetz - Kommentar (Band II), Art. 8, Rdnr. 16.

²⁹ Depenheuer, in: Maunz/Dürig, 2011, Grundgesetz - Kommentar, Art. 8, Rdnr. 58; Höfling, in: Sachs, 2009, Grundgesetz - Kommentar, 5. Auflage, Art. 8, Rdnr. 18.

³⁰ So auch Höfling, in: Sachs, 2009, Grundgesetz - Kommentar, 5. Auflage, Art. 8, Rdnr. 18.

³¹ Bull/Mehde, 2009, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, S. 71.

³² BVerfGE 69, 315.

³³ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 23.

raussetzung für die Funktionsfähigkeit demokratischer Offenheit“ bedeutet, berücksichtigt nicht ausreichend die Vorgaben des Art. 8 Abs. 2 GG.

§ 5 Einladung

Die Formulierung des § 5 ist gelungen. Die Norm entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben und verstärkt die unverletzliche Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG.

§ 6 Anzeige

Zunächst ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen zu begrüßen, dass § 6 den Begriff der „Anmeldung“ aus § 14 VersG des Bundes in „Anzeige“ ändert.³⁴ Höfling kritisiert berechtigt, dass mit der legislatorischen Festschreibung einer „Anmeldung“ für Versammlungen unter freiem Himmel „die generelle Aufhebung eines ganzen Tatbestandsmerkmals“ des Art. 8 Abs. 1 GG verbunden ist.³⁵ Problematisch ist hingegen die Ausnahmeregelung für Veranstaltungen von „nicht mehr als zehn Teilnehmerinnen und Teilnehmern“. Regelmäßig wird es für Veranstalter öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel nur schwer abzuschätzen sein, wie viele Personen tatsächlich erscheinen. Auch die prognostische Beurteilung von möglichen Verkehrsbehinderungen dürfte im Einzelfall schwierig sein. Insofern sollte auf diese Ausnahmeklausel verzichtet werden, zumal die Wahl der Personenanzahl willkürlich³⁶ erscheint und damit auch kein echter Zugewinn für freiheitliche Grundannahmen verbunden ist. Die Frist von „48 Stunden vor der Bekanntgabe“ ist angemessen, allerdings sollten bei der Berechnung Samstage sowie Sonn- und Feiertage ausgeklammert werden.³⁷ Angemessen sind weiter die bürgerfreundlich gestaltete freie Wahl der Form und der Inhalt der Anzeige. Dem verfassungsrechtlichen Standard entsprechen schließlich die Regelungen der Spontanversammlung (Abs. 1) und der Eilversammlung (Abs. 2). In Abs. 3 sollte jedoch die unmittelbare Verbindung zur Zuständigkeitsnorm des § 26 Abs. 1 Nr. 1 gezogen werden.

§ 7 Versammlungsleitung

In § 7 sind die wesentlichen Kriterien zur Rechtsfigur der Versammlungsleitung³⁸ enthalten. Allerdings ist die Norm sprachlich unglücklich gefasst und sollte an den Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (§ 5)³⁹ angepasst werden.

³⁴ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 80 (m.w.N.).

³⁵ Höfling, in: Sachs, 2009, Grundgesetz - Kommentar, 5. Auflage, Art. 8, Rdnr. 57.

³⁶ Zumindest müsste die Bedeutung der gewählten Personenanzahl konkret belegt werden.

³⁷ So auch Art. 13 Abs. 1 BayPAG und § 5 Abs. 1 NVersG; vgl. dazu Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 32.

³⁸ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 85; Ott/Wächtler/Heinhold, 2010, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Auflage, S. 103.

³⁹ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 23.

§ 8 Befugnisse der Versammlungsleitung, Versammlungsdurchführung

Die Befugnisse der Versammlungsleitung als Selbstverwaltungsorgan der Versammlung sind in § 8 niedergelegt.⁴⁰ Abs. 1 ist zunächst schlüssig formuliert und entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie den praktischen Bedarfen. In Abs. 2 ist im Gegensatz zu den ersten Diskussionsentwürfen der Fraktion vom 5.10.2010 und vom 9.11.2010 die ausnahmslose Verpflichtung zum Einsatz volljähriger Ordnerinnen und Ordner aufgegeben worden.⁴¹ Diese Verpflichtung ist auch durch das Grundgesetz nicht legitimiert.⁴² Wie bei der Leitung der Versammlung ist vielmehr auf die grundlegende Eignung sowie die Reife abzustellen und nicht auf die Vollendung des 18. Lebensjahres. Der Verzicht auf die Ehrenamtlichkeit ist schließlich zu begrüßen und eröffnet die sinnvolle Möglichkeit, im Einzelfall auch professionelle Sicherheitsdienste einzusetzen.⁴³ Durch Abs. 3 wird der Versammlungsleitung das Hausrecht übertragen, das in diesem Rahmen jedoch nur gegen Nichtteilnehmer ausgeübt werden kann. Allerdings kann diese Regelung bei Versammlungen unter freiem Himmel nur auf privaten Grundflächen Wirkung entfalten. Abs. 4 beinhaltet das Ausschlussrecht der Versammlungsleitung. Dieses Recht knüpft tatbestandsmäßig an „erhebliche Ordnungsstörungen“ an, die inhaltlich „gröblichen Ordnungsstörungen“ aus § 11 Abs. 1 VersG des Bundes entsprechen.⁴⁴ Dabei ist es umstritten, ob ein Ausschluss durch die Versammlungsleitung mit der daraus resultierenden unverzüglichen Verlassenspflicht auch bei Versammlungen unter freiem Himmel in Betracht kommt.⁴⁵ Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass ein Ausschluss hier nur als hoheitlicher Eingriffsakt möglich ist. Enders et al. plädieren indes ebenfalls für diese Erweiterung der Leitungsrechte und begründen dies mit einem besonderen „Subsidiaritätsgedanken, der vor einem Ausschluss [...] durch die zuständige Behörde zunächst der Selbstorganisationskraft der Versammlung und ihrer Leitung vertraut.“⁴⁶ Insofern erscheint die Regelung des Abs. 4 zumindest vertretbar.

§ 9 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Die Regelung der Versammlungsfreiheit auf öffentlichen Verkehrsflächen in Privateigentum war zunächst in den Diskussionspapieren der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nicht enthalten. Für die demokratische Funktion der Versammlungsfreiheit können die privatisierten öf-

⁴⁰ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 85 (mit Abgrenzung zur Rechtsfigur des „Beliehenen“).

⁴¹ So z.B. aber noch die Festlegung in § 8 SächsVersG.

⁴² Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 428.

⁴³ Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 121; vgl. auch dazu Wulff, in: Staack/Schwentuchowski, 2006, Versammlungen, S. 167.

⁴⁴ So auch Art. 11 I BayVersG; siehe dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 439.

⁴⁵ Vgl. dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 353; Merk/Wächtler, in: Heinhold/Merk/Wächtler, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 280.

fentlichen Räume jedoch eine ähnliche Relevanz erlangen wie allgemein zugängliche Räume in öffentlicher Trägerschaft.⁴⁷ Insofern ist es schlüssig, dass § 21 Musterentwurf im Gesetzentwurf der Fraktion wörtlich Aufnahme gefunden hat. Lediglich der in § 9 vorgenommene Verweis auf § 10 ist durch § 11 zu ergänzen.

§ 10 Grundsätze für das staatliche Handeln

§ 10 beinhaltet die Grundsätze für das staatliche Handeln und steht damit im unmittelbaren Zusammenhang mit § 1 Abs. 1 Satz 3 (Staatliche Schutz Aufgabe), § 11 (Kooperationsgebot und Schutz Aufgabe), § 12 (Parlamentsinformation), § 13 (Konfliktmanagement) und § 17 (Unabhängige Versammlungsbeobachtung). Diese Regelungen enthalten verfassungsrechtlich beachtenswerte Ansätze, sollten im Interesse der Lesbarkeit des Gesetzes jedoch deutlich gestrafft und in einer Norm zusammengeführt werden.⁴⁸ Die Abs. 1 und 2 nehmen (mittelbar) Bezug auf den Brokdorf-Beschluss des BVerfG⁴⁹ und schreiben die wesentlichen Strategieansätze der versammlungsfreundlichen Verfahrensgestaltung, der Kooperation und Deeskalation fest.⁵⁰ Weiter ist in Abs. 2 aufgenommen worden, dass sich die Polizei des „Mittels des Konfliktmanagements“ bedient. Was darunter zu verstehen ist, wird in § 13 Abs. 1 bis 3 beschrieben. Unabhängig davon, dass es zu den „bewährten Erfahrungsgrundsätzen“⁵¹ des hoheitlichen Handelns gehört, über besondere Formen der „Taktischen Kommunikation“ Transparenz herzustellen sowie konfliktmindernd und deeskalierend zu wirken,⁵² sollten politische Leitlinien zu taktischen Maßnahmen nicht unmittelbar im Gesetz geregelt werden. Abs. 3 beinhaltet zunächst die verfassungsrechtlich anerkannte „Gestaltungs- und Typenfreiheit“⁵³ und nimmt Bezug auf den allgemein anerkannten Ordnungsgrundsatz der „Priori-

⁴⁶ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 26.

⁴⁷ So überzeugend Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 61.

⁴⁸ Zur Struktur des Gesetzentwurfs vgl. auch Ziff. 2 der Stellungnahme.

⁴⁹ BVerfGE 69, 315.

⁵⁰ Brenneisen/Mescher, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 245 ff.; dies., 2011, Die strategisch-taktischen Grundbedingungen für das polizeiliche Handeln im Versammlungsgeschehen, DPoIBI, Heft 5, S. 2.

⁵¹ BVerfGE 69, 315.

⁵² Remke, 2011, Ausgewählte Ansatzpunkte zur polizeilichen Deeskalation bei Demonstrationen, DPoIBI, Heft 5, S. 15; siehe auch Brenneisen/Mescher, 2011, Die strategisch-taktischen Grundbedingungen für das polizeiliche Handeln im Versammlungsgeschehen, DPoIBI, Heft 5, S. 2; Temme, 2011, Mythos Deeskalation, DPoIBI, Heft 5, S. 5; Schmalzl, 2011, Irrungen und Erkenntnisse der Polizei in ihrem Bemühen um Deeskalation im Protestgeschehen, DPoIBI, Heft 5, S. 8; Kubera/Fuchs, 2011, Strategie und Taktik zur Erfüllung des Deeskalationsgebotes, DPoIBI, Heft 5, S. 11; Neutzler/Schenk, 2011, Kommunikation als Teil der Deeskalation am Beispiel der Langzeitlage Bau der Landebahn Nord am Flughafen Frankfurt/Main, DPoIBI, Heft 5, S. 18.

⁵³ BVerfGE 69, 315; 73, 206; 87, 399; siehe dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2011, Grundgesetz - Kommentar, 11. Auflage, Art. 8, Rdnr. 5; Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 101.

tät“. Es ist indes juristisch weitgehend entschieden, dass das damit gemeinte „Erstanmelderprivileg“⁵⁴ nicht durchgehend gelten kann. Vielmehr ist durch hoheitliche Maßnahmen im Falle einer Grundrechtskollision stets eine möglichst breite Entfaltung aller betroffenen Positionen anzustreben.⁵⁵ Insofern greift die Ausnahmeregelung bei „außergewöhnlichen Umständen“ zu kurz.

§ 11 Kooperationsgebot und Schutzaufgabe

Das Kooperationsgebot und die Schutzaufgabe des § 11 orientieren sich unmittelbar an § 3 des Musterentwurfes des Arbeitskreises Versammlungsrecht.⁵⁶ Dadurch kommt es allerdings zu überflüssigen Wiederholungen des § 10. Dies gilt insbesondere für die aufgeführten Aspekte der Kooperation und Transparenz (§ 10 Abs. 2, § 11 Abs. 1 Satz 2). Abs. 2 Satz 2 nimmt schließlich auf Gefährdungen im Sinne des § 18 Abs. 1 Bezug. Hier dürfte es sich um einen Übertragungsfehler handeln. Statt § 18 müsste es richtiger Weise § 19 heißen.

§ 12 Parlamentsinformation

In § 12 wird erneut (nach § 10 und § 11) die „Transparenz“ staatlichen Handelns aufgegriffen und eine Informationspflicht gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtages festgelegt. Neben der bereits vorgeschlagenen Straffung des Gesetzes ist es fraglich, ob hier tatsächlich die zuständige Behörde im Sinne des § 26 oder zumindest ergänzend auch der Polizeivollzugsdienst gemeint ist. Außerdem ist der im Gesetzentwurf gewählte Begriff „Großdemonstrationen“ zu unbestimmt und damit konkretisierungsbedürftig. In der Literatur werden Großveranstaltungen häufig mit „einer Mehr- oder Vielzahl parallel verlaufender Teil- bzw. Nebenveranstaltungen“ gleichgesetzt, die „keinen einheitlichen Veranstalter oder hierarchischen Leiter“ zulassen.⁵⁷ Es muss klargestellt werden, ob diese Interpretation gemeint ist, oder ob eine Orientierung an einer bestimmten Teilnehmerzahl, eines bestimmten hoheitlichen Kräfteansatzes bzw. der Einrichtung einer „Besonderen Aufbauorganisation“ (BAO) der Vollzugspolizei oder an der Rechtsfigur „überregionaler Versammlungen“⁵⁸ im Sinne des

⁵⁴ Zum Begriff vgl. Roos, 2012, Der demokratische „Bürgerblock“, Kriminalistik, S. 14; Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 173; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 180.

⁵⁵ BVerfG v. 6.5.2005, NVwZ 2005, S. 1055; OVG Koblenz v. 21.11.2003, NVwZ-RR 2004, S. 848; vgl. dazu Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 239; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 180; Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 173.

⁵⁶ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 19.

⁵⁷ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 45; siehe auch Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 97; Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 80.

⁵⁸ Vgl. dazu Heinhold, in: Heinhold/Merk/Wächtler, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 356; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 260.

Art. 24 Abs. 3 BayVersG und des § 24 Abs. 2 NVersG erfolgen soll. § 12 regelt eine Berichtspflicht im Vorfeld und nach einer Großdemonstration. Dabei ist anzumerken, dass Versammlungslagen dieser Art regelmäßig durch einen hohen zeitlichen Druck, einen umfangreichen Vorbereitungsaufwand und sehr kurzfristige judikative Entscheidungen geprägt sind.⁵⁹ Durch die Festlegung einer Berichtspflicht in der Vorbereitungsphase würden ohne Zweifel zusätzliche Probleme entstehen, die im Ergebnis zu Lasten der Einsatzvorbereitung gehen. Die als rechtsstaatliche Sicherungslinie⁶⁰ durchaus zu befürwortende Parlamentsinformation sollte daher auf die Phase nach der Versammlung beschränkt werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf die obligatorischen Berichts- und Informationspflichten nach der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages hinzuweisen.⁶¹

§ 13 Konfliktmanagement

Die Norm konkretisiert das bereits in § 10 Abs. 2 aufgeführte „Mittel des Konfliktmanagements“, schreibt es bei konfliktgeneigten Versammlungslagen als integralen Bestandteil der polizeilichen Einsatzkonzeption fest und fordert zwingend eine „Mediationsausbildung“ der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Neben durchaus wünschenswerten Ansätzen, die allerdings die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für das Verwaltungsstudium bzw. für die Hinzuziehung externer Expertinnen oder Experten voraussetzt, ist erneut festzustellen, dass Regelungen dieser Art als „politische Leitlinien“⁶² vorrangig über Dienstvorschriften und Erlasse erfolgen sollten und nicht über ein bereichsspezifisches Gefahrenabwehrgesetz.⁶³ Missverständlich ist die Festschreibung einer „überparteilichen“ Amtsausübung. Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte unterliegen ebenso wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ordnungsbehörden einer strengen Bindung an Gesetz und Recht aus Art. 20 Abs. 3 GG. Daher ist eine rechtsstaatliche und politisch neutrale Amtsausübung obligatorisch. Sollte mit der Formulierung indes die Neutralität an der Schnittstelle zwischen Teilrechtsträgern (Veranstalter, Leiter und Sammlungsteilnehmer) und hoheitlichen Vollzugsorganen gemeint sein, käme für das Konfliktmanagement ausschließlich ein Rückgriff auf externe Expertinnen und Experten in Betracht. Damit dürfte dann aber ein deutlicher Rückschritt zu bereits vorhandenen polizeilichen Konzepten der „Taktischen Kommunikation“ verbunden sein.⁶⁴ Das

⁵⁹ Becker/Ritter, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 527.

⁶⁰ Brenneisen, 2004, Heiligt der Zweck die Mittel? - Besondere Ermittlungsmethoden der Polizei, DuD, S. 711.

⁶¹ Zum derzeitigen Verfahren siehe auch Kalinka, Plenarprotokoll 17/65, S. 5665.

⁶² Becker/Ritter, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 527.

⁶³ Insbesondere muss auch die Offenheit für die wissenschaftliche Weiterentwicklung entsprechender Konzepte und Verfahren gewahrt bleiben.

⁶⁴ Vgl. dazu umfassend Brenneisen/Mescher, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 245; dies., 2011, Die strategisch-taktischen Grundbedingungen für das polizeiliche Handeln im Sammlungsgeschehen, DPoIBI, Heft 5, S. 2; Remke, 2011, Ausgewählte

Konfliktmanagement sollte in der Praxis weiter ausgebaut, aber nicht an eine „Überparteilichkeit“ gebunden und nicht unmittelbar im Gesetz festgeschrieben werden.

§ 14 Störungs- und Waffenverbot

Abs. 1 regelt das bisher in § 2 Abs. 2 VersG des Bundes normierte Störungsverbot. Der Tatbestand ist unmittelbar § 7 des Musterentwurfs⁶⁵ und § 12 Abs. 1 bzw. § 8 Abs. 1 der ersten Diskussionspapiere der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nachgebildet worden und entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Allerdings findet sich im Gesetzentwurf keine unmittelbare Verbindung zu den Straf- und Bußgeldvorschriften der §§ 21, 22. Hier muss nachgebessert werden. Abs. 2 enthält das Waffenverbot, das die verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken des Art. 8 Abs. 1 GG konkretisiert⁶⁶ und insofern schlüssig ist.

§ 15 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

§ 15 nimmt das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot des § 17a VersG des Bundes auf und modifiziert die Regelungen in bereichsspezifischer Hinsicht. Zum einen ist das bloße „Mitsichführen“ von Vermummungsgegenständen nicht mehr tatbestandsbegründend, zum anderen findet die Norm auf öffentliche Veranstaltungen außerhalb des Schutzbereichs des Art. 8 GG keine Anwendung.⁶⁷ Dies ist sinnvoll und wird der ausgewiesenen Zielstellung des speziellen Gefahrenabwehrgesetzes in vollem Umfang gerecht.⁶⁸ Nach Abs. 3 kann die zuständige Behörde zur Durchsetzung der Verbote Anordnungen treffen. Nur bei einer Missachtung dieser Anordnungen liegt eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 8 vor. Es gilt der Grundsatz der Verwaltungsakzessorietät.⁶⁹ Damit leistet der Gesetzentwurf einen wichtigen Beitrag zum Schutz der verfassungsrechtlichen Gestaltungs- und Typenfreiheit und zugleich zur Entkriminalisierung des Versammlungsgeschehens. Abs. 3 sieht ferner vor, dass Personen, die dem Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot zuwiderhandeln, mit

Ansatzpunkte zur polizeilichen Deeskalation bei Demonstrationen, DPolBl, Heft 5, S. 15; Temme, 2011, Mythos Deeskalation, DPolBl, Heft 5, S. 5; Schmalzl, 2011, Irrungen und Erkenntnisse der Polizei in ihrem Bemühen um Deeskalation im Protestgeschehen, DPolBl, Heft 5, S. 8; Kubera/Fuchs, 2011, Strategie und Taktik zur Erfüllung des Deeskalationsgebotes, DPolBl, Heft 5, S. 11; Neutzler/Schenk, 2011, Kommunikation als Teil der Deeskalation am Beispiel der Langzeitlage Bau der Landebahn Nord am Flughafen Frankfurt/Main, DPolBl, Heft 5, S. 18.

⁶⁵ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 27.

⁶⁶ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 125; Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 76.

⁶⁷ Zur Kritik an der bundesrechtlichen Regelung vgl. Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 200; Ott/Wächtler/Heinhold, 2010, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Auflage, S. 281.

⁶⁸ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 200.

⁶⁹ Vgl. dazu Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 195.

einer Teilnahmeuntersagung oder einem Ausschluss belegt werden können. Insbesondere die Aufnahme der Teilnahmeuntersagung ist schlüssig, da die Betroffenen zum Zeitpunkt des hoheitlichen Einschreitens häufig noch auf dem Weg zu einer Versammlung sein werden⁷⁰ und damit noch nicht als Teilnehmer im engeren Sinne anzusehen sind.⁷¹

§ 16 Uniformverbot

Der Gesetzentwurf hält zunächst grundsätzlich an der Regelung des Uniformverbots fest, weicht allerdings deutlich vom Inhalt des bisherigen Bundesrechts (§ 3 VersG) ab. Er beschränkt das Verbot auf Versammlungen unter freiem Himmel und verbindet es tatbestandsmäßig mit einer einschüchternden Wirkung durch die Vermittlung von Gewaltbereitschaft. Dieser besondere Eindruck der Gewaltbereitschaft entspricht im Wesentlichen auch den Regelungen in Art. 7 BayVersG, § 3 Abs. 3 NVersG, § 3 VersammlG LSA, § 3 SächsVersG und § 18 Musterentwurf.⁷² Im Gegensatz zu den Bestimmungen der Länder Bayern und Niedersachsen soll die Norm allerdings nur bei Versammlungen unter freiem Himmel Anwendung finden. Damit liegt die Regelung auf einer Linie mit dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht.⁷³ Dies ist durchaus schlüssig, da Einschränkungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ohnehin nur zur Konkretisierung der verfassungssystematischen Schranken möglich sind. Nach Abs. 2 erfordert die Durchsetzung des Verbots eine Anordnung, in der die davon erfassten Gegenstände bzw. Verhaltensweisen bezeichnet sind. Nur bei einer Missachtung dieser Anordnung liegt eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 8 vor. Es gilt der Grundsatz der Verwaltungsakzessorietät.⁷⁴ Wie bei der Regelung zum Schutzgegenstände- und Vermummungsverbot wird damit ein wichtiger Beitrag zum Schutz der verfassungsrechtlichen Gestaltungs- und Typenfreiheit geleistet. Allerdings sollten die Formulierungen des § 15 Abs. 3 und § 16 Abs. 2 nach dem Vorbild des Musterentwurfs angeglichen werden.⁷⁵

§ 17 Unabhängige Versammlungsbeobachtung

Wie die ersten unveröffentlichten Diskussionspapiere der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht auch § 17 eine „unabhängige Versammlungsbeobachtung durch neutrale Stellen“ vor.⁷⁶

⁷⁰ Zum verfassungsrechtlich geschützten Vorfeld von Versammlungen vgl. Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 267.

⁷¹ Vgl. z.B. die Regelung in § 10 III NVersG und dazu Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 211.

⁷² Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 84.

⁷³ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 54.

⁷⁴ Vgl. Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 195.

⁷⁵ Vgl. dazu auch Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 55.

⁷⁶ Die Diskussionsentwürfe vom 9.11.2010 und vom 5.10.2010 sprachen noch von „Demonstrationsbeobachtern“.

Es handelt sich dabei grundsätzlich um einen innovativen und grundrechtssichernden Ansatz. Allerdings sollte die Bestimmung, die mit acht Absätzen deutlich zu umfangreich und damit zu unübersichtlich geraten ist, gestrafft werden. Ausgesprochen problematisch erscheint das in Abs. 3 zugebilligte „Recht zur vollständigen Bewegungsfreiheit im Bereich der Versammlung und zur ungehinderten Aufnahme und Aufzeichnung von Bild und Ton.“ Trotz der einschränkenden Regelung in Abs. 4 dürfte die umfassende Bewegungsfreiheit gerade bei gewaltgeneigten Großveranstaltungen zu erheblichen Problemen für die vollzugspolizeiliche Einsatztaktik und damit zugleich für die Gewährleistung der Veranstaltung schlechthin führen. Ausgesprochen unklar sind das zugewiesene Recht zur technikunterstützten Datenerhebung und die entsprechende Geltung des § 20, einschließlich der engen Lösch- und Verwendungsregeln. Neutrale Demonstrationsbeobachter handeln nicht hoheitlich und benötigen daher für Bild- und Tonaufnahmen keine Befugnisnorm. Allerdings beeinträchtigen sie mit informationellen Maßnahmen der genannten Art durchaus die Rechtspositionen von Versammlungsteilnehmern, aber auch von Einsatzkräften und unbeteiligten Dritten. Die mittelbare Drittwirkung⁷⁷ von Grundrechtspositionen ist dabei ebenso zu beachten, wie die Vorgaben des Urheberrechts. Zwar beinhaltet § 23 Nr. 3 Kunst-Urheberrechtsgesetz gerade auch Ausnahmen für „Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen“, allerdings muss das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen im Lichte dieser Norm berücksichtigt werden.⁷⁸ Weiter könnte gegen den Grundsatz der „Staatsfreiheit von Versammlungen“ verstoßen werden, da die in der Norm genannten Verbände akkreditiert werden müssen und damit zumindest mittelbare Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Auswahl der Beobachterinnen und Beobachter bestehen. Unklar bleibt die Abgrenzung der Kompetenzen des Justizministeriums (Abs. 5) und des Innenministeriums (Abs. 6 und 8).

§ 18 Anwesenheitsrecht der Polizei

Im Vergleich zu den vorliegenden Diskussionsentwürfen wurde die Regelung über behördliche Anwesenheitsrechte neu aufgenommen. Spätestens seit der Entscheidung des BayVGH vom 15.7.2008⁷⁹ ist davon auszugehen, dass durch die Anwesenheit gerade der Vollzugspolizei⁸⁰ die innere Versammlungsfreiheit der Grundrechtsträger eingriffsrelevant berührt wer-

⁷⁷ Vgl. dazu OLG Schleswig v. 4.2.2011, NVwZ-RR 2011, S. 523; dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Die Entwicklung der Versammlungsfreiheit im Lichte der aktuellen Rechtsprechung, KommP spezial, S. 166.

⁷⁸ Vgl. zum Schutz der Rechtspositionen von Einsatzkräften auch OVG Lüneburg v. 19.8.2011, DVBl 2011, S. 1303; dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Die Entwicklung der Versammlungsfreiheit im Lichte der aktuellen Rechtsprechung, KommP spezial, S. 166.

⁷⁹ BayVGH v. 15.7.2008, NPA 891, Blatt 1 (mit Anmerkungen Brenneisen).

⁸⁰ Allerdings sollten auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ordnungsbehörden (§ 26) in der Norm berücksichtigt werden.

den kann. Anderslautende Auffassungen⁸¹ werden dem modernen Eingriffsbegriff⁸² nicht gerecht und verkennen die verfassungsrechtliche Ausgangslage. Insofern war eine differenzierte Regelung nach dem Vorbild der § 11 und § 16 NVersG angezeigt.⁸³

§ 19 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

§ 19 beinhaltet die zentrale hoheitliche Eingriffsbefugnis⁸⁴ bei Versammlungen im Schutzbereich des Art. 8 GG und entspricht im Wesentlichen einer Zusammenfassung der §§ 5, 13 und 15 VersG des Bundes.

Ausgesprochen problematisch ist zunächst, dass § 19 nicht zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen unterscheidet. Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliegen aber nicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG⁸⁵ und können nur zur Konkretisierung verfassungssystematischer Schranken eingeschränkt werden.⁸⁶ Insofern sollte im Interesse der Praxistauglichkeit die Struktur des vorliegenden Gesetzentwurfs grundlegend geändert, eine differenzierte Regelung nach dem Vorbild des Musterentwurfs⁸⁷ vorgenommen werden.

Unvollständig ist die Regelung der Rechtsfolgeseite. Zwar sind zunächst schlüssig der überkommene Begriff der „Auflage“ durch den Terminus der „Beschränkung“ ersetzt und die Eingriffsinstrumente der „Teilnahmeuntersagung“ und des rechtsgestaltenden „Ausschlusses“ aufgenommen worden, letztlich müssten nach vorliegendem Entwurf aber auch weiterhin alle Eingriffe unterhalb der aufgeführten Maßnahmen unter die Rechtsfigur der Beschränkung subsumiert werden. Alternativ käme die Argumentation über den methodischen Erst-Recht-Schluss *argumentum a maiore ad minus*⁸⁸ in Betracht. Beide Varianten führen indes zu gravierenden Unklarheiten bei der Rechtsanwendung und damit zu überflüssigen Belastungen sowohl der betroffenen Grundrechtsträger als auch der Verwaltung.⁸⁹ Nach dem Vorbild des Musterentwurfs sollten Standardmaßnahmen wie zum Beispiel die Vorfeldkontrolle⁹⁰ als ei-

⁸¹ Vgl. z.B. Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 204.

⁸² Zum Begriff des Eingriffs vgl. Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 219 (m.w.N.).

⁸³ Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 213 ff.

⁸⁴ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 324.

⁸⁵ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 139; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2007, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, S. 1041.

⁸⁶ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 389; Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 80.

⁸⁷ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes.

⁸⁸ Vgl. dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 225.

⁸⁹ Vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 470; Brenneisen/Dubbert/Schwentuchowski, 2005, Ernstfälle, 2. Auflage, S. 309.

⁹⁰ Vgl. § 15 Musterentwurf und dazu Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 44; zur Vorfeldkontrolle siehe Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 293.

genständige Befugnis ausgestaltet und darüber hinaus die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts unter unmittelbarer Berücksichtigung einer begrenzend definierten Einschreiterschwelle⁹¹ festgeschrieben werden. Die Umsetzung der sogenannten „legislatorischen Ergänzungstheorie“⁹² würde deutlich zur Straffung des Gesetzes und damit zu einem höheren Maß an Normenklarheit beitragen.⁹³ Sie würde auch eine Aufnahme des Art. 8 GG im allgemeinen Polizeirecht des Landes erübrigen,⁹⁴ da das verfassungsrechtliche Zitiergebot bereits über das Versammlungsfreiheitsgesetz Berücksichtigung fände.

Tatbestandsmäßig orientiert sich § 19 unmittelbar an den Verfassungsschranken zu Art. 8 GG. Da die Bestimmung auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten soll, ist dieser Ansatz verfassungsrechtlich unabdingbar. Er führt allerdings auch zu deutlichen Regelungslücken, die im Ergebnis zu überflüssigen Gefahren für die Versammlung und ihre Durchführung führen könnten. Beispielsweise wären Beschränkungen zur Aufrechterhaltung des Straßenverkehrs, zur Verhinderung von unterhalb des § 19 Abs. 1 Nr. 3 liegenden Normverletzungen oder zum Schutz der Grundrechtspositionen unbeteiligter Personen nur in einem sehr engen Rahmen möglich.

Aufgrund der besonderen Relevanz, gerade im Zusammenhang mit gegenläufigen Versammlungen, wäre außerdem die Regelung des „polizeilichen Notstandes“ nach dem Vorbild von § 8 Abs. 3 NVersG wünschenswert.⁹⁵ Dadurch könnte der häufige Rückgriff auf die allgemeine Bestimmung des § 220 LVwG verhindert werden.⁹⁶

Nach § 19 Abs. 4 Satz 2 ist eine verbotene Versammlung aufzulösen.⁹⁷ Unter Berücksichtigung einer Leitentscheidung des KG Berlin vom 29.11.1999⁹⁸ sollte hier ergänzt werden, dass sich die obligatorische Auflösung nur auf die Grundmaßnahme bezieht und der unter Umständen gebotene Verwaltungszwang stets am Übermaßverbot auszurichten ist.⁹⁹

Positiv hervorzuheben ist, dass, entgegen der ursprünglichen Diskussionspapiere¹⁰⁰, die Norm „Missbräuchliche Zwecke oder Symbolik“ systematisch in § 19 Abs. 2 und 3 eingebunden worden ist. Grundsätzlich orientiert sich die Regelung an dem Artikel-Gesetz zur Ände-

⁹¹ Siehe § 9 Musterentwurf und dazu Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 30.

⁹² Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 242.

⁹³ Vgl. zur „Ergänzungstheorie“ BVerwGE v. 8.9.1981, NJW 1982, S. 1008 („Mörderbande-Fall“) und dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 225.

⁹⁴ So allerdings die Regelung in Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

⁹⁵ Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 168.

⁹⁶ Vgl. dazu umfassend Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 230.

⁹⁷ Diese Bestimmung ist unmittelbar § 15 IV VersG des Bundes nachgebildet.

⁹⁸ KG Berlin v. 29.1.1999, NPA 891, Blatt 77 (mit Anmerkungen Brenneisen).

⁹⁹ Das KG Berlin spricht in der Entscheidung v. 29.1.1999 allerdings von einer „Vorprägung des Ermessens“; vgl. dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 348.

¹⁰⁰ Vgl. § 15 Entwurf v. 9.11.2010 bzw. § 16 Entwurf v. 5.10.2010.

zung des VersG und des StGB vom 24.3.2005¹⁰¹ und an den einschlägigen Neuregelungen der bisher vorliegenden Landesversammlungsgesetze.¹⁰² Allerdings fehlt die im Musterentwurf (§ 19) vorgeschlagene entscheidende Verbindung zwischen den symbolträchtigen Tagen und Stätten des Abs. 2 und der dadurch hervorgerufenen Gefahrenlage des Abs. 1. Außerdem wird auf die „Gewalt- und Willkürherrschaft“ insgesamt und nicht auf die „nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft“ abgestellt, auf die es aber gerade entscheidend ankommt. Die allgemeinere Formulierung¹⁰³ könnte zu einer Aufweichung der grundsätzlichen Absage an die verhängnisvollen neonazistischen Tendenzen führen.¹⁰⁴ Die Formulierung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen auch nicht erforderlich, da das BVerfG in der Entscheidung vom 4.11.2009¹⁰⁵ eine Ausnahme vom strikten Sonderrechtsverbot für die „propagandistische Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft“ zugelassen hat. Denn insbesondere die Ablehnung dieses totalitären und menschenverachtenden Regimes prägt die Identität der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland.¹⁰⁶ In Anlehnung an Art. 15 Abs. 2 BayVersG, § 8 Abs. 4 NVersG sowie § 19 Musterentwurf sollte eine unmittelbare Verknüpfung mit der menschenverachtenden nationalsozialistischen Herrschaftszeit hergestellt werden.¹⁰⁷ Eine Ausweitung birgt verfassungsrechtliche Risiken.

Der Verzicht auf eine abschließende Aufzählung¹⁰⁸ in Betracht kommender Stätten und Tage kann durchaus ein flexibles Verwaltungshandeln ermöglichen. Allerdings wird der Verwaltung damit auch ein erheblicher Auslegungsspielraum zugebilligt, der im Einzelfall zu unterschiedlichen Bewertungen führen kann.¹⁰⁹

¹⁰¹ BGBl 2005 I S. 969; dazu Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 55 und Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 336 (m.w.N.).

¹⁰² Brenneisen/Wilksen/Staack, 2011, Föderalismusreform I: Nach Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen verabschiedet nun auch Niedersachsen ein Landesversammlungsgesetz!, Die Polizei, S. 29.

¹⁰³ So auch vergleichbar § 13 II VersammlG LSA.

¹⁰⁴ Zur Problematik rechtsextremistischer Demonstrationen vgl. Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 489.

¹⁰⁵ BVerfGE 124, 300 (NJW 2010, S. 47).

¹⁰⁶ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 56.

¹⁰⁷ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 286; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 181; Merk/Wächtler, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 259.

¹⁰⁸ Anders z.B. § 14 VersammlG LSA; siehe dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 370.

¹⁰⁹ Brenneisen/Sievers, 2009, Hat das BayVersG Modellcharakter? Die Entwicklung des Versammlungsrechts in den Bundesländern nach der Föderalismusreform I, Die Polizei, S. 71; Brenneisen/Thormann, 2010, Die Versammlungsfreiheit im Lichte der Föderalismusreform I, Kriminalistik, S. 169.

§ 20 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

In der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf heißt es: „Bild-, Ton- und Übersichtsaufnahmen bzw. -aufzeichnungen sind als faktischer Grundrechtseingriff ausschließlich offen vorzunehmen und an strengere Bedingungen geknüpft, so dass Datenerhebungen auf ein Mindestmaß reduziert werden und dennoch mit den zu wahrenden Sicherheitsbedürfnissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kompatibel sind.“ Diese grundsätzliche Zielstellung wird der verfassungsrechtlich besonders geschützten Versammlungsfreiheit sowie dem sensiblen Verhältnis zwischen den Aspekten der Freiheit und der Sicherheit in hohem Maße gerecht und ist zu begrüßen. Sie sollte jedoch durch eine weitergehende Konkretisierung der Norm unterstützt werden.

Zunächst geht es bei den informationellen Maßnahmen des § 20, wie auch im Fall des § 19, um Einschränkungen der Versammlungsfreiheit. Entsprechend ist der Gliederungsabschnitt V (Datenschutz) überflüssig und sollte mit Abschnitt IV (Einschränkungen der Versammlung) zusammengeführt werden. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil beide Abschnitte nur aus einer Einzelnorm bestehen.

Problematisch ist, dass § 20 ebenso wie § 19¹¹⁰ nicht zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen unterscheidet, da nur Versammlungen unter freiem Himmel dem Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG unterliegen.¹¹¹

Weiter wird in § 20 auf die „zuständige Behörde“ abgestellt und damit eine Verbindungslinie zu § 26 gezogen. Allerdings dürften informationelle Maßnahmen im Versammlungsgeschehen aufgrund der faktischen Möglichkeiten ganz überwiegend durch die Vollzugspolizei getroffen werden.¹¹² Hier ist entweder § 20 oder § 26 nachzubessern. In vorliegender Form macht die Regelung keinen Sinn, da z.B. die in § 26 bezeichneten Ordnungsbehörden nach § 20 Abs. 4 für Übersichtsaufnahmen „zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ zuständig sein sollen.

Die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Informationseingriffe sind zunächst an § 19 Abs. 1 und damit an den Verfassungsschranken ausgerichtet. Da die Norm auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt, ist dieser Ansatz verfassungsrechtlich geboten. Er führt jedoch gleichzeitig zu einer sehr hohen Einschreitschwelle bei Versammlungen unter freiem Himmel und damit zu Informationsdefiziten, die sich negativ auf die hoheitliche Schutz- und Gewährleistungsfunktion auswirken könnte.

¹¹⁰ Vgl. dazu die Ausführungen zu § 19.

¹¹¹ Im Gegensatz zu den ersten Diskussionspapieren gilt dies nunmehr allerdings nicht für Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen. Hier wurde unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nachgebessert.

¹¹² Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 220; Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 202.

Die eingriffsrechtlichen Voraussetzungen von Übersichtsaufnahmen sind im Abs. 4 niedergelegt und wurden der Entscheidung des BVerfG zum BayVersG vom 17.2.2009¹¹³ nachgebildet.¹¹⁴ Dieser Ansatz ist grundsätzlich schlüssig.¹¹⁵

Besser als in den ersten Diskussionspapieren ist auch die Ausgestaltung der Rechtsfolgeseite gelungen. Eine dem Bestimmtheitsgebot entsprechende Regelung von informationellen Eingriffen muss die Fallgruppen der Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen, der Dokumentation, der Datenerhebung ohne technische Mittel sowie der Datenerhebung mit technischen Mitteln berücksichtigen, jeweils bezogen auf Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen.¹¹⁶ Während der letztgenannte Punkt nicht ausreichend berücksichtigt wurde, ist nunmehr erstmals auch die Datenerhebung ohne technische Mittel aufgenommen worden. Damit kann die regelmäßige Anwendung des methodischen Erst-Recht-Schlusses *argumentum a maiore ad minus* vermieden und sicher ausgeschlossen werden, dass über diesen Begründungsansatz verdeckte Aufklärungsmaßnahmen ohne Technikeinsatz zur Anwendung kommen.¹¹⁷

Im Gegensatz zu den Diskussionspapieren berücksichtigt § 20 schließlich nunmehr auch das Vorfeld und die Nachphase von Versammlungen („... bei oder im Zusammenhang mit Versammlungen“).¹¹⁸

Nach § 20 Abs. 6 sind alle Aufnahmen und Aufzeichnungen „offen, zumindest offen erkennbar“ vorzunehmen. Diese Formulierung ist redundant. Rechtssystematisch zu unterscheiden sind offene, für die betreffende Person nicht erkennbare sowie zielgerichtet verdeckte Maßnahmen.¹¹⁹ Damit ist aber jede „offene Maßnahme“ zugleich auch „offen erkennbar“. Redaktioneller Nachbesserungsbedarf besteht bei den vorgenommenen Verweisungen auf § 18 Abs. 1 Nr. 3 (richtig: § 19 Abs. 1 Nr. 3) und § 19 (richtig: § 20). Außerdem ist in Abs. 5 auf „Übersichtsaufzeichnungen“ und nicht auf „Übersichtsaufnahmen“ Bezug zu nehmen, da nur Aufzeichnungen eine Datenspeicherung beinhalten.

¹¹³ BVerfG v. 17.2.2009, NJW 2009, S. 1481 (NPA 703 Blatt 30 mit Anmerkungen Brenneisen).

¹¹⁴ Vgl. dazu auch VG Berlin v. 5.7.2010, DVBl 2010, S. 1245; VG Münster v. 21.8.2009, Az. 1 K 1403/08, bestätigt durch OVG Münster v. 12.7.2010, Az. 1 S 349/10.

¹¹⁵ Brenneisen/Wilksen/Staack, 2011, Videobildübertragung nach dem Kamera-Monitor-Prinzip im Versammlungsgeschehen, PVT, S. 144.

¹¹⁶ Brenneisen/Sievers, 2009, Hat das BayVersG Modellcharakter? Die Entwicklung des Versammlungsrechts in den Bundesländern nach der Föderalismusreform I, Die Polizei, S. 71.

¹¹⁷ Henninger, 1998, Observation im Versammlungsgeschehen, DÖV, S. 713; dazu kritisch Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 273.

¹¹⁸ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 269.

¹¹⁹ Vgl. dazu Brenneisen, 2011, Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen zur informationellen Aufklärung im Versammlungsgeschehen, Polizeispiegel, Heft 6, S. 18 und Rogosch, in: Beaucamp et al., Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, S. 305.

§ 21 Straftaten

§ 21 regelt restriktiv die Straftatbestände, nimmt durchgehend auf die verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken¹²⁰ der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit des Art. 8 Abs. 1 GG Bezug und trägt damit weitgehend zur Entkriminalisierung¹²¹ des Versammlungsgeschehens bei. Außerdem ermöglicht die Zurückhaltung bei der Ausweisung von Straftatbeständen zugleich deutlich flexiblere Vorgehensweisen der Polizei, da der sich aus § 163 StPO ergebende Strafverfolgungszwang nicht eintritt.¹²² Zwar kann es auch im Geltungsbereich des Legalitätsprinzips keine Strafverfolgung um jeden Preis geben,¹²³ insbesondere die Argumentation über die Rechtsfigur der „Pflichtenkollision“ ist jedoch nicht unproblematisch und in der praktischen Anwendung für alle Beteiligten schwer berechenbar.¹²⁴ Im Hinblick auf die Höhe der Strafandrohung ist im vorliegenden Gesetzentwurf Art. 3 Abs. 1 EGStGB berücksichtigt worden. Danach dürfen Vorschriften des Landesrechts lediglich eine Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren ausweisen.¹²⁵ Schlüssig ist daher auch die Subsidiaritätsklausel des § 21 Abs. 2 Satz 3, denn unzweifelhaft stellen bewaffnete Versammlungsteilnehmer eine deutlich größere Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar als die bewaffneten Besucher eines Volksfestes.¹²⁶ Im Lichte des waffengesetzlichen Strafrahmens von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe wäre es daher auch nicht nachvollziehbar, der Strafnorm des Versammlungsfreiheitsgesetzes Vorrang einzuräumen. § 20 Abs. 1 NVersG wurde hier berechtigt als Vorbild herangezogen.¹²⁷ Abs. 3 ist schließlich redaktionell zu überarbeiten.

§ 22 Ordnungswidrigkeiten

§ 22 regelt die Ordnungswidrigkeitentatbestände und unterstreicht dabei noch einmal den grundlegenden Gedanken der Entkriminalisierung. Ausgesprochen positiv ist insbesondere die Umwidmung des Vermummungs-, Schutzausrüstungs- und Uniformverbots der §§ 15

¹²⁰ Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, 2011, Handbuch der Grundrechte Band IV, § 106, Rdnr. 53; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2011, Grundgesetz - Kommentar, 11. Auflage, Art. 8, Rdnr. 7; Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 73; Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 125.

¹²¹ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 76; Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 214.

¹²² Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 75.

¹²³ Vgl. dazu auch Ostendorf, in: Brenneisen/Staack/Kischewski, 60 Jahre Grundgesetz, S. 298.

¹²⁴ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 314.

¹²⁵ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 76; Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 212.

¹²⁶ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 425; Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 182.

¹²⁷ Landtagsdrucksache NI 16/2913, S. 21; dazu Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 246; anders wohl Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 76.

und 16 zur Ordnungswidrigkeit¹²⁸ unter gleichzeitiger Bindung an eine vorangegangene Verwaltungsmaßnahme.¹²⁹ Damit gilt der Grundsatz der Verwaltungsakzessorietät.¹³⁰ Die Höhe der Geldbuße sollte allerdings nach dem Vorbild von Art. 21 BayVersG, § 21 NVersG, § 30 SächsVersG und § 28 Musterentwurf differenzierter geregelt und am jeweiligen Tatbestand ausgerichtet werden.¹³¹

§ 23 Einziehung

§ 22 regelt die materielle Grundlage für die Einziehung „tatnotwendiger Mittel“ (= Beziehungsgegenstände) und entspricht damit § 30 VersG des Bundes, § 29 Musterentwurf, Art. 22 BayVersG und § 22 NVersG.¹³² Die Rechtsprechung¹³³ hat einen verhältnismäßig engen Anwendungsbereich des § 74 StGB entwickelt, so dass zur Verhinderung von Regelungslücken diese spezialgesetzliche Normierung erforderlich ist.

§ 24 Kostenfreiheit

Die Vorschrift erklärt Amtshandlungen nach dem speziellen Versammlungsfreiheitsgesetz für kostenfrei. Diese Regelung wird der besonderen Bedeutung des Art. 8 GG gerecht und entspricht dem Musterentwurf sowie § 25 NVersG.¹³⁴

§ 25 Einschränkung von Grundrechten

§ 24 nimmt das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG auf und nennt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Neben der erforderlichen redaktionellen Anpassung sollte auf die ausdrückliche Benennung des aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleiteten informationellen Selbstbestimmungsrechts¹³⁵ verzichtet werden. Das verfassungsrechtliche Zitiergebot kommt nur bei Grundrechten zur Anwendung, die aufgrund einer ausdrücklichen Ermächtigung eingeschränkt werden können.¹³⁶ Dazu gehört das Allgemeine

¹²⁸ Vergleichbar mit Art. 21 BayVersG.

¹²⁹ Siehe dazu §§ 20, 21 NVersG.

¹³⁰ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 195.

¹³¹ Anders § 28 VersammlG LSA.

¹³² Vgl. dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 162; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 257; Wächtler, in: Heinholt/Merk/Wächtler, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 349.

¹³³ RGE 57, 331; BGHE 10, 28.

¹³⁴ Anders hier Art. 26 BayVersG.

¹³⁵ Brenneisen/Brenneisen, 2009, Rechtsprechung des BVerfG, S. 24.

¹³⁶ BVerfGE 83, 130; 113, 348; dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2011, Grundgesetz - Kommentar, 11. Auflage, Art. 19, Rdnr. 4.

Persönlichkeitsrecht in seinen verschiedenen Ausprägungen nicht.¹³⁷ Entsprechend wird es auch im Musterentwurf (§ 32) sowie in den Versammlungsgesetzen Bayerns (Art. 23) und Niedersachsens (§ 23) nicht aufgeführt.¹³⁸

§ 26 Zuständigkeiten

In Fortschreibung der bereits genannten Diskussionspapiere der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahre 2010 regelt der vorliegende Entwurf des Versammlungsfreiheitsgesetzes in § 26 nun auch Zuständigkeitsfragen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings bleibt es bei der bereits bisher in Schleswig-Holstein geltenden Zuweisung der sachlichen Zuständigkeit auf die Kreisordnungsbehörden bei Versammlungen unter freiem Himmel und die örtlichen Ordnungsbehörden bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.¹³⁹ Diese Regelung sollte überdacht werden. Gerade das durch Rechtsprechung, Kommentarliteratur und Erfahrungswissen geprägte Feld des Versammlungsrechts kann unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Differenzierungsverbots nur dann zufriedenstellend bewertet werden, wenn eine ständige Qualifizierung der Verantwortlichen gewährleistet ist. Diese Möglichkeit erscheint bei einer Zuständigkeitsverlagerung auf eine Vielzahl kleiner Verwaltungssysteme nicht gegeben, so dass ein effektiver und gleichmäßiger Gesetzesvollzug fraglich erscheint.¹⁴⁰ Das Prinzip der „bürgernahen Verwaltung“ spielt hier nur eine untergeordnete Rolle. Weiter sollte nach dem Vorbild von Art. 24 BayVersG, § 24 NVersG und § 32 SächsVersG in § 26 auch die Zuständigkeit der Vollzugspolizei geregelt werden, die in vielen Fällen gerade für informationelle Eingriffe im Sinne des § 20 und für Maßnahmen nach Beginn der Versammlungshauptphase zwingend geboten und in der Verwaltungspraxis nicht wegzudenken ist. Ein regelmäßiger Rückgriff auf die Eilkompetenz des § 168 Abs. 1 Satz 3 LVwG kann hier nicht überzeugen.¹⁴¹ Schließlich ist die Terminologie des § 26 Abs. 1 („Landräte und die Bürgermeister“) an den allgemeinen Gender-Prinzipien auszurichten.

¹³⁷ Brenneisen/Brenneisen, 2009, Rechtsprechung des BVerfG, S. 9.

¹³⁸ Anders hier § 19 VersammlG LSA und § 21 SächsVersG.

¹³⁹ Vgl. auch LVO über die zuständigen Behörden nach dem Versammlungsgesetz v. 1.2.1973 (VBl 1973 S. 27) und ÄnderungsVO v. 21.12.1999 (GVOBl 2000 S. 29).

¹⁴⁰ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 223.

¹⁴¹ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 222.