

FHVD - Rehmkamp 10 - 24161 Altenholz

Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
im Schleswig-Holsteinischen Landtag
Frau Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Fachbereich Polizei
Dekanat

T 0431/3209-203
M 0174/9024269
E brenneisen@fhvd.de

03.08.2013

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein

- Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 18/119
- Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Umdruck 18/1269
- Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Umdruck 18/1314
- Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN – Umdruck 18/1318

Schreiben vom 18. Juni 2013 und 22. Juli 2013, Aktenzeichen L 21

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit den o.g. Schreiben haben Sie mir die Gelegenheit eingeräumt, zum Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein (Drucksache 18/119) einschließlich der vorliegenden Änderungsanträge (Umdruck 18/1269, 18/1314 und 18/1318) Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit nehme ich gern wahr, bedanke mich zugleich für das mir entgegen gebrachte Vertrauen und verbleibe

mit freundlichen Grüßen



Prof. Hartmut Brenneisen
Leitender Regierungsdirektor
und Dekan des Fachbereichs Polizei

1 Vorbemerkungen¹

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 Versammlungsfreiheit 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.³

Problematisch ist die fehlende Bestimmtheit des versammlungsrechtlichen Normengefüges. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006⁴ 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 Bundesversammlungsgesetzes⁵ noch durch die aktuell verabschiedeten Landesversammlungsgesetze oder fragmentarischen Teilrechtsnormen⁶ erreicht worden. Der große Wurf ist bisher nicht gelungen, obwohl gerade in Bayern und Niedersachsen zumindest deutliche Fortschritte erkennbar sind. 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.

Die Neufassung eines bereichsspezifischen Landesgesetzes sollte durchgehend die Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers in den Blick nehmen. Zweifellos erforderliche hoheitliche Befugnisse sind stets mit der Zielstellung einer rechtsstaatlich klaren Begrenzung zu formulieren.⁷ Zu den entscheidenden Eckpunkten eines künftigen Landesgesetzes zählen daher insbesondere folgende Aspekte:⁸

- 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.
- 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.

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.

² BVerfGE 69, 315.

³ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47.

⁴ BGBl 2006 I, S. 2034.

⁵ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 61.

⁶ Zuletzt Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen v. 23.4.2013, GVBl für Berlin 2013, S. 103; kritisch dazu Knappe, 2013, Die Polizei, S. 125.

⁷ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 2.

⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang auch meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 2.11.2011 (Drucksache 17/1955), Umdruck 17/3651.

- 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 (Verwaltungsakzessorietät).
- 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.
- Alternativ ausschließliche Normierung wesentlicher Eingriffsmaßnahmen und Aufnahme einer ausdrücklichen Transferklausel in das allgemeine Polizeirecht. Zugleich Festlegung einer Mindesteinschreitschwelle 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

Der vorliegende Gesetzentwurf der FDP-Fraktion⁹ trägt in Artikel 1 die Überschrift „*Versammlungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VslgG SH)*“ und entspricht damit im Wesentlichen der auch in Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt gewählten Terminologie.¹⁰ Die Bezeichnung ist bis auf die verwendete Abkürzung schlüssig, die in Anlehnung an das bisher bestehende Bundesrecht in „*VersG SH*“ geändert werden sollte. Der Begründung zum E-CDU ist zuzustimmen.¹¹ Die gewählte Abkürzung ist „*nicht nur unüblich, sondern auch sprachlich schwer verwendbar*“.

Den Gedanken der Versammlungsfreiheit deklaratorisch unterstreichend und damit zielführender erscheint allerdings die im E-SPD/GRÜNE/SSW gewählte Bezeichnung „*Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH)*“.¹² Versammlungen sind als „*Ausdruck der Freiheitsausübung in bürgerschaftlicher Selbstbestimmung und das Versammlungsgesetz nicht vorrangig als Gefahrenabwehrrecht, sondern als Grundrechtsgewährleistungsrecht*“ zu verstehen.¹³ Dies sollte auch in der Überschrift deutlich zum Ausdruck gebracht werden.

Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion ist in fünf Abschnitte gegliedert: Allgemeine Regelungen (I), Versammlungen unter freiem Himmel (II), Versammlungen in geschlossenen Räumen (III), Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Einziehung, Kosten (IV) und Schlussbestimmungen (V). Er orientiert sich unmittelbar am vorliegenden Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht¹⁴ sowie an der bestehenden Vollregelung des Landes Niedersachsen.

⁹ In dieser Stellungnahme finden folgende Abkürzungen Verwendung: Gesetzentwurf der Fraktion der FDP = GE-FDP; Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW = E-SPD/GRÜNE/SSW; Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN = E-PIRATEN; Änderungsantrag der Fraktion der CDU = E-CDU.

¹⁰ Siehe BayGVBI 2010, S. 190, NdsGVBI 2010, S. 465, SächsGVBI 2010, S. 3, GVBI LSA 2009, S. 558.

¹¹ Umdruck 18/1214, S. 6 (zu 1).

¹² Vergleichbar auch bereits der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 2.11.2011, Drucksache 17/1955.

¹³ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 2.

¹⁴ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes; künftig in dieser Stellungnahme kurz Musterentwurf.

Die gewählte Ausrichtung ist überzeugend, denn es wird zuerst der wichtigere Typ der Versammlungen unter freiem Himmel bearbeitet.¹⁵ Weiter gewährleistet sie eine vergleichbare Rechtslage auch über die Landesgrenzen hinaus. Gerade diese rechtliche Ausgangssituation gilt es aber anzustreben, denn ein wesentliches Ziel muss es sein, Nachhaltigkeit und damit Rechtssicherheit beim länderübergreifenden Zusammenwirken von Polizeikräften des Bundes und der Länder zu erreichen.¹⁶

Im Übrigen wird die gewählte Struktur des Gesetzentwurfs wohl auch durch die E-SPD/GRÜNE/SSW, E-PIRATEN und E-CDU unterstützt, denn konkrete Änderungsvorschläge werden dazu nicht unterbreitet.

3 Ausgewählte Einzelbestimmungen

Der GE-FDP enthält 26 Einzelbestimmungen, von denen besonders relevante Normen im Lichte des Musterentwurfs, der bereits bestehenden Ländergesetze, der Rechtsprechung und Literaturmeinung analysiert und bewertet werden. In diesem Rahmen erfolgt auch eine Auseinandersetzung mit dem E-SPD/GRÜNE/SSW, dem E-CDU und dem E-PIRATEN. Ergänzende Vorschläge, die sich diesen Einzelbestimmungen nicht unmittelbar zuordnen lassen, werden im Abschnitt 4 behandelt.

Versammlungsfreiheit (§ 1 GE-FDP)

§ 1 Abs. 1 GE-FDP ist unmittelbar dem Musterentwurf nachgebildet, wiederholt in den wesentlichen Punkten Art. 8 Abs. 1 GG und erweitert wie das bisherige Bundesrecht den Schutzbereich auf „jede Person“. Die Ausnahmeregelungen des § 1 Abs. 2 GE-FDP nimmt in Übereinstimmung mit dem Musterentwurf und § 1 Abs. 2 NVersG nur noch auf die Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 GG Bezug. Dies ist grundsätzlich vertretbar, denn die praktische Bedeutung der Normierung ist gering¹⁷ und die ergänzende Aufnahme der Art. 9 und 21 GG wird zumindest teilweise als entbehrlich angesehen wird.¹⁸

Dennoch sollte mit dem E-CDU auch weiterhin ergänzend auf Art. 9 und Art. 21 GG Bezug genommen werden. Die deklaratorische Wiedergabe von adressatenbezogenen Grundrechtsbeschränkungen, die sich bereits aus der Verfassung ergeben, ist durchaus als wünschenswertes „*politisches Signal*“ zu werten¹⁹ und ergibt sich dementsprechend auch aus Art. 2 Abs. 2 BayVersG, § 1 Abs. 2 SächsVersG und § 1 Abs. 2 VersammlG LSA.²⁰

Laut E-SPD/GRÜNE/SSW soll § 1 Abs. 1 GE-FDP deklaratorisch um eine ausdrückliche Schutz- und Bewahrungspflicht der Träger öffentlicher Verwaltung ergänzt werden. Die Festschreibung dieser grundlegenden Verpflichtung ist durchaus zielführend, sollte allerdings besser zentral in § 3 GE-FDP (Schutzaufgabe und Kooperation) erfolgen. Dadurch wird einer Zersplitterung und damit fehlenden Klarheit des Regelungsgefüges entgegengewirkt.

Der Ergänzungsvorschlag im E-PIRATEN ist hingegen redundant. Das Recht sich mit anderen zu versammeln beinhaltet naturgemäß auch den Anspruch, „*ungehindert zu Versamm-*

¹⁵ Anders allerdings das BayVersG, das SächsVersG und das VersammlG LSA.

¹⁶ Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger/Rachor, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 1147; Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 546; so auch Begründung zum Musterentwurf der Gewerkschaft der Polizei (GdP) v. 29.6.2009, S. 1.

¹⁷ Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 28.

¹⁸ So Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 15.

¹⁹ Vgl. Umdruck 18/1314, S. 6; so im Übrigen auch Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 2.11.2011, Drucksache 17/1955.

²⁰ Vgl. dazu auch Heinhold, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 34.

lungen zu gelangen“. Eine besondere Regelung ist dafür nicht geboten, zumal die Wirkung des Art. 8 GG im Vorfeld des Versammlungsgeschehens allgemein anerkannt ist und damit keiner Wiederholung bedarf.²¹

Begriff der öffentlichen Versammlung (§ 2 GE-FDP)

§ 2 Abs. 1 GE-FDP enthält in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG²² und dem Musterentwurf eine Legaldefinition der Versammlung. Wie in den Landesregelungen in Bayern, Niedersachsen und Sachsen ist die Mindestteilnehmerzahl schlüssig auf zwei Personen festgeschrieben worden.²³

Angemessen ist auch die Aufnahme einer Definition für den Begriff „öffentliche Versammlung“ in § 2 Abs. 2 GE-FDP und die grundsätzliche Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf nichtöffentliche Versammlungen durch § 2 Abs. 3 GE-FDP. Da eine verfassungsrechtliche Beschränkung auf öffentliche Versammlungen nicht besteht, wird durch die Neuregelung Klarheit bei der Rechtsanwendung in diesem speziellen Teilbereich gewährleistet.²⁴

Der E-PIRATEN ist hinsichtlich der Definition sowie der später in § 5 Abs. 4 E-PIRATEN vorgeschlagene Privilegierung von „Kleinversammlungen“ indes problematisch.²⁵ Regelmäßig wird es für Veranstalter öffentlicher Versammlungen schwer abzuschätzen sein, wie viele Personen tatsächlich erscheinen werden.

Schutzaufgabe und Kooperation (§ 3 GE-FDP)

§ 3 GE-FDP ist dem Musterentwurf nachgebildet und verdeutlicht unmittelbar die verfassungsrechtlich bestehende staatliche Schutz- und Gewährleistungsaufgabe. In § 3 Abs. 1 GE-FDP sind die wesentlichen Dimensionen dieser Aufgaben für öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen genannt, sollten jedoch redaktionell angepasst und in die Unterpunkte 1 bis 3 gegliedert werden.

§ 3 Abs. 2 GE-FDP normiert schlüssig den Kooperationsgrundsatz bei öffentlichen Versammlungen und § 3 Abs. 3 GE-FDP schreibt im Rahmen der Kooperation bestimmte Informationspflichten der zuständigen Behörde fest. Damit ist keinesfalls ausgeschlossen, dass eine Kooperation auch bei nichtöffentlichen Versammlungen erfolgt. Einer besonderen Regelung bedarf es jedoch nicht.²⁶

Die im E-SPD/GRÜNE/SSW vorgeschlagene Ergänzung „Konfliktmanagement ist Bestandteil der Kooperation“ kann durchaus noch einmal ausdrücklich den Kooperationsgrundsatz unterstreichen und ihn klarstellend ausformen, ohne zugleich als politische Leitlinie unmittelbar Einfluss auf die im Einzelfall zu wählende Taktik zu nehmen.²⁷ Insofern wird die Ergänzung begrüßt. Ausgesprochen positiv ist zu bewerten, dass im Gegensatz zum Gesetzent-

²¹ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 267.

²² 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.

²³ Dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 72.

²⁴ Dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 383, 400.

²⁵ Zu einem vergleichbaren Vorschlag vgl. § 6 I Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 2.11.2011, Drucksache 17/1955 und dazu kritisch Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, Ein Versammlungsgesetz für Schleswig-Holstein, S. 10 (16).

²⁶ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 19.

²⁷ So z.B. noch § 13 (Konfliktmanagement) im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 2.11.2011, Drucksache 17/1955; dazu Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, Ein Versammlungsgesetz für Schleswig-Holstein, S. 11 (14).

wurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 2.11.2011²⁸ im E-SPD/GRÜNE/SSW einer deutlichen Straffung der hoheitlichen Schutz- und Kooperationspflichten zugestimmt wird.²⁹

Anwendbarkeit des Polizeirechts (§ 9 GE-FDP)

Die Transferklausel des § 9 GE-FDP in das allgemeine Gefahrenabwehrrecht entspricht der des vorliegenden Musterentwurfs³⁰ und ist schlüssig. Es handelt sich um eine durch den Gesetzgeber festgeschriebene Variante der sogenannten „Ergänzungstheorie“.³¹ § 9 GE-FDP begründet die Befugnis, unter Beachtung der festgeschriebenen Voraussetzungen („unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung“) auf die Normen des Landespolizeirechts (= Landesverwaltungsgesetz – Abschnitt III / Öffentliche Sicherheit) zugreifen zu können. Im Sinne des verfassungsrechtlichen Zitiergebotes aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Versammlungsfreiheit in diesem Fall durch § 9 GE-FDP eingeschränkt, nicht hingegen durch die ergänzend herangezogenen Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG). Damit erübrigt sich auch die Berücksichtigung des Zitiergebotes im LVwG.³²

Im E-SPD/GRÜNE/SSW wird vorgeschlagen, den Begriff „Polizeirecht“ in „allgemeines Ordnungsrecht“ zu ändern. Dabei wird der Bedeutungsinhalt des Begriffs „Polizeirecht“ (= Gefahrenabwehrrecht) zu eng interpretiert und auf den formellen Polizeibegriff ausgerichtet. Soll sich der Gesetzestext indes unmittelbar „auf das geltende Recht in Schleswig-Holstein beziehen“³³, so ist der Begriff durch „Landesverwaltungsgesetz“ zu ersetzen. Dies ist aus Gründen der Normenklarheit jedoch nicht zwingend erforderlich.

Der E-PIRATEN will den Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ durch einen neu eingefügten § 9 Abs. 1 ausdrücklich herausstellen und begründet dies mit bestehenden „Abgrenzungsschwierigkeiten unter Geltung des Bundesversammlungsgesetzes“³⁴. Da die tatbestandmäßigen Voraussetzungen nunmehr in § 9 GE-FDP ausdrücklich und eindeutig geregelt sind, erscheint diese Ergänzung indes nicht geboten.

Anzeige (§ 10 GE-FDP)

In § 10 GE-FDP wird die Anzeigepflicht in enger Anlehnung an den Musterentwurf überzeugend und praxisnah geregelt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es zunächst zu begrüßen, dass der herkömmliche Begriff der „Anmeldung“ in § 14 VersG des Bundes in „Anzeige“ geändert wurde.

Die Inhalte der Anzeige werden in § 10 Abs. 2 GE-FDP benannt. Es handelt sich dabei um das erforderliche Maß an Daten, die einerseits zur Vorbereitung des Kooperationsgespräches dienen, andererseits die Behörden in die Lage versetzen sollen, die Versammlung unter freiem Himmel zu gewährleisten.

²⁸ Drucksache 17/1955.

²⁹ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, Ein Versammlungsgesetz für Schleswig-Holstein, S. 11 (15).

³⁰ § 9 Musterentwurf; siehe dazu Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 29 und Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, S. 10 (26).

³¹ Vgl. Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 225 mit Hinweis auf die BVerwGE 64, 55 („Mörderbande-Fall“).

³² Anders hingegen die Regelungen in Bayern (Art. 74 BayPAG), Niedersachsen (§ 10 NdsSOG) und Rheinland-Pfalz (§ 8 POG RP).

³³ So Begründung im E-SPD/GRÜNE/SSW, Umdruck 18/1269, S. 15 (zu 2.9).

³⁴ Siehe Begründung im E-PIRATEN, Umdruck 18/1318, S. 10 (zu Nr. 10, 11, 12).

Die Frist von „48 Stunden vor der Einladung“ ist angemessen. Ergänzend sollten allerdings neben Sonn- und Feiertagen auch Samstage außer Betracht bleiben.³⁵ Mit dieser Wochenend- und Feiertagsregelung wird dem Arbeitsalltag von Verwaltungsbehörden entsprochen und sie würde zu keiner maßgeblichen Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit führen.³⁶

Dem verfassungsrechtlichen Standard entsprechen die Regelungen der Eilversammlung in § 10 Abs. 3 GE-FDP und der Spontanversammlung in § 10 Abs. 4 GE-FDP.

Nicht erforderlich ist indes die in § 9 Abs. 1 Satz 4 E-SPD/Grüne/SSW wohl nach bayerischem Vorbild³⁷ aufgenommene Anzeigenbegrenzung auf einen Zeitraum von „frühestens zwei Jahren vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn“. Es ist inzwischen allgemein anerkannt, dass das sogenannte Erstanmelderprivileg („Prioritätsgrundsatz“) nicht automatisch und umfänglich greift.³⁸ So ist stets ein aktueller Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen im Sinne der „praktischen Konkordanz“ herzustellen.³⁹ Weiter ist der in § 9 Abs. 2 Satz 5 E-SPD/Grüne/SSW aufgenommene Zusatz, dass wesentliche Änderungen der Angaben in der Anzeige der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen sind, entbehrlich. Zum einen hat der Veranstalter selbst ein Interesse daran, dass die Behörden immer über den aktuellen Sachstand der geplanten Versammlung verfügen. Zum anderen handelt es sich bei der Formulierung „wesentliche Änderungen“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der weite Interpretationsräume eröffnet. Darüber hinaus sei angemerkt, dass es sich bei den erforderlichen Angaben in der Anzeige schon um diese wesentlichen Inhalte handelt. Eine weitere Differenzierung erschließt sich nicht.

Nicht überzeugen kann § 10 E-PIRATEN⁴⁰, der weitgehend die Regelungen des VersG des Bundes übernimmt. Einerseits wird hinsichtlich der 48 Stunden-Frist keine Einschränkung in Bezug auf die Wochenend- und Feiertage vorgenommen, andererseits findet keine genauere Beschreibung der Anzeigeninhalte statt.

Auf die Befreiung der sogenannten Kleinversammlung nach § 10 Abs. 4 E-PIRATEN von der Anzeigeverpflichtung sollte verzichtet werden. Weder ist dadurch eine Stärkung des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit zu erkennen noch erschließt sich die Bestimmung der Personenanzahl. Daneben dürfte es insbesondere im Vorfeld einer Versammlung schwierig abzuschätzen sein, wie viele Personen tatsächlich erscheinen werden.

Beschränkungen, Verbot, Auflösung (§ 13 GE-FDP)

Der GE-FDP und die vorliegenden Änderungsentwürfe orientieren sich hinsichtlich von Beschränkungen, Verbot und Auflösung stark am Musterentwurf, weisen aber differenzierte Betrachtungen bei der Verbotsregelung für symbolträchtigen Orte und Tage (§ 13 Abs. 4 GE-FDP) auf. Nachvollziehbar wird in der Norm auf die Ausweisung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung verzichtet.⁴¹ Darüber hinaus wird im E-PIRATEN auf das Verbot der Ersatzversammlungen verzichtet. Aber gerade die ausdrückliche Untersagung von Ersatzversammlungen für aufgelöste Versammlungen (§ 13 Abs. 7 GE-FDP) schafft Rechtsklarheit sowie Rechtssicherheit.

³⁵ So z.B. § 10 Musterentwurf, Art. 13 I BayVersG, § 5 I NversG; vgl. auch Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, Ein Versammlungsgesetz für Schleswig-Holstein, S. 11 (16).

³⁶ Vgl. dazu auch Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 34.

³⁷ Vgl. dazu Art. 13 I BayVersG.

³⁸ So auch BVerfG v. 6.5.2005, NVwZ 2005, S. 1055.

³⁹ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 239; Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 98.

⁴⁰ Vgl. zur Begründung E-PIRATEN, Umdruck 18/1318, S. 11 (zu Nr. 14, 15, 16).

⁴¹ Anders Art. 15 BayPAG, § 8 NversG, § 15 SächsVersG.

Es erscheint durchaus sinnvoll, die Regelung über Verbote an symbolhaften Orten und Tagen wie vorgeschlagen in die allgemeine Befugnisnorm als eigenen Absatz (§ 13 Abs. 4 GE-FDP) zu integrieren. Zwar weichen damit alle Entwürfe vom Musterentwurf ab, der das Verbot in eine separate Norm kleidet, daraus sind indes keine negativen Folgen abzuleiten.

Bereit unter dem Eindruck einer am 8.5.2005 geplanten NPD-Demonstration am Brandenburger Tor hatte der Bundesgesetzgeber das Versammlungsrecht in kürzester Zeit verschärft. Neben einer Modifizierung des § 130 StGB wurde auch die Bestimmung des § 15 VersG Bund ergänzt.⁴² Es sollte insbesondere das Verbot von friedensgefährdenden Versammlungen an Orten erleichtert werden, die an die Opfer organisierter menschenunwürdiger Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern.⁴³

Das BVerfG⁴⁴ hat zum Verbot von Heiß-Gedenkveranstaltungen in Wunsiedel die Möglichkeiten und Grenzen von Verbotstatbeständen in Bezug auf § 130 Abs. 4 StGB beschrieben. Damit ist diese Entscheidung wegweisend für den Gesetzgeber. Gleich zu Beginn der Entscheidungsbegründung wird darauf hingewiesen, dass der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden kann, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken. Damit richtet sich die Reichweite der Versammlungsfreiheit insoweit nach dem Umfang des von Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG gewährten Schutzes. Nach Art. 5 Abs. 2 Alt. 1 GG findet die Meinungsfreiheit ihre Grenzen in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Das Gericht stuft § 130 Abs. 4 StGB als Sonderrecht zur Abwehr von solchen Rechtsgutverletzungen ein, die sich aus der Äußerung einer bestimmten Meinung, nämlich der „*Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft*“ ergeben. An anderer Stelle der Begründung wird hervorgehoben, dass das Grundgesetz kein „*allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip*“ kennt. „*Das Grundgesetz gewährt Meinungsfreiheit im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung vielmehr grundsätzlich auch den Feinden der Freiheit*“. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG erlauben nicht den Zugriff auf die Gesinnung, sondern ermächtigen erst dann zum Eingriff, „*wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen*“.

Nicht tragfähig für die Rechtfertigung von Eingriffen ist ein Verständnis des öffentlichen Friedens, das auf die Wahrung von als grundlegend angesehenen sozialen oder ethischen Anschauungen zielt.⁴⁵ Ein legitimer Zweck ist der öffentliche Friede jedoch in einem Verständnis als Gewährleistung von Friedlichkeit.⁴⁶ Ziel ist hier der Schutz vor Äußerungen, die ihrem Inhalt nach erkennbar auf rechtsgutgefährdende Handlungen hin angelegt sind, d.h. den Übergang zu Aggression oder Rechtsbruch markieren. Gemeint sind damit beispielsweise Appelle oder Emotionalisierungen, die bei den angesprochenen Personen Handlungsbereitschaft auslösen oder Hemmschwellen herabsetzen oder Dritte unmittelbar einschüchtern.

Dass ein „*Gutheißens der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft*“ heute regelmäßig als Aggression und als Angriff gegenüber denjenigen erscheint, die sich in ihren Werten und Rechten erneut in Frage gestellt sehen, ist nach Auffassung des Gerichts verfassungsrechtlich tragfähig. Die öffentlich oder in einer Versammlung zum Ausdruck gebrachte Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der historischen nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft durfte der Gesetzgeber grundsätzlich als eine strafwürdige und hinrei-

⁴² BGBl 2005 I S. 969.

⁴³ Vgl. dazu z. B. Brenneisen/Wilksen, 2006, Das Versammlungsverbot nach § 15 VersG, Kriminalistik, S. 265.

⁴⁴ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47 (= BVerfGE 124, 300)

⁴⁵ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47 (52).

⁴⁶ Vgl. auch Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 56.

chend bestimmte erfasste Störung des öffentlichen Friedens ansehen, da dadurch auch die Würde der Opfer verletzt wird.⁴⁷

Das BVerfG verknüpft im Kern das Merkmal des öffentlichen Friedens eng mit der Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und zieht damit enge Grenzen. An diesem Maßstab sollte sich die Befugnisnorm ausrichten, um verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen zu wirken.⁴⁸

§ 13 Abs. 4 GE-FDP beschreibt Versammlungsregelungen an symbolhaften Tagen und Orten. In diesem Zusammenhang werden zwei Hauptanwendungsfälle alternativ entwickelt. Beide Varianten können jedoch nicht überzeugen, da sie nicht den Anforderungen des BVerfG entsprechen. Lediglich auf die „*Beeinträchtigung der Würde der Opfer*“ (Buchstabe a) oder auf die „*unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen*“ (Buchstabe b) abzuheben, dürfte nicht ausreichen. Zudem ist der Aufbau der zweiten Variante (Buchstabe b) nicht gelungen, da darin eigentlich noch eine dritte Variante enthalten ist. Allein diese Variante, nämlich die Billigung, Verherrlichung oder Verharmlosung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, dürfte dem verfassungsrechtlichen Standard genügen. Entsprechend sind die Inhalte neu zu ordnen und kumulativ zu verbinden.

Auch der E-SPD/GRÜNE/SSW weist verfassungsrechtliche Schwächen auf. Zunächst hebt sich die Norm von § 13 Abs. 4 GE-FDP in der Form ab, dass nicht nur symbolträchtige Orte und Tage erfasst werden, sondern darüber hinaus gegen jede Versammlung vorgegangen werden kann, sofern „*die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht, gerechtfertigt oder verharmlost wird [...] und dadurch der öffentliche Friede in einer der Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährdet wird*“. Die beiden prägenden Alternativen (Nr. 1 und Nr. 2) sind ebenfalls eigenständig modelliert und ergänzen sich nicht.⁴⁹ Bei Nr. 1 ist zu kritisieren, dass sich der Tatbestand ausschließlich auf die Beeinträchtigung der Würde der Opfer bzw. auf die erhebliche Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen konzentriert. Nr. 2 dürfte hingegen den Anforderungen des BVerfG⁵⁰ entsprechen, da sowohl ein Bezug zum „*öffentlichen Frieden*“ mit Würdebezug als auch zum „*Gutheißen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft*“ hergestellt wurde. Nr. 1 müsste demnach überarbeitet oder eine Brücke zwischen den Alternativen geschlagen werden.

§ 13 Abs. 4 E-CDU beschränkt sich auf symbolträchtige Orte sowie Tage und verknüpft diesen Aspekt mit der „*unmittelbaren Gefahr einer erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen*“. Das erkennbare Defizit der hinreichenden Bestimmtheit soll durch einen Enumerativkatalog ausgeglichen werden. Dabei kann aber nur das erste Regelbeispiel (Buchstabe a) überzeugen, denn die „*Gutheilung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft*“ spiegelt die Auffassung des BVerfG⁵¹ wider. Die übrigen Beispiele (Buchstaben b – d) dürften zu offen bzw. zu allgemein gefasst sein und damit die verfassungsrechtliche Hürde verfehlen.

Der E-PIRATEN ist indes inhaltsgleich mit § 19 Musterentwurf, wonach symbolträchtige Orte

⁴⁷ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47 (55).

⁴⁸ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 57.

⁴⁹ Der E-SPD/GRÜNE/SSW ist weitgehend deckungsgleich mit Art. 15 II BayVersG. Kritisch zu Art. 15 II Nr. 1b äußerten sich bereits frühzeitig Hanschmann, 2009, zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes, DÖV, S. 398 und Kutscha, 2008, Neues Versammlungsrecht – Bayern als Modell?, NVwZ, S. 1210.

⁵⁰ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47.

⁵¹ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47.

und Tage detailliert geregelt werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind sowohl die Inhalte als auch die Struktur der Norm überzeugend. Die Formulierungen nehmen die Leitlinien des BVerfG auf und entwickeln diese zu einem tragfähigen Tatbestand. Ort und Tage werden gesetzlich näher bestimmt.

Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen (§ 14 GE-FDP)

Die Regelungen der Teilnahmeuntersagung sowie des Ausschlusses von Personen in § 14 GE-FDP sind sinnvoll, entsprechen weitgehend dem Musterentwurf und werden den Bedürfnissen der Verwaltungspraxis gerecht. Insbesondere ist es nicht mehr erforderlich, eine Teilnahmeuntersagung als nicht unproblematische Minusmaßnahme zum Versammlungsvollverbot auszuweisen und damit allein über die juristische Methodik zu argumentieren.⁵²

Von den Maßnahmen des § 14 GE-FDP können auch Nichtteilnehmer betroffen sein. Wenngleich diese Regelung eigentlich überflüssig ist, da sich diese Personen nicht auf Art. 8 GG berufen können und damit unmittelbar dem Regime des allgemeinen Polizeirechts unterliegen, wird durch die Gleichbehandlung möglichen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Teilnahme oder Anwesenheit vorgebeugt.

In § 14 E-PIRATEN kann weder der Formulierungsvorschlag noch die Begründung hinsichtlich der Teilnahmeuntersagung überzeugen.⁵³ Warum bei einer entsprechenden Gefahrenlage „ein behördliches Ausschlussrecht im Vorhinein [...] der Versammlungsfreiheit nicht gerecht“ wird, ist nicht nachvollziehbar. Es macht keinen Sinn, potenzielle Störer zunächst in die Versammlung zu lassen, um sie dann auszuschließen.⁵⁴ Damit kann unter Umständen sogar die Durchführung der Gesamtveranstaltung gefährdet werden.

Kontrollstellen (§ 15 GE-FDP)

Eine Regelung von Vorfeldkontrollen entspricht der Philosophie des Musterentwurfes⁵⁵, führt grundsätzlich zu einem hohen Maß an Klarheit für alle Beteiligten und ist daher zu begrüßen.⁵⁶

Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung des § 15 GE-FDP misslungen. Zunächst fehlen in § 15 Abs. 1 GE-FDP die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Einrichtung von Kontrollstellen, so dass hier nur das Übermaßverbot begrenzend wirkt. Dies ist wenig überzeugend und wird dem hohen Stellenwert der Versammlungsfreiheit nicht gerecht. Kontrollstellen sollten an einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Versammlung ausgerichtet oder alternativ an durch tatsächliche Anhaltspunkte zu belegende bevorstehende Zuwiderhandlungen gegen das Waffen-, Uniform-, Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot geknüpft werden.⁵⁷

Aber auch die Rechtsfolge ist in § 15 GE-FDP nicht ausreichend ausgewiesen worden und bleibt deutlich hinter den erforderlichen und heute bestehenden polizeitaktischen Möglichkei-

⁵² Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 292.

⁵³ Vgl. dazu E-PIRATEN, Umdruck 18/1318, S. 12 (zu Nr. 20).

⁵⁴ Zur Teilnahmeuntersagung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt vgl. Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 211.

⁵⁵ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 45 (die Autoren begründen diesen Ansatz mit besonderen grundrechtlichen Gefährdungen).

⁵⁶ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, S. 10 (27).

⁵⁷ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, S. 10 (27).

ten zurück.⁵⁸ Unabhängig von den in den § 15 Abs. 2 und 3 GE-FDP genannten weitergehenden Anhaltspunkten sollten an einer Kontrollstelle grundsätzlich das Anhalten von Personen und Fahrzeugen, die Identitätsfeststellung, der darauf aufbauende Datenabgleich sowie die Durchsuchung von Personen und Sachen möglich sein.⁵⁹ Gerade über die Feststellung der Identität und den nachfolgenden Datenabgleich wird im konkreten Fall nämlich häufig auf Durchsuchungsmaßnahmen verzichtet werden können. Damit dienen diese informationellen Maßnahmen im Ergebnis dem Schutz der Versammlungsfreiheit und verhindern eingriffsintensive Maßnahmen zu Lasten der einzelnen Grundrechtsträger. Der Vorschlag des Arbeitskreises Versammlungsrecht⁶⁰, Kontrollen wegen der besonderen grundrechtlichen Gefährdungen grundsätzlich anonym durchzuführen, überzeugt hier nicht.

Die grundsätzliche Normierung von Kontrollstellen wird im Übrigen auch durch die E-SPD/GRÜNE/SSW, E-PIRATEN und E-CDU gestützt, so dass hier weitgehende Einigkeit über die Einführung der Rechtsfigur festzustellen ist. Die in den Änderungsanträgen geäußerte Kritik⁶¹ an den fehlenden tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Einrichtung von Kontrollstellen ist nachvollziehbar und oben bereits bestätigend dargelegt worden.

Die im E-SPD/GRÜNE/SSW vorgeschlagene Ergänzung der Rechtsfolge um die „*Sicherstellung*“ ist ebenfalls schlüssig. Zwar dürften aufgefundene Gegenstände zumeist der strafprozessualen Beschlagnahme⁶² unterliegen, jedoch kommen vor dem Hintergrund der Neuordnung des Abschnittes IV durchaus auch gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen in Betracht.⁶³

Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen (§§ 16, 21 GE-FDP)

Informationelle Eingriffsmaßnahmen sind in § 16 GE-FDP für Versammlungen unter freiem Himmel und in § 21 GE-FDP für Versammlungen in geschlossenen Räumen normiert und tatbestandsmäßig an die unterschiedlichen Einschränkungsmöglichkeiten gebunden. Die Regelungen orientieren sich am Musterentwurf sowie an §§ 12, 17 NVersG und stellen einen deutlichen Fortschritt im Vergleich zum bestehenden Bundesrecht dar. Im Hinblick auf die anzustrebende Normenklarheit gehen sie sogar über den Musterentwurf und alle bisher vorliegenden Landesgesetze hinaus, da auch Informationseingriffe ohne Technikeinsatz Aufnahme gefunden haben.⁶⁴ Insofern erübrigt sich die Argumentation über die juristische Methodik oder u.U. nunmehr über die Anwendbarkeit der Transferklausel des § 9 GE-FDP.

Begrüßenswert ist es, dass Aufnahmen und Aufzeichnungen nur offen, das heißt für die jeweiligen Grundrechtsträger erkennbar⁶⁵, vorgenommen werden dürfen. Allerdings sollte eine ausdrückliche Aussage dazu erfolgen, ob die Datenerhebung ohne Technikeinsatz ebenfalls nur offen zulässig ist, bzw. ob auch für Dritte nicht erkennbare oder verdeckte Maßnahmen

⁵⁸ Allerdings kann unter der Regie des Bundesrechts die Vorfeldkontrolle nur über den methodischen Erst-Recht-Schluss *argumentum a maiore ad minus* in Verbindung mit der Ergänzungstheorie des BVerwG begründet werden; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 293 ff.

⁵⁹ Vgl. auch Knappe/Schönrock, 2012, Die Verbindung von Recht und Taktik, Die Polizei, S. 297.

⁶⁰ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 46.

⁶¹ Begründung im E-SPD/GRÜNE/SSW, Umdruck 18/1269, S. 17 (zu 2.15); E-PIRATEN, Umdruck 18/1318, S. 13 (zu Nr. 21).

⁶² Dies gilt sowohl für die Beweismittel- als auch für die Einziehungsbeschlagnahme.

⁶³ Kritisch in diesem Zusammenhang Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 367.

⁶⁴ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, S. 10 (27); siehe dazu Brenneisen/Sievers, 2009, Hat das BayVersG Modellcharakter? Die Entwicklung des Versammlungsrechts in den Bundesländern nach der Föderalismusreform I, Die Polizei, S. 71.

⁶⁵ Eingriffsrechtlich ist eine Unterscheidung zwischen offenen, nicht erkennbaren und verdeckten Maßnahmen zu berücksichtigen; vgl. § 2 Abs. 3 HmbPolDVG und dazu Beaucamp et al., 2009, Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, S. 302.

zulässig sind.

Die tatbestandsmäßigen Anforderungen an Übersichtsaufnahmen („*Kamera-Monitor-Prinzip*“⁶⁶) sollten außerdem gesenkt werden, denn das BVerfG⁶⁷ hat die Maßnahme wegen der relativ geringen Grundrechtsrelevanz bewusst lediglich an die „*Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung*“ als Mindestvoraussetzung geknüpft.

Der E-SPD/GRÜNE/SSW geht über den GE-FDP hinaus. Er lässt informationelle Maßnahmen „*bei oder im Zusammenhang*“ mit öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel (§ 15 E-SPD/GRÜNE/SSW) oder in geschlossenen Räumen (§ 21 E-SPD/GRÜNE/SSW) zu, während der GE-FDP restriktiver gefasst ist. Hinsichtlich der Übersichtsaufnahmen orientiert sich der Vorschlag an der vorgenannten Entscheidung des BVerfG und fordert damit keine konkrete Gefahrenlage. Allerdings finden Informationseingriffe ohne Technikeinsatz keine Berücksichtigung, so dass hier nur die Argumentation über die Minusmaßnahmentheorie einschließlich aller damit verbundenen Schwächen bzw. der Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht über die genannte Transferklausel bleibt. Außerdem sind Aufnahmen nicht zwingend offen, wenn die Versammlungsleitung davon unverzüglich Kenntnis erhält.⁶⁸ Vielmehr müssen die Maßnahmen für die konkret davon betroffenen Personen erkennbar sein. Die Information der Versammlungsleitung allein reicht nicht aus.

Begrüßenswert ist der E-CDU zu Übersichtsaufnahmen und –aufzeichnungen, da ausdrücklich die Entscheidung des BVerfG vom 17.2.2009 in der Begründung genannt und die geforderten tatbestandsmäßigen Voraussetzungen übernommen werden.⁶⁹

Nicht zielführend ist indes der E-PIRATEN, in dem es hinsichtlich präventiver Informationseingriffe heißt: „*Polizeiliche Bild- und Tonaufnahmen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen finden nicht statt.*“ Die Zielstellung einer „*unbefangene(n) Teilnahme an Versammlungen*“ und die Vermeidung von „*Einschüchterungswirkungen*“⁷⁰ sind zwar anerkennenswert, allerdings muss der Staat auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, durch geeignete Maßnahmen seinem Schutzauftrag nachzukommen. Im Übrigen würde die Umsetzung des Änderungsvorschlages die Diskussion eröffnen, ob informationelle Maßnahmen ohne Technikeinsatz über die Transferklausel begründet werden können.

Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot (§ 17 GE-FDP)

§ 17 GE-FDP nimmt das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot⁷¹ des § 17a VersG des Bundes auf und modifiziert die Regelungen in bereichsspezifischer Hinsicht.

Die Norm findet zunächst auf öffentliche Veranstaltungen außerhalb des Schutzbereichs des Art. 8 GG keine Anwendung mehr. Dies ist zu begrüßen, da das spezielle Versammlungsrecht auch tatsächlich Versammlungen vorbehalten bleiben sollte.⁷²

Das Vermummungsverbot ist in § 17 Abs. 1 Nr. 1 GE-FDP im Vergleich zum Bundesrecht enger gefasst. Die Norm unterscheidet nicht mehr zwischen dem Tragen und dem Mitführen von Vermummungsgegenständen. Außerdem muss die Identitätsverschleierung darauf gerichtet sein „*eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit*

⁶⁶ Brenneisen/Wilksen/Staack, 2011, VG Berlin bestätigt die Eingriffsqualität der Maßnahme, PVT, S. 144.

⁶⁷ BVerfG v. 17.2.2009, NJW 2009, S. 1481 (= BVerfGE 122, 342).

⁶⁸ So aber die Formulierung in § 15 III E-SPD/GRÜNE/SSW.

⁶⁹ E-CDU v. 11.6.2013, Umdruck 18/1314, S. 9 (zu 8).

⁷⁰ E-PIRATEN, Umdruck 18/1318, S. 13 (zu Nr. 22) und S. 15 (zu Nr. 26).

⁷¹ In weitgehender Übereinstimmung mit dem Musterentwurf (§ 17) und dem NVersG (§ 9) wird nicht mehr von „Schutzwaffen“ sondern von „Schutzausrüstung“ gesprochen. Anders hingegen das BayVersG (Art. 16).

⁷² Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 200.

durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern“. Wenngleich die verfassungsrechtliche Gestaltungs- und Typenfreiheit durchaus für eine Begrenzung des Verbots auf repressive Grundfälle spricht,⁷³ dürften damit doch erhebliche Abgrenzungsprobleme entstehen. Aus diesem Grunde erfolgt in den bisher vorliegenden Landesgesetzen⁷⁴ keine Differenzierung zwischen präventiven und repressiven Grundannahmen, so dass § 17 GE-FDP auch im Interesse einer länderübergreifenden Angleichung offener gestaltet werden sollte.⁷⁵

Weiter wird in Anlehnung an § 17 Musterentwurf und § 9 NVersG nicht mehr zwischen Schutzgegenständen im technischen und nichttechnischen Sinne differenziert.⁷⁶ Das heißt, neben der Eignung ist stets der erkennbare Wille erforderlich, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren.⁷⁷ Diese Änderung ist sinnvoll, entspricht § 17 Abs. 2 Nr. 2 Musterentwurf, Art. 16 Abs. 1 BayVersG und § 9 Abs. 1 NVersG und wird der Bedeutung sowie der ausgewiesenen Zielstellung des speziellen Gefahrenabwehrgesetzes gerecht.⁷⁸

Nach § 17 Abs. 2 GE-FDP trifft die zuständige Behörde zur Durchsetzung der Verbote Anordnungen. Nur bei einer Missachtung dieser Anordnungen liegt eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 7 GE-FDP vor. Es gilt der Grundsatz der gesetzlich normierten Verwaltungsakzessorietät. Damit leistet der Gesetzentwurf einen wichtigen Beitrag zum Schutz der verfassungsrechtlichen Gestaltungs- und Typenfreiheit.⁷⁹ Die Norm beruht auf der Grundannahme, dass von Art. 8 GG auch die Entscheidung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Art ihrer Aufmachung umfasst ist. Dies gilt grundsätzlich für das Mitführen von Gegenständen, die Anonymität ermöglichen, als auch von solchen, die Schutz vor Verletzungen durch dritte Personen gewährleisten.⁸⁰

Der E-PIRATEN geht deutlich über den GE-FDP hinaus und lässt die Vermummung zur Verhinderung einer Identifizierung grundsätzlich zu. Nur *„soweit Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, dass eine erhebliche Gefährdung der Versammlung nur bei Identifizierung von einzelnen Personen abgewehrt werden kann“*, soll die Polizei das Recht erhalten, allgemein oder für einzelne Personen ein zeitlich begrenztes Vermummungsverbot auszusprechen. In der Begründung wird u.a. darauf hingewiesen, dass die in der Praxis festzustellende *„Identifizierung durch andere Akteure als die Polizei eine Hemmschwelle bei der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit bedeutet.“*⁸¹ Dieser Änderungsvorschlag ist indes mit der abstrakten⁸² Gefährlichkeit des Verhaltens sowie der Wahrnehmung hoheitlicher Schutzaufgaben im Versammlungsgeschehen nicht vereinbar.

Nicht erforderlich ist die im E-CDU vorgeschlagene und im bisherigen Bundesrecht vorgesehene Differenzierung zwischen dem *„Mitführen“* und dem *„Tragen“* von Vermummungsgegenständen.⁸³ Außerdem bleibt in diesem Kontext die Bedeutung der im GE-FDP vorgesehenen *„Verwaltungsakzessorietät“* unklar. Allerdings sollte aus dem E-CDU die weitere Fas-

⁷³ So auch § 17 I 1 Musterentwurf und dazu Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 51 sowie Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 198 (unter Hinweis auf das LG Hannover, StV 2010, S. 640).

⁷⁴ Siehe Art. 16 II BayVersG, § 9 II NVersG, § 17 II SächsVersG, § 15 II VersammlG LSA.

⁷⁵ So auch Begründung zum E-CDU v. 11.6.2013, Umdruck 18/1314, S. 9 (zu 9).

⁷⁶ Vgl. auch Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 195.

⁷⁷ Siehe dazu auch Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 196.

⁷⁸ Anders § 17 I SächsVersG und missverständlich § 15 i.V.m. § 26 II 1 VersammlG LSA.

⁷⁹ Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, S. 10 (28).

⁸⁰ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 52.

⁸¹ Umdruck 18/1318, S. 14 (zu Nr. 23).

⁸² So z.B. OVG Lüneburg v. 28.6.2013, Az. 11 LA 27/13.

⁸³ Der Hinweis auf ein erhöhtes Gefährdungspotenzial und die damit anzupassende Rechtsfolge überzeugt nicht; vgl. Umdruck 18/1314, S. 9 (zu 9).

sung zum Vermummungsverbot und die damit verbundene Ausrichtung an der Verhinderung einer „*hoheitlichen Feststellung der Identität*“ übernommen werden.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung wird die im GE-FDP enthaltene Fassung des Vermummungs- und Schutzgegenständeverbots im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dem hohen Stellenwert des Art. 8 GG gerecht⁸⁴ und ermöglicht zugleich bei Bedarf eine angemessene Reaktion des Staates. Negative Auswirkungen sind anhand vorliegender Erfahrungen in Bayern und Niedersachsen zumindest nicht belegbar.

Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§§ 22, 23 GE-FDP)

Der GE-FDP stellt einen überzeugenden Beitrag zur Entkriminalisierung des Versammlungsgeschehens dar. Es ist insbesondere zu begrüßen, dass Zuwiderhandlungen gegen das Uniform-, Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbot zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft und zugleich an eine vorausgehende Verwaltungsmaßnahme („*Verwaltungsakzessorietät*“⁸⁵) geknüpft worden sind (§ 23 Abs. 1 Nr. 7). Dieser Ansatz entspricht der verfassungsrechtlich gewährleisteten Gestaltungs- und Typenfreiheit und schränkt - entgegen zum Teil bestehenden Befürchtungen⁸⁶ - die Möglichkeit zu gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen keinesfalls ein.⁸⁷ Berechtigt hat das OVG Lüneburg aktuell festgestellt, dass vermummte Personen in einer Versammlung keinesfalls automatisch Gewaltbereitschaft indizieren sondern von ihnen lediglich eine abstrakte Gefahr ausgeht.⁸⁸ Der Staat wird im verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsgeschehen jedoch nicht primär zur Durchsetzung abstrakter Normen, sondern vielmehr zur Verhinderung konkret bevorstehender Gewalttätigkeiten tätig. In diesem Fall stehen die modifizierten Straf- und Bußgeldvorschriften einem hoheitlichen Einschreiten jedoch keinesfalls entgegen. Die Einschreitschwelle wird nicht erhöht.

Zum Waffenverbot des § 8 sollte allerdings ergänzend eine Subsidiaritätsklausel nach dem Vorbild des § 20 Abs. 1 Nr. 1 NVerstG und § 21 Abs. 2 VerStGB Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen⁸⁹ eingefügt werden, um Wertungswidersprüchen und einer Ungleichbehandlung bei der Strafzumessung entgegenzuwirken.⁹⁰ Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 EGStGB kann Landesrecht nämlich nur eine Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren vorsehen. Dieser Ansatz würde der besonderen Gefährlichkeit des genannten Verhaltens im Versammlungsgeschehen indes nicht gerecht werden.

Die Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit und die Bindung an vorausgehende Verwaltungsmaßnahmen werden auch im E-SPD/GRÜNE/SSW gestützt. Im vorliegenden Änderungsantrag werden nur redaktionelle Anpassungen⁹¹ und eine differenzierte Ausweisung der vorgesehenen Geldbußen vorgeschlagen.

Der E-PIRATEN beinhaltet ebenfalls den der Verfassung entspringenden Entkriminalisie-

⁸⁴ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 51.

⁸⁵ Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 225.

⁸⁶ Stellungnahme der Deutschen Polizeigewerkschaft im dbb (DPoIG), Umdruck 17/3694. Auch die polizeiliche Praxis weist zum Teil auf Probleme bei der Ermessensausübung hin, ohne dass dies jedoch belegt werden kann. Vielmehr wird wiederholt mit der höheren Einschreitschwelle bei einer Einstufung von Verbotstatbeständen als Ordnungswidrigkeit argumentiert. Dabei wird allerdings die eigentliche Zielstellung einer hoheitlichen Reaktion nicht ausreichend berücksichtigt. Problematisch könnte allein die Signalwirkung der Herabstufung auf potenzielle Gewalttäter sein.

⁸⁷ So auch Kniessel/Poscher, in: Lisken/Denninger/Rachor, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 1221.

⁸⁸ OVG Lüneburg v. 28.6.2013, Az. 11 LA 27/13.

⁸⁹ Landtagsdrucksache 17/1955.

⁹⁰ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 76; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 246.

⁹¹ Redaktionsversehen liegen im GE-FDP in der Tat vor: Vgl. z.B. den Verweis auf § 16 in § 23 I 7.

rungsgedanken. Wie bereits dargestellt, geht die grundsätzliche Zulassung von Gegenständen, „die geeignet sind und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine Identifizierung zu verhindern“ indes zu weit und wird der Wahrnehmung hoheitlicher Schutzaufgaben im Versammlungsgeschehen nicht gerecht.

Nicht überzeugend ist auch die Argumentation mit dem „erhöhten Gefährdungspotential des Vermummtseins“ im E-CDU, dem „durch die Einordnung als Straftat Rechnung getragen werden“ soll.⁹² Insbesondere würden dadurch Wertungswidersprüche zum Schutzgegenständeverbot entstehen, das wohl nach Auffassung der Fraktion auch weiterhin durchgehend als Ordnungswidrigkeit ausgewiesen werden soll.

Einschränkung von Grundrechten (§ 26 GE-FDP)

§ 26 GE-FDP nimmt unter anderem Bezug auf „Art. 113 der Verfassung“. Diese Norm ist jedoch Bestandteil der Bayerischen Landesverfassung⁹³, wohl versehentlich übernommen worden und damit zu streichen.⁹⁴

Die Bezugnahme auf Art. 5 Abs. 1 GG (Meinungsfreiheit) und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) ist nicht zwingend, da nach überwiegender Auffassung das Zitiergebot hier keine Anwendung findet.⁹⁵ Gleiches gilt für den im E-SPD/GRÜNE/SSW zusätzlich genannten Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (Eigentum). Insofern sollte im Sinne des E-PIRATEN die Norm neu gefasst werden und ausschließlich Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) aufführen.⁹⁶

4 Ergänzende Regelungen

Nachfolgend wird zu ergänzenden Regelungen Stellung genommen, die sich aus den E-SPD/GRÜNE/SSW, E-CDU und E-PIRATEN ergeben und sich den unter Abschnitt 3 aufgeführten Einzelbestimmungen nicht unmittelbar zuordnen lassen.

Befreiungstatbestände vom Waffenverbot (§ 8 E-CDU)

Nach § 8 Abs. 1 E-CDU soll das grundsätzlich mit den verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken⁹⁷ des Art. 8 Abs. 1 GG korrespondierende Waffenverbot modifiziert und – neben redaktionellen Anpassungen – mit Ausnahmetatbeständen verbunden werden. Die vorgeschlagenen Befreiungen sind § 3 Abs. 2 NVersG nachgebildet und überzeugen.⁹⁸ Sie sollten allerdings noch um weitere Fälle ergänzt werden, in denen die durch Art. 8 Abs. 1 GG begründete Regelvermutung der Gefährlichkeit als eindeutig widerlegt angesehen werden kann.⁹⁹ Durch die Normierung wird klargestellt, „dass *Polizeibeamte im Dienst selbstverständlich unter Mitführung ihrer dienstlichen Führungs- und Einsatzmittel und damit auch*

⁹² Vgl. Umdruck 18/1314, S. 10 (zu 11).

⁹³ Vgl. Heinhold, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 350.

⁹⁴ So auch berechtigt E-CDU, Umdruck 18/1314, S. 11 (zu 14).

⁹⁵ Dreier, 2013, Grundgesetz-Kommentar (Band I), 3. Auflage, Art. 19 I, Rdnr. 26; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2012, Grundgesetz-Kommentar, 12. Auflage, Art. 19, Rdnr. 4; Heinhold, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 350; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 258.

⁹⁶ So auch § 23 NVersG.

⁹⁷ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 76; Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 127.

⁹⁸ Anders wohl Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 29.

⁹⁹ Dies gilt insbesondere dann, wenn die Waffen allein als Stilmittel im Rahmen der Gestaltungsfreiheit eingesetzt werden sollen. Vgl. dazu Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 127 und Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 183.

*ihrer Waffen eine Versammlung begleiten und dieser Adressatenkreis somit generell vom Anwendungsbereich des Waffenverbots ausgenommen ist, soweit er dienstlich tätig wird.*¹⁰⁰ Diese Ausnahme gilt zwar auch heute bereits, muss allerdings historisch interpretiert und aus § 11 RVG abgeleitet werden.¹⁰¹ Insofern dient die vorgeschlagene Normierung der wünschenswerten Klarstellung hoheitlicher Befugnisse.

Weiter kommt gemäß § 8 Abs. 1 E-CDU eine Befreiung durch die zuständige Behörde in Betracht, wenn besonders gefährdete Versammlungsteilnehmer durch privaten Personenschutz gesichert werden.¹⁰² Auch dieser Vorschlag ist schlüssig und wird den Erfordernissen der Praxis gerecht. Die Bestimmungen des Waffengesetzes bleiben in diesem Fall allerdings unberührt.

Einsatz von Polizeikräften (§ 9a E-PIRATEN)

Gemäß § 9a E-PIRATEN wird eine Regelung für den „Einsatz von Polizisten“ vorgeschlagen. Die Fraktion begründet diese Ergänzung mit der Absage an eine anlasslose Entsendung von Polizeikräften, zugleich aber auch mit der Notwendigkeit einer niedrighschwelligten Regelung.¹⁰³ Dabei wird allerdings wohl übersehen, dass sich eine pauschale Anwesenheit der Polizei ohnehin nicht mit Art. 8 GG in Einklang bringen lässt.¹⁰⁴ Aufgrund der Gestaltungsfreiheit des Veranstalters und einer möglichen Beeinträchtigung der inneren Versammlungsfreiheit der Teilnehmer ist bei einer Anwesenheit von Polizeikräften, die über eine grundrechtsfreundliche Organisations- und Verfahrensgestaltung hinausgeht, stets von einem Grundrechtseingriff auszugehen.¹⁰⁵ Damit kommt eine Anwesenheit aber nur unter den Voraussetzungen normierter Eingriffsbefugnisse in Betracht. Eine ausdrückliche Regelung über die Anwesenheit der Polizei sollte daher geschaffen werden.¹⁰⁶ Entsprechend der Gender-Prinzipien ist dabei die neutrale Form („Polizeikräfte“) zu verwenden. Die in § 9a Abs. 3 E-PIRATEN ausgestaltete Befugnis, einen „Einsatz der Polizei bei Verdacht einer Straftat mittels Bild- und Tonaufnahme zu dokumentieren“ ist schließlich überflüssig, da sich eine derartige Berechtigung bereits aus den allgemeinen Rechtfertigungsgründen des StGB und des BGB ergibt.

Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum (§ 17 E-SPD/GRÜNE/SSW; § 2a E-PIRATEN)

Im E-SPD/GRÜNE/SSW und im E-PIRATEN wird in Anlehnung an die Entscheidung des BVerfG vom 22.2.2011 („Fraport-Entscheidung“¹⁰⁷) die Versammlungsfreiheit auf öffentlichen Flächen in Privateigentum geregelt. Dem Grundrecht wird damit im Verhältnis zum Haus-

¹⁰⁰ Zur Begründung vgl. E-CDU v. 11.6.2013, Umdruck 18/1314, S. 7 (zu 5).

¹⁰¹ Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 128; Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 183.

¹⁰² Vgl. Umdruck 18/1314, S. 7 (zu 5); dazu Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 127; Brenneisen et al., in: Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 183; Ullrich, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, S. 83 (unter Hinweis auf Landtagsdrucksache NI 16/2913, S. 4).

¹⁰³ Vgl. E-PIRATEN v. 12.6.2013, Umdruck 18/1318, S. 10 (zu Nr. 1b und 13).

¹⁰⁴ Wohl a.M.: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage, S. 205.

¹⁰⁵ BayVG v. 15.7.2008, NPA 891, Blatt 1 (mit Anmerkungen Brenneisen); dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 434.

¹⁰⁶ Vgl. dazu auch S. 2 – Vorbemerkungen. Zielführender wäre im Übrigen die Übernahme des § 18 Gesetzentwurf der Fraktion der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 2.11.2011, Drucksache 17/1955; dazu Stellungnahme Brenneisen, Umdruck 17/3651.

¹⁰⁷ BVerfG v. 22.2.2011, NJW 2011, S. 1201 (= BVerfGE 128, 226); dazu Brenneisen et al., 2012, Die Versammlungsfreiheit im Lichte der aktuellen Rechtsprechung, Die Polizei, S. 89 und Wendt, 2012, Recht zur Versammlung auf fremdem Eigentum?, NVwZ, S. 606.

recht eine „mittelbare Drittwirkung“ zugeschrieben.¹⁰⁸ Während sich § 17 E-SPD/GRÜNE/SSW nur auf Grundstücke bezieht, die sich „ausschließlich oder mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden“, geht § 2a E-PIRATEN darüber hinaus und umfasst in Übereinstimmung mit § 21 Musterentwurf alle Verkehrsflächen, „die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind“. Auch hier sind die anerkannten Gender-Grundsätze im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Die ausweitende Bewertung im E-PIRATEN ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zielführend, denn für die freiheitlich-demokratische Funktion des Art. 8 GG können private öffentliche Räume eine ähnliche Relevanz erlangen wie solche Räume in öffentlicher Trägerschaft.¹⁰⁹ Soll der Versammlungsfreiheit ihre freiheitssichernde Funktion in umfassender Form zugeschrieben werden, so darf eine Privatisierung öffentlicher Räume nicht dazu führen, dass die Ausübung des Versammlungsrechts hier allein von der Zustimmung der privaten Eigentümer abhängig ist.¹¹⁰ Dieser Gedanke lag im Übrigen auch bereits dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN¹¹¹ zu Grunde.

Zuständigkeitsregelungen (§ 26 E-SPD/GRÜNE/SSW, § 26 E-CDU)

Von zweifellos hoher Relevanz ist die Aufnahme von differenzierten Zuständigkeitsregeln im Gesetz.¹¹² Insofern ist den E-SPD/GRÜNE/SSW und E-CDU grundsätzlich zuzustimmen und für die Aufnahme einer sachlichen Zuständigkeit für präventive Maßnahmen im Versammlungsgeschehen zu plädieren. Entsprechende Normen sind auch im BayVersG (Art. 24), im NVersG (§ 24) und im SächsVersG (§ 32) enthalten. Dabei sollte die heute in Schleswig-Holstein bestehende Kompetenzverteilung zwischen Ordnungsverwaltung und Vollzugspolizei zwar grundsätzlich erhalten bleiben, im Einzelfall aber auch über eine Modifizierung nachgedacht werden.¹¹³

Positiv ist zunächst die grundlegende Kompetenzverteilung zwischen Ordnungsbehörden und Polizei, da dadurch eine intensive Kooperation¹¹⁴ zwischen den betroffenen Einrichtungen gewährleistet wird.¹¹⁵

Auch die Zuständigkeitsregelungen für überörtliche Versammlungen¹¹⁶ in § 26 Abs. 3 E-SPD/GRÜNE/SSW und § 26 Abs. 3 E-CDU sowie für nicht inkommunalisierte Küstengewässer des Landes in § 26 Abs. 4 E-SPD/GRÜNE/SSW sind zu begrüßen.

Gleiches gilt für die grundlegende Festschreibung einer polizeilichen Eilkompetenz in § 26 Abs. 5 E-SPD/GRÜNE/SSW, die den Rückgriff auf § 168 Abs. 1 Nr. 3 LVwG entbehrlich macht, zumal die Zulässigkeit dieses Rückgriffs im Einzelfall durch die Rechtsprechung angezweifelt wird.¹¹⁷ Alternativ ist auch die in § 26 Abs. 1 E-CDU vorgeschlagene Orientierung

¹⁰⁸ Wendt, 2012, Recht zur Versammlung auf fremdem Eigentum?, NVwZ, S. 606.

¹⁰⁹ Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, S. 61.

¹¹⁰ Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger/Rachor, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 1163.

¹¹¹ Drucksache 17/1955; dazu Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, S. 39 (46).

¹¹² Siehe auch S. 2 – Vorbemerkungen und Brenneisen, in: Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff, 2013, S. 39 (40).

¹¹³ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 223; anders E-SPD/GRÜNE/SSW, Umdruck 18/1269, S. 20 (zu 2.25).

¹¹⁴ Vgl. umfassend zu diesem „integrativen Ansatz“ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 222.

¹¹⁵ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 222.

¹¹⁶ Vergleichbare Regelungen bestehen auch mit Art. 24 III BayVersG, § 24 II NVersG und § 33SächsVersG.

¹¹⁷ Vgl. z.B. VG Schleswig v. 4.2.2013, Az. 3 A 91/12.

an den Phasen einer Versammlung (vor Versammlungsbeginn Zuständigkeit der Ordnungsverwaltung, nach Versammlungsbeginn Zuständigkeit der Polizei) denkbar.¹¹⁸

Abstand genommen werden sollte hingegen von einer Zerfaserung der Zuständigkeiten durch die Übertragung einzelner Aufgaben an die örtlichen Ordnungsbehörden¹¹⁹ gemäß § 26 Abs. 2 E-SPD/GRÜNE/SSW und § 26 Abs. 2 E-CDU. Gerade das durch Rechtsprechung, Literatur und Erfahrungswissen geprägte Feld des Versammlungsrechts kann unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Differenzierungsverbots nur dann zufriedenstellend bewertet werden, wenn eine ständige Qualifizierung der Verantwortlichen erfolgt. Diese Möglichkeit erscheint bei der Zuständigkeitsübertragung auf eine Vielzahl kleiner Verwaltungssysteme nicht gegeben, so dass effektiver und gleichmäßiger Gesetzesvollzug nicht mehr vollständig gewährleistet ist.¹²⁰

Weiter sollte neben der Eilkompetenz auch eine originäre vollzugspolizeiliche Zuständigkeitsregelung getroffen werden. Dies gilt insbesondere für die Durchführung von Kontrollmaßnahmen nach § 15 GE-FDP und für informationelle Eingriffsmaßnahmen nach § 16 und § 21 GE-FDP, und zwar auch dann, wenn mit dem E-CDU die Zuständigkeit an den Phasen einer Versammlung ausgerichtet wird.¹²¹ Der wenig normenklare Rückgriff auf eine gefolgerte Zuständigkeit (= sogenannte „Rückschlusstheorie“) durch Ableitung aus ausdrücklich der Polizei übertragene Ermächtigungsnormen sollte nur den nicht wünschenswerten Ausnahmefall darstellen.¹²²

5 Zum Abschluss

Der vorgelegte GE-FDP¹²³ ist insgesamt überzeugend und stellt eine gute Grundlage für ein bereichsspezifisches Landesgesetz in Schleswig-Holstein dar. Der Entwurf berücksichtigt gleichermaßen den hohen Rang der verfassungsrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit, die Sicherheitsverantwortung des Staates für eine offene Gesellschaft und die Bedarfe der Verwaltung an normenklaren Befugnissen. Freiheit, Sicherheit und Gleichheit werden angemessen austariert.

Aber auch die E-SPD/GRÜNE/SSW¹²⁴, E-CDU¹²⁵ und E-PIRATEN¹²⁶ haben das erkennbare Anliegen, das Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein zu modernisieren und die Gewährleistung der hochrangigen Versammlungsfreiheit stärker als im bisherigen Bundesrecht zum Ausdruck zu bringen.

Der E-SPD/GRÜNE/SSW unterstützt die grundlegende Struktur des GE-FDP sowie wesentliche Grundentscheidungen wie die Einfügung einer Transferklausel in das allgemeine Gefahrenabwehrrecht und die Hinwendung zur Entkriminalisierung. Übernommen werden sollten insbesondere der geänderte Gesetzestitel, eine angemessene Ergänzung der Schutz- und Kooperationspflichten sowie allerdings zu modifizierende Zuständigkeitsregelungen. Auch der Hinweis auf erforderliche Änderungen der Kontrollstellenbefugnis ist berechtigt und sollte bei der Weiterentwicklung des Gesetzes beachtet werden.

¹¹⁸ So auch Art. 24 II BayPAG und § 24 I NVersG.

¹¹⁹ So auch die heutige allerdings sehr kritisch zu betrachtende Regelung durch LVO v. 21.12.1999, GVBl 2000, S. 29; dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 223.

¹²⁰ Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 223.

¹²¹ Vgl. z.B. § 32 SächsVersG.

¹²² So Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 221.

¹²³ Drucksache 18/119.

¹²⁴ Umdruck 18/1269.

¹²⁵ Umdruck 18/1314.

¹²⁶ Umdruck 18/1318.

Der E-CDU trägt die grundlegende Struktur des GE-FDP einschließlich der aufgezeigten Verbindungslinie zum allgemeinen Polizeirecht ebenfalls mit. Übernommen werden sollten aus dem Änderungsantrag der Fraktion insbesondere die unmittelbar an der Rechtsprechung des BVerfG ausgerichteten tatbestandsmäßigen Voraussetzungen von Übersichtsaufnahmen und –aufzeichnungen sowie die vorgesehenen Befreiungstatbestände vom Waffenverbot.

Berücksichtigt werden sollten schließlich auch einige Aspekte des E-PIRATEN. Neben der Modifizierung der als einschränkbar aufgeführten Grundrechte sollte die unmittelbar der „*Wunsiedel-Entscheidung*“ des BVerfG¹²⁷ sowie dem Musterentwurf nachgebildete Regelung über symbolträchtige Orte und Tage übernommen werden. Dies gilt auch für die vorgeschlagene Regelung über die Versammlungsfreiheit auf öffentlichen Flächen in Privateigentum, denn losgelöst von den Eigentumsverhältnissen ist die Ausweisung von „*demonstrationsfreien Flächen*“¹²⁸ stets zu vermeiden. Außerdem sind in Anlehnung an den Änderungsvorschlag die Voraussetzungen für die Anwesenheit von Polizeikräften bei Versammlungen ausdrücklich zu normieren.

¹²⁷ BVerfG v. 4.11.2009, NJW 2010, S. 47.

¹²⁸ BVerfG v. 22.2.2011, NJW 2011, S. 1201.