

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1564

Stellungnahme des RAV

zum **Gesetzentwurf der Fraktion der FDP im schleswig-holsteinischen Landtag zum Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein (Drucksache 18/119),**

zum **Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein (Drucksache 18/119) der Piratenfraktion im schleswig-holsteinischen Landtag**

und

zum **Änderungsantrag der Fraktionen von SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW zum Gesetzentwurf der FDP Fraktion „Entwurf eines Gesetzes zum Schleswig-Holstein“ (Drucksache 18/1269)**

Verfasserinnen und Verfasser: RA Sven Adam, RA Carsten Gericke, RAin Dr. Anna Luczak, RAin Verina Speckin

A) Einleitung

1. Vorbemerkung

a)

Bereits im März 2012 hat der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. Stellung genommen zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN im schleswig-holsteinischen Landtag zum Entwurf eines Gesetzes zum

Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein (Versammlungsfreiheitsgesetz-VersFG SG (Drucksache 17/1955)).

Die nachfolgende Stellungnahme nimmt die dort mitgeteilten Anmerkungen und Ergänzungen auf.

b)

Im Rahmen der Föderalismusreform ging u.a. auch die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Versammlungsrechts vom Bund auf die Länder über. Der bayerische Landtag hat als erstes Bundesland ein eigenes Versammlungsgesetz erlassen.

In einem Eilverfahren hat das Bundesverfassungsgericht am 17.02.2009 zu Az.: 1 BvR 2492/08 Teile des neuen bayerischen Versammlungsgesetzes einstweilen außer Kraft gesetzt bzw. eingeschränkt. Das Gesetz sah die Möglichkeit zur anlasslosen Bildaufzeichnung des gesamten Versammlungsgeschehens vor.

Die durch den bayerischen Landesgesetzgeber dann vorgenommenen Änderungen im April und Juni 2010 genügen den Beschwerdeführern nicht. Das Verfahren wird in der Hauptsache weiter vor dem Bundesverfassungsgericht betrieben.

Das Bundesland Niedersachsen hat unter dem 07.10.2010 ein Versammlungsgesetz erlassen, das mit Änderungen am 01.02.2011 in Kraft trat. Am 31.01.2012 wurde durch die Initiative „Versammlungsfreiheit für Niedersachsen“ Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt.

Die dortigen Beschwerdeführer wenden sich insbesondere gegen die verschärften Bedingungen bei der Anmeldung einer Demonstration, die Befugnisse zur „Durchleuchtung“ von Versammlungsleiter_innen, die Regelung zum Einsatz polizeilicher Ton- und Videoaufnahmen sowie die Einführung einer „Bannmeile rund um den niedersächsischen Landtag“ (siehe auch <http://www.versammlungsfreiheit-nds.de/>).

2. Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Drucksache 18/119) lehnt sich an den sog. Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes aus 2011 an.

Soweit jedoch Bild- und Tonaufnahmen und Aufzeichnungen ermöglicht werden sollen, orientieren sich diese Regelungen an dem niedersächsischen Landesversammlungsgesetz. Über die dortige Verfassungsbeschwerde ist noch nicht befunden.

Der damalige Entwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN eines Gesetzes zum Schutz der Versammlungsfreiheit für das Land Schleswig-Holstein (Drucksache 17/1955; inzwischen zurückgezogen) nahm die einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf und stellte den Schutz der Versammlungsfreiheit, den Art. 8 GG gewährleistet, in den Mittelpunkt.

Daher ist an dieser Stelle nochmals auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.05.1985 zu Az.: 1 BvR 233, 341/81 und vom 22.02.2011 zu Az.: 1 BvR 699/06 hinzuweisen.

Die Versammlungsfreiheit gehört danach „zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit Anderen zu versammeln, gilt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit der selbstbewussten Bürgerinnen und Bürger. Die Versammlungsfreiheit ist der unmittelbarste Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Sie ist für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend. Das in Art. 8 GG geregelte Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht von grundlegender Bedeutung für das demokratisch-freiheitliche Gemeinwesen. Ihm gebührt ein besonderer Rang.“

Art. 8 Abs. 1 GG ist ausgestaltet als Abwehrrecht gegen den Staat. Ungerechtfertigte Eingriffe in das grundrechtliche Schutzgut sind zu unterlassen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Struktur

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe nehmen die bestehenden Regelungen des *Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)* auf, folgen dabei aber einer eigenen Struktur und ordnen nach möglichem Verlauf, Vorbereitung und Durchführung, Sicherung und Sicherheit und ggf. Einschränkungen der Versammlung und straf- und bußgeldbewerten Handlungen.

2.

(1) Versammlungsfreiheit § 1

Der Entwurf der FPD Fraktion nimmt in Absatz 1 Satz 1 § 1 Abs. 1 Versammlungsgesetz auf und orientiert sich im Wortlaut an dem Musterentwurf.

Die von der Piratenfraktion gewählte Formulierung in § 1 Abs. 1 verdeutlicht durch die Hinzufügung des Hinweises, dass zur Versammlungsfreiheit auch der ungehinderte Zugang **zur** Versammlung gehört, diesen Umstand.

Dieser Änderungsvorschlag sollte aufgegriffen werden, um das Anliegen des Gesetzgebers zu verdeutlichen.

Letzteres gilt auch für den Änderungsantrag der SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN/SSW, mit dem die Träger der öffentlichen Verwaltung in die Pflicht genommen werden und verdeutlicht wird, dass die Versammlungsfreiheit zu wahren, ein hohes Gut ist.

(2) Begriff der öffentlichen Versammlung § 2

Der Bundesgesetzgeber hatte sich bislang nicht veranlasst gesehen, den Begriff „Versammlung“ zu definieren.

Der Musterentwurf sieht dies vor.

§ 2 Abs. 2 des Entwurfs der FDP erweitert den Begriff 'Öffentlichkeit', danach sollen geschlossene Versammlungen öffentlich sein, wenn sie auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.

Wäre dies so, fiel eine solche geschlossene Versammlung bereits unter die Definition des Abs. 1, so dass der zweite Halbsatz in Abs. 2 zu streichen ist.

Kein anderer Entwurf sah das Bedürfnis für diese Regelung. Das Bedürfnis wird auch nicht näher von der FDP Fraktion erläutert.

(3) Öffentliche Räume und Verkehrsflächen

§ 2 a des Entwurfs der Piratenfraktion und § 17 neu des Entwurfs der SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN/SSW, wonach öffentliche Versammlungen auch auf Verkehrsflächen von Grundstücken, die in Privateigentum stehen, ohne Zustimmung des Eigentümers durchgeführt werden dürfen, nehmen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22.02.2011 zu Az.: 1 BvR 699/06 auf.

Das Gericht untersagte der Fraport AG, die den Flughafen Frankfurt am Main betreibt, auf ihrem Betriebsgelände Versammlungen zu verbieten und insoweit ihr Hausrecht in Anspruch zu nehmen.

Wer seine Flächen der Öffentlichkeit öffnet, muss auch dulden, dass dieser Ort als Versammlungsort genutzt wird.

Es wird dringend empfohlen, eine entsprechende Vorschrift aufzunehmen.

(4) Versammlungsleitung § 5 Abs. 1

Der Entwurf der FDP schreibt zwingend eine Versammlungsleitung vor.

Mit zutreffenden Erwägungen wird eine Streichung dieser Vorschrift von SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN/SSW und Piratenfraktion verlangt.

Meinungskundgebung und Teilhabe an öffentlichen Debatten organisiert sich inzwischen auch ohne ausdrückliche Versammlungsleitung. Auf diese neueren Entwicklungen sollte der Gesetzgeber Bezug nehmen.

(5) Befugnisse der Versammlungsleitung

Der Entwurf der FDP verzichtet im Gegensatz zum Versammlungsgesetz des Bundes auf die Regelung, dass Ordner_innen volljährig sein müssen.

Dies verdeutlicht, dass auch nicht Volljährige ihr Recht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen können. Dies haben die „Bildungsstreiks“ anschaulich belegt.

(6) Waffen- und Uniformverbot § 8

§ 8 Abs. 2 des Entwurfes enthält – wie bereits das Versammlungsgesetz des Bundes, § 3 VersammlG - ein Uniformverbot und ein Verbot von Uniformteilen (vgl. bereits zu den erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Vorschrift ausführlich Ott/Wächtler/Heinhold, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, § 3 Rn. 2 m.w.N.). Darüber hinausgehend sieht der Entwurf vor, dass es auch verboten ist, in einer Art und Weise aufzutreten, die dazu geeignet und bestimmt ist, im Zusammenwirken mit anderen teilnehmenden Personen den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln.

Diese Regelung ist in ihrer Weite durch unbestimmte Rechtsbegriffe wie „oder sonst in einer Art und Weise aufzutreten“ oder „im Zusammenwirken mit anderen teilnehmenden Personen den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln“ offensichtlich auch dazu bestimmt, so genannte „Schwarze Blöcke“ zu verhindern. Dieses Ziel widerspricht einerseits Art. 8 GG und wird andererseits ohnehin durch die Unbestimmtheit der Regelung nicht erreicht. Die Regelung ist daher abzulehnen.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt eine Form der Kommunikation mit anderen, das Sich-Versammeln. Es schützt die Betätigungen der

Versammlungsbeteiligten (Veranstalter, Leiter, Teilnehmer) sowohl für das Zustandekommen und Durchführen einer Versammlung als auch die mit der Versammlung verbundenen Betätigungen, soweit sie im Rahmen der verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit bleiben. Geschützt sind auch die im Rahmen einer Versammlung erfolgenden Aktivitäten, die unmittelbar Aufmerksamkeit bei Dritten herbeiführen sollen. Die Versammlungsfreiheit gewährleistet also nicht nur das Sich-Versammeln als solches, sondern auch die im Rahmen einer Versammlung möglichen kollektiven Betätigungen und damit die Demonstrationsfreiheit.

Das Bundesverfassungsgericht hat zunächst klargestellt, dass die einschüchternde Massenhaftigkeit einer Versammlung allein unproblematisch ist (BVerfGE, 69, 315(353)). Das Versammlungsrecht schließt das Recht auf körperliche Sichtbarmachung der Meinung mit ein (BVerfGE 69, 315, (345), Heckmann, Sachverständigengutachten, Expertenanhörung zum BayVersG, S. 88).

Auch bei „militanten“ bzw. den Eindruck der Gewaltbereitschaft vermittelnden Versammlungen im Sinne von § 8 Abs. 2 VersG ist somit der Schutzbereich des Art. 8 I GG eröffnet. Diese Versammlungen sind keineswegs a priori unfriedlich im Sinne von Art. 8 GG (Heckmann, Sachverständigengutachten, Expertenanhörung zum BayVersG, S. 88). Sofern also eine Versammlung die wesentlichen Merkmale einer Versammlung im Sinne des Art. 8 GG aufweist, mithin auch (noch) friedlich ist, wird in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG durch die Regelung in § 8 Abs. 2 VersG dadurch verfassungswidrig eingegriffen, als der „Eindruck der Gewaltbereitschaft“ offensichtlich „Unfriedlichkeit“ gleichgesetzt wird oder werden soll. Dies ist mit dem insoweit eindeutigen Wortlaut in Art. 8 Abs. 1 GG nicht vereinbar, da dieser ausschließlich die Unfriedlichkeit und Versammlung mit Waffen als nicht mit dem Grundrechtsschutz versehen vorsieht.

Selbst sofern „Schwarze Blöcke“ oder Gewaltbereitschaft vermittelnde Personen bei einer Versammlung auftreten, aus denen heraus Störungen, Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begangen werden, gilt nach der Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts der Grundsatz, dass der Schutz für die friedlichen Versammlungsteilnehmer aufrechtzuerhalten ist (BVerfGE 69, 315

(361)). Anderenfalls könnten Minderheiten Versammlungen umfunktionieren und entgegen dem Willen der anderen Teilnehmer_innen rechtswidrig werden lassen.

Die hier offenbar einem vorbeugenden Verbot „Schwarzer Blöcke“ dienenden Regelung muss sich daher an den strengen Voraussetzungen, zu denen die Ausschöpfung aller Mittel gehört, die eine Grundrechtsverwirklichung der friedlichen Demonstrant_innen ermöglichen, messen lassen (vgl. BVerfG NJW 2007, 2167, 2170 betr. Sternmarsch Heiligendamm; Wächtler, Sachverständigengutachten, Expertenanhörung zum BayVersG, S. 64).

Durch die Regelung in § 8 Abs. 2 VersG sind diese Maßstäbe nicht erfüllt. Stattdessen wird eine unklare und unbestimmte Rechtslage geschaffen, die es Versammlungsbehörden und der Polizei nach § 8 Abs. 3 VersG sogar qua Gesetz nach eigener Auslegung ermöglichen soll, den Satzteil „im Zusammenwirken mit anderen teilnehmenden Personen den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln“ zu interpretieren und kraft eigener Zuständigkeit beispielsweise die Farbe und Art der Hosen oder der Oberbekleidung der Versammlungsteilnehmer zu bestimmen.

Die Vorschrift verstößt sowohl gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, wie auch gegen den Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG, da der Gesetzgeber wesentliche Differenzierungsmerkmale zur Auslegung eines zu unbestimmten Gesetzes nahezu vollständig in die Hände der Behörden gibt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Verstoß gegen § 8 Abs. 2 VersG bzw. entsprechende Anordnungen der Behörden einen Ordnungswidrigkeitentatbestand nach § 23 Abs. 7 VersG erfüllen soll und nach § 14 Abs. 2 VersG sogar zum Versammlungsausschluss führen kann (siehe unten), verfassungsrechtlich nicht mehr haltbar.

(7) Anwendbarkeit des Polizeirechts § 9

Das Regelungsbedürfnis für die Aufnahme dieser Vorschrift in das Versammlungsgesetz erschließt sich nicht.

Das allgemeine Ordnungsrecht des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein, das Regelungen zur Gefahrenabwehr trifft, gilt auch ohne ausdrückliche Erwähnung, sofern Gefahren abzuwehren wären.

(8) Anzeige § 10

Mit der Verwendung des Begriffes „Anzeige“ löst sich der Entwurf von der in § 14 Versammlungsgesetz geregelten „Anmeldepflicht“. Damit wird deutlich, dass es sich um die Bekanntgabe eines Ereignisses handelt und nicht um die Verpflichtung, sich bei der zuständigen Behörde eintragen zu lassen.

Zur Vermeidung von bürokratischem Aufwand sollten Kleinstversammlungen, sofern keine Verkehrsbehinderungen zu erwarten sind, von der Anzeigepflicht ausgenommen werden.

(9) behördliche Ablehnungsrechte § 12 Abs. 2

§ 12 Abs. 2 VslgG SH-E bestimmt, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter einer Versammlung der Behörde auf Aufforderung hin Namen und Adressen der vorgesehenen Ordner_innen mitzuteilen haben, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Die Norm ist dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes entnommen (vgl. dort ME VersG, S. 59). Zur Begründung wird dort - wenngleich ohne nähere Darlegungen - ausgeführt, es sei nicht ausgeschlossen, dass der geplante Einsatz bestimmter Ordnerinnen und Ordner eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen könne (ebd.). Die Namhaftmachung soll der Versammlungsbehörde ermöglichen, in diesem Fall deren Zuverlässigkeit zu überprüfen und sie ggf. gem. § 12 Abs. 2 VslG SH.E abzulehnen.

Die Regelung ist aus Sicht des RAV nicht nur in praktischer Hinsicht untunlich, sondern auch rechtlich bedenklich.

Die vorherige Namhaftmachung führt zu einer Bürokratisierung der Versammlungsanzeige, zwingt sie den Veranstalter bzw. die Veranstalterin, bereits weit im Vorfeld die entsprechenden Personen zu bestimmen und ihre Daten abzufragen. Jedenfalls bei größeren Versammlungen, bei denen auch eine entsprechend große Anzahl von Ordner_innen zum Einsatz kommen soll, wird es dem Veranstalter daher praktisch kaum möglich sein, diese bereits in einem derart frühen Stadium bestimmen zu können. Die bisherige Praxis, Ordner_innen durch den Versammlungsleiter oder die Versammlungsleiterin vor Ort aus dem Kreis der Teilnehmenden auszuwählen, hat sich hingegen bewährt und sollte beibehalten werden.

Im Übrigen ist die Regelung im Entwurf aber auch in rechtlicher Hinsicht verfehlt. Dem Umstand, dass mit der Namhaftmachung handgreiflich Einschüchterungseffekte einhergehen können, wird nicht hinreichend Rechnung getragen. So ist bereits nicht nachvollziehbar, warum – anders als für beschränkende Verfügungen nach § 13 VslgG SH-E – bereits eine (einfache) Gefahr für den Erlass der Maßnahme ausreichen soll. Durchgreifende Bedenken ergeben sich überdies daraus, dass die Namhaftmachung der Ordner_innen bereits dann verfügt werden kann, wenn nur Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von einer Versammlung irgendeine Gefahr ausgeht. Ein spezifischer Gefahrenzusammenhang zwischen der Gefahrenlage und dem Einsatz von vermeintlich unzuverlässigen Ordnerinnen und Ordnern, zieht der ME VersG zwar zur Begründung heran. In der gesetzlichen Regelung hat dies jedoch keinen Niederschlag gefunden. Die Regelung ist daher unverhältnismäßig, weil nicht erforderlich, soweit sich die Verpflichtung zur Namhaftmachung auch auf solche Gefahren bezieht, die sich gerade nicht auf den prognostizierten Einsatz bestimmter unzuverlässiger Ordnerinnen und Ordner gründen. Entsprechend ist in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass nur bei konkreten Zweifeln an der Zuverlässigkeit und Geeignetheit der einzusetzenden Ordner_innen und einer sich daraus ergebenden unmittelbaren Gefahr im Einzelfall und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig sein kann, die Personalien der einzusetzenden Ordner_innen in einer Liste zu erfassen, um eine zügige Überprüfung zu ermöglichen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 30.6.2011, Az.: 1 S 2901/10).

(10) Beschränkungen, Verbot, Auflösung § 13

Die Formulierung in § 13 Abs. 4 ist zu unbestimmt. Die Verwendung der Begriffe „gewichtige Symbolkraft“, „führende Repräsentanten“ oder „erhebliche Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen“ bieten eine Fülle von Interpretationsmöglichkeiten.

Der zuständigen Behörde ist damit kein Maßstab an die Hand gegeben worden, nach der sie entscheiden kann. Veranstalter_innen könnten der Willkür der dort jeweils vorherrschenden Meinung ausgesetzt sein.

Hier bedarf es einschränkender und konkreterer Formulierungen.

Ebenso unbestimmt ist der in Abs. 7 verwendete Begriff „Ersatzversammlung“.

Handelt es sich um eine identische Versammlung wie die aufgelöste, ist sie aufgelöst. Handelt es sich um eine andere Versammlung, unterliegt diese dem Schutz des Versammlungsgesetzes.

Für deren Auflösung bestimmt das Versammlungsgesetz die Voraussetzungen.

*(11) Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
§ 14*

(a)

§ 14 Abs. 1 ermächtigt die Versammlungsbehörde, im Vorfeld einer Versammlung einer Person die Teilnahme oder die Anwesenheit in einer Versammlung zu untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Das Versammlungsgesetz des Bundes enthält bislang **keine** vergleichbare Regelung. Die Notwendigkeit einer derartigen Eingriffsermächtigung gegen

einzelne Teilnehmer_innen ist nicht ersichtlich. Überdies wird die erforderliche Prognoseentscheidung bezogen auf einzelne Personen zwangsläufig von einer noch größeren Unsicherheit geprägt sein als dies bereits für Prognoseentscheidungen bezogen auf die Versammlung als solche der Fall ist. Es steht daher zu befürchten, dass die Regelung dazu führen wird, Personen ohne hinreichende Grundlage das Recht auf Versammlungsfreiheit zu beschneiden.

(b)

§ 14 Abs.2 regelt neben dem bereits nach bisherigen Recht möglichem Ausschluss von Teilnehmer_innen, deren Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet (sog. Minus-Maßnahme nach § 15 Abs. 2 VersammlG Bund) die Ausschlussmöglichkeit bei Verstößen gegen Anordnungen zu Uniformierung, Vermummung und Schutzbewaffnung.

Die Vorschriften der §§ 8 und 17 des Gesetzentwurfs enthalten Ermächtigungen für die Polizei, anzuordnen, welche Bekleidungsstücke oder Gegenstände zu Demonstrationen nicht mitgebracht werden dürfen. Die Regelungen sind aus der Sicht des RAV abzulehnen (siehe zu § 8 oben, S. 6, zu § 17 nachfolgend S. 17)

Die Vorschriften §§ 14 Abs. 2 und 23 Abs. 1 Nr. 7 verschärfen diese Verbote, indem sie Verstöße dagegen mit zwei Sanktionsmöglichkeiten versehen. Nach § 14 Abs. 2 können Personen, die etwas mit sich führen, was die Polizei mit einer entsprechenden Anordnung verboten hat, von einer Demonstration ausgeschlossen werden, nach § 23 Abs. 1 Nr. 7 mit einer Geldbuße belegt werden.

Der mögliche Ausschluss bedeutet einen schwer wiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit. Das Verbot des Mitführens von in einer polizeilichen Anordnung genannten Vermummungs- oder Schutzbewaffnungs-Gegenständen gilt bereits auf dem Hinweg zu einer Demonstration. Demonstrationsteilnehmer_innen werden aber typischerweise über derartige Anordnungen, die ihnen gegenüber nicht bekannt gegeben werden müssen, auch nicht im Vorhinein informiert sein und deshalb unter Umständen in Unkenntnis der jeweiligen Verbote entsprechende Gegenstände oder Kleidungsstücke bei sich

führen. Wenn dies dann bei Vorkontrollen oder während der Demonstration festgestellt wird, können sie nach dem Entwurf von der Versammlung von vornherein ausgeschlossen werden. Dieser Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist elementar, weil er die Grundrechtsausübung vollständig unmöglich macht.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen inkriminierte Gegenstände auch nicht einfach abgestellt oder abgelegt werden können (wie Glasflaschen am Eingang von Fußball- oder Musik-Großveranstaltungen). Da es sich bei den Gegenständen, die von Verboten erfasst werden, vorrangig um Kleidungsstücke handelt, werden Versammlungsteilnehmer_innen sie nicht einfach vor Ort wechseln können. Die Gewerkschafterin, die direkt von der Arbeit wie die anderen Teilnehmer_innen der Gewerkschaftsdemo im „Blaumann“ erscheint, wird den ebenso wenig in Straßenkleidung umtauschen können, wie der Punker seine schwarze Lederjacke.

Den Eingriff in die Versammlungsfreiheit verschärft noch, dass ein Ausschluss von der Demonstration erst im Nachhinein justiziabel ist. Wenn nachträglich festgestellt wird, dass die Anordnung oder die Auslegung der Anordnung durch die Polizeibeamt_innen vor Ort rechtswidrig war, kann die Teilnahme an der Demonstration nicht mehr nachgeholt werden.

Gleichzeitig droht Versammlungsteilnehmer_innen daneben zusätzlich die gesetzlich vorgesehene Sanktionierung mit einer Geldbuße. Dadurch ist eine noch stärkere Belastung der Strafgerichte mit Bagatelldfällen zu befürchten. Die Erfahrungen mit der bisherigen Regelung der Strafbarkeit von Vermummung und Schutzbewaffnung zeigen, dass regelmäßig Personen mit witterungsangemessener Winterkleidung oder zum Beispiel Studierende, die spontan an einer Demonstration teilnehmen wollen, ohne vorher bedacht zu haben, dass sie noch ihre Laborbrille bei sich haben, mit den entsprechenden Verfahren überzogen werden, die dann in einer Hauptverhandlung, deren Sinn auch die Strafrichter_innen nicht erkennt, eingestellt werden.

Es ist zu befürchten, dass Bürger_innen durch die doppelte Sanktionierung mit Ausschluss und Geldbuße davon abgeschreckt werden, an Demonstrationen

teilzunehmen. Wer befürchten muss, wegen mitgeführter Gegenstände, deren Einstufung als verboten erst vor Ort bekannt wird, an der Demonstration nicht teilnehmen zu dürfen und anschließend noch bestraft zu werden, wird in vielen Fällen auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten.

(12) Kontrollstellen § 15

Der Entwurf der FDP ermöglicht es, anlasslos Kontrollstellen zu errichten.

Anlasslose Kontrollstellen sind geeignet, Bürger_innen von der Teilnahme an Versammlungen abzuschrecken und schränken das Recht auf Versammlungsfreiheit ein.

Auch der Zugang zur Versammlung muss ungehindert erfolgen.

Insoweit kann verwiesen werden auf die Anmerkungen der SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN/SSW zu 2.15.

(13) Bild- und Tonübertragung und –aufzeichnungen und Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton §§ 16, 21

Die Regelungen zur Anfertigung von Bild- und Tonübertragungen sowie von Aufnahmen und Aufzeichnungen begegnen aus Sicht des RAV durchgreifenden Bedenken, denn sie tragen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die damit einhergehenden Eingriffe in die Versammlungsfreiheit und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht hinreichend Rechnung.

§ 16 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 des Entwurfs regeln zunächst allgemein die Befugnis der Polizei, personenbezogene Daten von Veranstaltungsteilnehmer_innen zu erheben und zu verarbeiten, um eine von diesen verursachte unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit (bzw. für die Friedlichkeit der Versammlung) abzuwehren. Satz 2 stellt klar, dass die Polizei in diesem Zusammenhang auch Bild- und Tonaufzeichnungen offen anfertigen darf. Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen sind.

Da dies regelmäßig der Fall sein dürfte, läuft die Regelung im Ergebnis darauf hinaus, dass eine Vielzahl von (unvermeidbar betroffenen) friedlichen Demonstrant_innen eines Aufzugs videografiert und damit als Nicht-Störer in Anspruch genommen werden können, wenn sich eine einzige Person als Störer im Demonstrationszug befindet. Die Regelung greift daher in unverhältnismäßiger Weise in die Grundrechte auf Versammlungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung ein, weil jede/jeder Versammlungsteilnehmer_in in einer solchen Situation damit rechnen muss, dass sowohl seine Teilnahme als solche, wie auch seine optischen oder akustischen Beiträge übertragen, festgehalten und ausgewertet werden. Ob der Polizei tatsächlich Anhaltspunkte vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass von einer teilnehmenden Person erhebliche Gefahren ausgehen, lässt sich für die nicht störenden Versammlungsteilnehmer_innen in der Regel nicht beurteilen. Tangiert ist aber auch das Recht des Veranstalters, da von einer Bildübertragung und -aufzeichnung handgreiflich abschreckende Wirkungen auf potentielle Teilnehmer_innen ausgehen.

Geboten wäre insoweit zumindest, vor einer derartigen Maßnahme den/die Veranstalter_in und die Teilnehmer_innen zu informieren und Gelegenheit zu geben, die vermeintliche Gefahrenlage abzuwenden. Erst wenn die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist, kann eine Inanspruchnahme der Nichtstörer_innen überhaupt in Betracht kommen (s.u.).

Kritikwürdig sind darüber hinaus auch die in dem Entwurf vorgesehenen Regelungen zur Anfertigung von sog. Übersichtsübertragungen und –aufzeichnungen. Sie tragen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte nicht hinreichend Rechnung.

Übersichtsaufnahmen stellen nach inzwischen wohl allgemeiner Auffassung einen gravierenden Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit dar, insbesondere auch weil sie eine Identifizierung von Versammlungsteilnehmern ermöglichen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu festgestellt, dass ein

prinzipieller Unterschied zwischen Übersichtsaufnahmen und personenbezogenen Aufzeichnungen - jedenfalls nach dem heutigen Stand der Technik - nicht besteht (BVerfG, Beschl. Vom 17.2.2009, Az.: 1 BvR 2492/08, Rn. 130). Die Bezeichnung „Übersichtsaufnahme“ verharmlost daher aus grundrechtlicher Sicht die Eingriffsintensität, denn diese ist – jedenfalls solange keine besonderen technischen Vorkehrungen getroffen werden können - keineswegs anders zu bewerten als andere optische oder akustische Überwachungsmaßnahmen. In Folge dessen lassen sich auch keine geringeren Anforderungen an die tatbestandlichen Voraussetzungen derartiger Eingriffe rechtfertigen.

Demgegenüber ermächtigt der Entwurf für „unübersichtliche Versammlungen und ihr Umfeld“ zur offenen Beobachtung, wenn dies zur Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist und verzichtet hier auf das Vorliegen einer qualifizierten „erheblichen“ Gefahr. Ein individuelles Beobachten einzelner Versammlungsteilnehmer_innen, etwa durch das Heranzoomen, ist damit keineswegs ausgeschlossen. Auch hier gilt, wie schon für die personenbezogenen Maßnahmen nach Abs. 1, dass weder für den/die Veranstalter_in, noch für einzelne Versammlungsteilnehmer_innen in der Regel erkennbar ist, ob die Polizei sich auf das überblicksartige Beobachten beschränkt, einzelne Teilnehmer_innen beobachtet oder - freilich unter Rückgriff auf die entsprechende weitere Ermächtigungsgrundlage - bereits zur Aufzeichnung übergegangen ist.

Der Entwurf der Fraktionen SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten der SSW hat einige diese Bedenken aufgenommen. Der Änderungsentwurf sieht vor, dass die Polizei Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihres Umfeldes zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen darf, wenn dies wegen der Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung erforderlich ist (§ 15 Abs. 2). Weiter sieht der Entwurf vor, dass Aufnahmen offen vorzunehmen sind. Dies sei dadurch sicherzustellen, dass die Versammlungsleitung unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Kenntnis gesetzt wird (§ 15 Abs. 3)

Problematisch an diesem Ansatz ist zunächst die verwendete Terminologie, soweit nicht hinreichend deutlich wird, ob mit „Übersichtsaufnahmen“ hier nur Beobachtungen im Sinne von Datenerhebungen gemeint sind, oder auch Aufzeichnungen im Sinne von Datenspeicherungen.

Weiterhin ermächtigt der Entwurf bereits zu Übersichtsaufnahmen, ohne an eine Gefahrenlage anzuknüpfen. Vielmehr soll es ausreichen, dass sie für die genannten polizeilichen Zwecke „erforderlich“ sind. Ein Verzicht auf jegliche tatbestandliche Begrenzung ist angesichts des erheblichen Eingriffs in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht akzeptabel. Hinzu kommt, dass auch die weiteren Tatbestandsmerkmale (Größe der Versammlung oder Unübersichtlichkeit) ein hohes Maß an Unbestimmtheit aufweisen.

Soweit der Änderungsantrag eine polizeiliche Informationspflicht über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen statuiert, ist dies zwar grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings werden damit die aufgezeigten Bedenken nur teilweise ausgeräumt. Dies gilt zunächst, soweit sich die Vorschrift dem Wortlaut nach nur auf „Übersichtsaufnahmen“ beziehen soll, nicht aber für Bild- und Tonaufnahmen nach Abs. 1.

Darüber hinaus müssten nicht nur die Versammlungsleitung, sondern auch die Teilnehmer_innen in Kenntnis gesetzt werden, denn es ist nicht originäre Aufgabe der Versammlungsleitung, hoheitliche Maßnahmen der Polizei bekannt zu geben. Der Versammlungsleitung ist allerdings im Rahmen der Kooperation die Möglichkeit einzuräumen, eigene Maßnahmen zu ergreifen, durch die Bild- und Tonaufnahmen abgewendet werden können.

Schließlich wäre sicherzustellen, dass auch jeder Wechsel polizeilicher Maßnahmen von der Beobachtung zur Aufzeichnung und von Übersichtsaufnahmen zu individuelleren Aufnahmen dem Veranstalter sowie den betroffenen Teilnehmer_innen umgehend mitgeteilt wird.

(14) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot §17

§ 17 des Entwurfes normiert in Anlehnung an den Musterentwurf ein sog. Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot. Bereits in Bezug auf das inhaltlich vergleichbare Schutzaffen- und Vermummungsverbot in § 17a VersammG Bund ist ausdrücklich auf die Verfassungswidrigkeit der Vorschrift hingewiesen worden (vgl. hierzu ausführlich Ott/Wächtler/Heinhold, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, § 17a Rn. 1Ff; differenziert dagegen Dietel/Ginzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 17a Rn. 4).

Der aufgezeigte Makel der Unbestimmtheit und Unverhältnismäßigkeit gilt entsprechend auch für die im Entwurf vorgesehene Regelung. Dies gilt nicht nur für das – handgreiflich unbestimmte – Verbot von Gegenständen, die als „Schutzausrüstung geeignet“ und „den Umständen nach“ darauf bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren, sondern insbesondere auch für das Maskierungs- und Vermummungsverbot. Insofern erkennt auch die Begründung des Musterentwurfs ausdrücklich an, dass es legitime Gründe dafür geben kann, aus Furcht vor Sanktionen des Arbeitgebers oder vor staatlicher Erfassung der durch die Teilnahme an einer Versammlung ausgedrückten Haltung, anonym bleiben zu wollen (Arbeitskreis Versammlungsrecht, ME VersG, S. 78). Darüber hinaus dienen Maskierungen bei einer Vielzahl aber auch nicht einmal diesem Zweck, sondern verkörpern bestimmte, versammlungsimmanente Inhalte, etwa durch das Tragen von Masken aus Pappmaché, durch Papiermasken (wie etwa die in Zusammenhang mit der Gruppe Anonymous bekannt gewordene Guy-Fawkes-Masken) oder geschlossene Ganzkörperanzüge aus Papier (etwa bei Anti-AKW-Demonstrationen). Versammlungsteilnehmer_innen werden gleichwohl konkret befürchten müssen, von gefahrenabwehrrechtlichen und strafrechtlichen Maßnahmen betroffen zu werden. Die aus „den Umständen“ durch die Polizei abgeleitete Zielrichtung ist nicht geeignet, einer extensiven Anwendung des Maskierungs- und Vermummungsverbots entgegenzuwirken. Das legitime und auch grundrechtlich geschützte Interesse vieler Versammlungsteilnehmer_innen an Anonymität oder Maskerade droht daher letztlich leer zu laufen.

(15) Beschränkung, Verbot, Auflösung (bei Versammlungen in geschlossenen Räumen) § 19

Die von SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN/SSW vorgeschlagene Formulierung ist wiederum klarer und strukturierter als die im Entwurf der FDP.

In Absatz 5 dort gilt zur Verwendung des Begriffs „Ersatzversammlung“ das unter Ziffer 10 angeführte.

(16) Straftaten und Ordnungswidrigkeiten § 22, 23

a. § 23 Abs. 1 Nr. 4 VersG Schleswig-Holstein - Sanktionierung von Blockaden -

Mit der neuen Vorschrift des § 23 Abs. 1 Nr. 4 VersG Schleswig-Holstein soll in Zukunft die Teilnahme an Blockaden und anderen Aktivitäten, die andere Versammlungen stören, mit einer Geldbuße zu ahnden sein.

Es ist eindeutig festzustellen, dass diese Vorschrift vor dem Hintergrund entwickelt wurde, dass in den letzten Jahren Blockaden als Mittel der Meinungsäußerung gegen Nazi-Veranstaltungen äußerst erfolgreich praktiziert wurden. So wurden zum Beispiel in Dresden in den vergangenen Jahren die vorher fest etablierte große Nazi-Demonstration durch mehrere tausend Gegendemonstrant_innen verhindert. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Art des Vorgehens gegen rechte Versammlungen deutlich weniger Gefährdung bedeutete, sowohl für einzelne Gegendemonstrant_innen als auch für sonstige Personen, die Gruppen von Nazis im Umfeld von solchen Versammlungen regelmäßig angriffen.

Der vorliegende Gesetzentwurf richtet sich gegen diese Form des zivilen Ungehorsams, der in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert ist und in der Vergangenheit nicht zuletzt auch von vielen Parteien einschließlich der SPD und der Grünen aktiv mitgetragen und mitgestaltet wurde. Er zielt darauf ab, das sich in den vergangenen Jahren in vielen Regionen entwickelte zivilgesellschaftliche Engagement zu sanktionieren. Dies obwohl auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1995 grundsätzlich das Mittel der (Sitz-)Blockade als Mittel der politischen Meinungs- und Demonstrationfreiheit anerkannt hat, sofern der Ort, an dem die Blockade stattfindet, symbolisch für das politische Ziel steht.

Das ist bei Zufahrtswegen und Strecken von Nazi-Versammlungen selbstverständlich der Fall. Wer äußern möchte, dass den Nazis die Straße eben gerade nicht gehört und thematisieren will, dass sie ihre Propaganda und ihre Drohungen nicht dort verbreiten sollen, wo zum Beispiel von ihnen gefährdete Personen wohnen oder gefährdete Einrichtungen residieren, wird genau dort stehen bzw. sitzen und demonstrieren.

Eine Sanktionierung ist zudem nicht das richtige Mittel, um dem Konflikt zwischen Demonstrationen mit gegensätzlichen Zielrichtungen beizukommen. Hier muss in jedem konkreten Fall von Demonstrationen, die bürgerschaftlichen Widerspruch hervorrufen, auf andere Mittel in der kommunalen Entscheidungsebene oder in der polizeilichen Praxis gesetzt werden.

Die Vorschrift des Gesetzentwurfs nivelliert die Unterschiede zwischen friedlichem Protest und tätlichen Auseinandersetzungen zwischen Personen mit unterschiedlicher politischer Ausrichtung. Es steht daher zu befürchten, dass das polizeiliche Vorgehen gegen den friedlichen Protestierenden härter und repressiver wird.

Dann ist damit zu rechnen, dass insgesamt die Gefahr der gewalttätigen Auseinandersetzungen steigt. Denn dass mit dem geplanten Gesetz auch diejenigen, die Gewaltfreiheit propagieren, eine Bestrafung angedroht wird, wenn sie auf der Straße sitzen, kann dazu führen, dass die gesetzlichen Grenzen an Akzeptanz verlieren und vermehrt Konflikte mit der staatlichen Gewalt auftreten.

Die geplante Vorschrift ist daher – entgegen ihrer offensichtlichen Zielrichtung – auch nicht geeignet, den Umgang mit Protest gegen Nazi-Demonstrationen zu erleichtern.

b. § 23 Abs. 1 Nr. 7 – Sanktionierung des Verstoßes gegen §§ 8 Abs. 2 oder § 17
Im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit der Verbotsnorm ist auch eine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit abzulehnen.

c. § 23 Abs. 2 – Höhe der Geldbuße

Die höchstmögliche Höhe der angedrohten Geldbußen ist zu differenzieren und herabzusetzen. Insoweit ist der Änderungsentwurf der SPD, Grünen und des SSW vorzugswürdig.

3.

Begrüßenswert ist weiterhin der Vorstoß, das Gesetz „Versammlungsfreiheitsgesetz“ zu nennen, um auf diese Weise deutlich zu machen, dass der Landesgesetzgeber das in Art. 8 GG verbürgte Recht auf Versammlungsfreiheit schützen will und Grundrechtsverletzungen im Rahmen von Versammlungen nicht zulassen wird.

Berlin, 7.8.2013