



Anwaltsverband Baden-Württemberg
im Deutschen **Anwalt**Verein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Schwieberdinger Straße 60 – 70435 Stuttgart

Herrn Innenminister
Heribert Rech, MdL
Innenministerium Baden-Württemberg
Dorotheenstraße 6

70173 Stuttgart

Schwieberdinger Str. 60
D-70435 Stuttgart

Telefon 0711 / 2 36 59 63
Telefax 0711 / 2 55 26 55

15. Oktober 2008
PK-mü

Ihr Zeichen: 5-1113.0/47
Gesetz zur Regelung von Versammlungen in Baden-Württemberg
hier: Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Minister Rech,
sehr geehrter Herr Finkenbeiner,
sehr geehrter Herr Zimmern,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Land Baden-Württemberg. Er repräsentiert rund 9.000 Kolleginnen und Kollegen und vertritt als größte Anwaltsorganisation die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein (DAV) – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

Wir bedanken uns deshalb für die Beteiligung und nehmen nachfolgend gern zu dem Gesetzentwurf Stellung:

1. Allgemeine Bewertung

Die Anwaltschaft nimmt den Gesetzentwurf in weiten Teilen mit großer Sorge zur Kenntnis. Sie sieht sich veranlasst, an den Festvortrag der ehemaligen Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Jutta Limbach anlässlich des 53. Deutschen Anwaltstages am 10. Mai 2002 in München zu erinnern; sie stellte bereits damals fest:

„Der Grenzverlauf zwischen dem Rechts- und dem Präventionsstaat lässt sich nicht eindeutig markieren. Es gibt allemal Grauzonen und schleichende Übergänge zum Polizeistaat, die zu steter Wachsamkeit herausfordern. Eine demokratische politische Kultur lebt von der Meinungsfreiheit und dem Engagement der Bürger. Das setzt Furchtlosigkeit voraus. Diese dürfte allmählich verloren gehen, wenn der Staat seine Bürger biometrisch vermisst, datenmäßig durchrastert und ihre Lebensregungen elektronisch verfolgt.“

Die Anwaltschaft ist – wie der frühere Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Winfried Hassemer in seinem Festvortrag anlässlich des diesjährigen 59. Deutschen Anwaltstages am 2. Mai 2008 in Berlin hervorhob – dazu aufgerufen, die Freiheit zu verteidigen, denn – wie er formulierte –

„Anwaltschaft und Freiheit sind Geschwister.“

Meinungsfreiheit zählt seit langem zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Sie gilt als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist; denn sie erst ermöglicht die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebelement dieser Staatsform. Wird die **Versammlungsfreiheit** als **Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe** verstanden, kann für sie nichts grundsätzlich anderes gelten.

Die Grundrechte beeinflussen nicht nur die Ausgestaltung des materiellen Rechts, sondern setzen Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisationsgestaltung und Verfahrensgestaltung sowie für eine grundrechtsfreundliche Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften. Es bestehen keine Bedenken, dies gilt auch und gerade für die Versammlungsfreiheit, zumal dieses Grundrecht auch einen wesentlichen verfahrensrechtlichen und organisationsrechtlichen Gehalt hat; als **Freiheitsrecht** enthält es **keine Aussagen zur inhaltlichen Gestaltung von Versammlungen und Aufzügen**, sondern überlässt diese der **freien Selbstbestimmung der Veranstalter** und begnügt sich mit organisatorischen Vorgaben für die Durchführung. Die Forderung an die staatlichen Behörden, nach dem Vorbild friedlich verlaufener Großdemonstrationen versammlungsfreundlich zu verfahren und nicht ohne zureichenden

Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückzubleiben, entspricht dem Bestreben nach verfahrensrechtlicher Effektuierung von Freiheitsrechten. Eine Verpflichtung, diese Erfahrungen nicht nur in Erwägung zu ziehen, sondern auch tatsächlich zu erproben, lässt sich verfassungsrechtlich zusätzlich damit rechtfertigen, dass dies das mildere Mittel gegenüber Eingriffen in Gestalt von Verboten oder Auflösungen ist. Je ernsthafter sich die staatlichen Behörden auf diese Weise für die friedliche Durchführung von Großdemonstrationen einsetzen, desto eher werden andererseits nach dem Scheitern ihrer Bemühungen spätere Verbote oder Auflösungen einer verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung standhalten,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 – 1 BvR 233/81 u. a. -, BVerfGE 69, 315 (355).

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt ausweislich seiner Begründung das Ziel, der gewachsenen Anzahl konfliktträchtiger Versammlungen und Demonstrationen des extremistischen Spektrums und damit verbundenen gewalttätigen Auseinandersetzungen wirkungsvoll begegnen zu können. Diese Zielsetzung wird von der Anwaltschaft ausdrücklich geteilt. Ihre Verfolgung durch den vorgelegten Gesetzentwurf bereitet jedoch Sorge, weil zahlreiche Bestimmungen zu unbestimmt oder zu weitgehend sind. Andere bergen die Gefahr, die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in nicht hinnehmbarer Weise einzuschränken. Der Entwurf kann deshalb in der vorliegenden Fassung das gesetzte Ziel nicht erreichen. Er wird den zuvor dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung dieses elementaren Freiheitsrechts der Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht und vermag gleichwohl dem Missbrauch durch Extremisten nicht rechtssicher zu begegnen.

Maßstab, an dem der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Versammlungen zu messen ist, ist **Art. 8 GG**; dieser lautet:

- (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
- (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

Dieses im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland normierte Grundrecht ist nach Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung unmittelbar geltendes Recht in Baden-Württemberg.

2. Einzelregelungen

a) **Versammlungsbegriff**

Soweit die Definition des Versammlungsbegriffs an die „überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Erörterung oder Kundgebung“ anknüpft, steht sie mit der einschlägigen Rechtsprechung in Einklang,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 (343); BVerfG Beschluss vom 12.07.2001, 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01 -, NJW 2001, 2459; BVerwG, Urteil vom 16.05.2007 – 6 C 23.06 -, BVerwGE 129, 42.

Soweit sie außerdem darauf abstellt, dass eine Versammlung aus mindestens zwei Personen besteht, damit aber zugleich auch aus nur zwei Personen bestehen kann, übernimmt sie die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs –

VGH Bad.-Württ., Urteil vom 25.04.2007 – 1 S 2828/06 -, VBIBW 2008, 60 -.

Dies wird ausdrücklich begrüßt, soweit damit der Schutzbereich des Art. 8 GG auf Versammlungen mit derart geringer Teilnehmerzahl erstreckt wird, die sich anderenfalls nur auf Art. 5 GG berufen könnten.

b) **„Im Zusammenhang mit Versammlungen“**

In §§ 8 Abs. 1, 13 Abs. 1, 14 Abs. 1, 18 Abs. 1, 19 Abs. 1, 20 Abs. 1 LVersG-E findet sich jeweils die Formulierung „im Zusammenhang mit Versammlungen“ als Tatbestandsmerkmal der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage. Diese Formulierung ist in ihrer Weite als zu unbestimmt abzulehnen.

Die Gesetzesbegründung erläutert nur zu § 20 Abs. 1 LVersG-E, dass hierdurch das in § 17a VersG (Bund) enthaltene Merkmal „auf dem Weg dorthin“ ersetzt werde und das Verbot erweitere auf den Zeitraum vor und nach der Veranstaltung, also während der Auf- und Abmarschphase, sofern ein sachlicher Zusammenhang mit der Ausgangsveranstaltung bestehe. Vergleichbare Erläuterungen finden sich nicht bei den anderen zuvor genannten Vorschriften. Ferner spricht der Gesetzesentwurf nur von einem Zusammenhang, der nicht näher konkretisiert oder qualifi-

ziert wird, weshalb nach dem Wortlaut ein bloßer zeitlicher und räumlicher Zusammenhang ausreichend ist.

In der praktischen Umsetzung dieser Befugnisnormen bedeutet, dass jeder, der sich um räumlich-zeitlichen Umfeld einer Versammlung in geschlossenen Räumen und/oder unter freiem Himmel bewegt, ohne an ihr teilnehmen zu wollen, damit rechnen muss, dass in sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen wird und er sich bei einer polizeilichen Kontrolle für das Mitführen bestimmter Kleidungsstücke rechtfertigen muss, weil diese geeignet sein mögen, eine Identitätsfeststellung zu erschweren oder zu verhindern. Dies ist mit den Erfordernissen rechtsstaatlicher Bestimmtheit und mit den betroffenen Grundrechten nicht vereinbar.

Die Konkretisierung der Art bzw. der Qualität des Zusammenhangs mit der Versammlung ist jedenfalls im Gesetz selbst vorzunehmen; eine Erläuterung in der Gesetzesbegründung genügt nicht, vor allem dann nicht, wenn sie sich auf nur eine von sechs Ermächtigungsgrundlagen bezieht und sinnvollerweise auch nur auf diese bezogen werden kann.

c) Polizeiliche Zutrittsrechte zu Versammlungen (§ 4 Abs. 4 LVersG-E)

Die Regelung in § 4 Abs. 4 LVersG-E begegnet durchgreifenden Bedenken. Nach dieser Bestimmung wird vorausgesetzt, dass Polizeibeamte in Versammlungen – sowohl in geschlossenen Räumen als auch unter freiem Himmel – entsandt werden können; hierfür werden Modalitäten in teilweise wörtlicher Übernahme des § 12 VersG (Bund) geregelt. Zumindest bezogen auf Veranstaltungen in geschlossenen Räumen ist ein allgemeines voraussetzungsloses Anwesenheitsrecht der Polizei bei vor dem Hintergrund des Art. 8 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigen.

Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen stehen unter dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG, der das Recht aller Deutschen anerkennt, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Der Schutzzumfang des Art. 8 Abs. 1 GG betrifft deshalb auch den Zugang zu einer Versammlung,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.5.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315; BayVGh, Urteil vom 15.07.2008 – 10 BV 07.2143 -.

Die Vorschrift, der zufolge sich Polizeibeamte, die in eine Versammlung entsandt werden, dem Versammlungsleiter zu erkennen zu geben haben (Satz 1) und ihnen ein angemessener Platz in der Versammlung einzuräumen ist (Satz 2), greift – ebenso wie § 12 VersG (Bund) - ihrem Wort-

laut nach weitgehend auf die Formulierung des § 13 des Reichsvereinsgesetzes (RVG) aus dem Jahr 1908 zurück:

„Beauftragte, welche die Polizei in eine öffentliche Versammlung entsendet, haben sich unter Kundgebung ihrer Eigenschaft dem Leiter oder, solange dieser nicht bestellt ist, dem Veranstalter der Versammlung zu erkennen zu geben. Den Beauftragten muss ein angemessener Platz eingeräumt werden.“

Diese Bestimmung war stets so verstanden worden, dass sie der Polizei ein eigenes Zutrittsrecht gewährte. Das Zutrittsrecht der Polizei war früher in länderstaatlichen Regelungen enthalten und nach damaligem Verständnis nicht nur Voraussetzung für den jederzeit möglichen Eintritt des Verbotsfalles; es schien auch unverzichtbar, „von der öffentlichen Meinung fortgesetzt unterrichtet zu bleiben“,

so die Begründung zu § 13 RVG 1908, RT-Drs. 482, 12, zitiert nach BayVGh, Urteil vom 15.07.2008 – 10 BV 07.2143 -, der seinerseits auf das Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 24.1.1911, PROVGE 58, 288, verweist.

Zur Rechtfertigung dieses Übergriffs in den Bereich der vom Staat getrennten Gesellschaft verpflichtete sich der Staat seinerseits, seine Beobachtungstätigkeit offenzulegen, wenn auch das Auftreten uniformierter Polizeikräfte primär den Zweck der Repräsentation des allgegenwärtigen Staates und damit der Einschüchterung gehabt haben dürfte. Die im Entwurf zum RVG 1908 ursprünglich vorgesehene ausdrückliche Normierung einer Befugnis zur Entsendung wurde aus der später verabschiedeten Fassung – die nur noch die Entsendungsmodalitäten regelte - mit der Begründung gestrichen, dass eine sachliche Änderung gegenüber der bisherigen Praxis nicht erstrebt werde. Weil mit der Neuregelung die Entsendung von Polizeibeamten nicht zur Pflicht erhoben werden solle, sei es eindeutiger, die Befugnis der Polizei, Beauftragte zu entsenden, als selbstverständlich zu behandeln und nur Bestimmungen zu treffen für den Fall, dass die Polizei von ihrer Befugnis Gebrauch mache,

RT-Drs. Nr. 819 S. 12, zitiert nach BayVGh, Urteil vom 15.07.2008 – 10 BV 07.2143 -.

In diesem Sinne hat auch das Preußische Oberverwaltungsgericht die Vorschrift des § 13 RVG 1908 verstanden. In der Zeit der Weimarer Republik war die Weitergeltung des § 13 RVG 1908 - als Beschränkung - zunächst umstritten. Das Reichsgericht erkannte in der Entscheidung vom 28. April 1932 (RGSt 66, 228) ein Entsendungsrecht der Polizei nur nach den landesrechtlichen polizeilichen Generalklauseln und nur zur Verhütung unmittelbarer Gefahren für Leben und Gesundheit der Versammlungsteilnehmer an. Als Reaktion auf diese Rechtsprechung wurde durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 16. Juni 1932 eine ausdrückliche Befugnis der Poli-

zeibehörde zur Entsendung Beauftragter in öffentliche Versammlungen – mit der Auflösungs-
möglichkeit bei Verweigerung – eingeführt. § 12 VersG (Bund) knüpfte somit mit seinem Wort-
laut an eine Vorläufervorschrift an, ohne allerdings die Frage zu beantworten, ob und unter wel-
chen Voraussetzungen es unter der Geltung des Grundgesetzes noch ein allgemeines und vor-
aussetzungsloses Zutrittsrecht der Polizei geben kann. Gleiches gilt für § 4 Abs. 4 LVersG-E;
auch dessen Begründung schweigt sich über etwaige Gründe, die ein solches Zutrittsrecht der
Polizei begründen könnten aus.

Auf das tradierte Verständnis des Zutrittsrechts der Polizei kann unter der Geltung des Grund-
gesetzes jedoch nicht mehr zurückgegriffen werden. Im Gegensatz zu Versammlungen unter
freiem Himmel (vgl. Art. 8 Abs. 2 GG) steht das Recht aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht unter einem
allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Das Recht, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln,
kann daher nur im Rahmen des staatlichen Schutzauftrags zur Entfaltung des Freiheitsrechts,
zur Konkretisierung der in Art. 8 Abs. 1 GG enthaltenen Schranke - „friedlich und ohne Waffen“ -
oder, sofern in das Freiheitsrecht eingegriffen wird, zum Schutz der Grundrechte Dritter oder an-
derer Werte mit Verfassungsrang durch einfaches Gesetz ausgestaltet werden. Der staatliche
Schutzauftrag und die Abwehr unfriedlicher Versammlungen vermögen im vorliegenden Fall die
Anwesenheit der Polizei nicht zu rechtfertigen.

Für den Fall, dass konkrete Anhaltspunkte vorlägen, die nach § 12 LVersG-E eine Beschrän-
kung, ein Verbot oder sogar eine Auflösung der Versammlung begründeten, so ergäbe sich oh-
ne weiteres aus dieser Bestimmung selbst ein Zutrittsrecht der Polizei.

Nach § 4 Abs. 4 LVersG-E greift die voraussetzungslose Anwesenheit von Polizeibeamten bei
Versammlungen in geschlossenen Räumen vielmehr in die grundrechtlich geschützte Versamm-
lungsfreiheit ein, ohne dass der Entwurf des Versammlungsgesetzes dafür eine Befugnisnorm
enthielte. Hierbei ist berücksichtigen, dass auch eine faktische Behinderung einen Grund-
rechtseingriff darstellt, wenn sie nicht nur geringfügig ist und die Ausübung des Versammlungs-
rechts durch den geschützten Personenkreis beeinträchtigt. Ein Eingriff liegt z. B. vor, wenn die
Maßnahme Personen von der Teilnahme an Versammlungen abschreckt,

vgl. BVerfG, Urteil vom 14.5.1983 1 BvR 209/83 u.a. -, BVerfGE 65, 1 (43); BayVGh,
Urteil vom 15.07.2008 – 10 BV 07.2143 -.

Von einer faktischen Beeinträchtigung ist deshalb auch dann auszugehen, wenn sich die Ver-
sammlungsteilnehmer durch die Polizeipräsenz veranlasst sehen, ihre Meinungsfreiheit in der
Versammlung nicht oder nicht in vollem Umfang auszuüben. Dass eine polizeiliche Präsenz eine

Observierung der Versammlung und damit neben dem Informationseingriff zugleich einen Eingriff in das Versammlungsrecht darstellt, ist infolge der einschüchternden Wirkung einer polizeilichen Observation nicht ernstlich zweifelhaft,

vgl. BayVGH, Urteil vom 15.07.2008 – 10 BV 07.2143 -.

So schränkt beispielsweise auch die Anwesenheit von Polizeikräften unmittelbar neben dem durch Art. 8 GG geschützten Versammlungsort die Versammlungsfreiheit dann ein, wenn die Polizei ohne rechtfertigenden und die Verhältnismäßigkeit wahren Grund anwesend ist. Selbst außerhalb des Versammlungsraumes schränkt eine Polizeiaktion das Versammlungsrecht ein, wenn die Aktion versammlungsgerichtet und nicht störergerichtet ist,

vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 3.08.2004 – 3 A 254/01 -,

Dies gilt in gleicher Weise für die hier in Rede stehende voraussetzungslose Anwesenheit von Polizeibeamten bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Die Beurteilung der Polizeipräsenz muss von deren Wirkung auf die Versammlungsteilnehmer ausgehen und nicht von dem von der Polizei beabsichtigten Zweck des Einsatzes, selbst wenn es der Polizei allein um den Schutz der Versammlung oder „lediglich“ um eine Beobachtung der Versammlung geht. Andernfalls wäre der Schutz des Grundrechts von einer nach außen nicht ohne weiteres erkennbaren Willensrichtung der Polizei abhängig. Eine unbefangene Atmosphäre zum Ausdruck und zur freien Bekundung von Meinungen kann so nicht entstehen.

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass der Schutzbereich des Art. 8 GG jedenfalls berührt ist, obwohl zu öffentlichen Versammlungen jedermann Zutritt hat, denn die Polizei ist nicht als Teilnehmer der Versammlung anwesend, sondern handelt hoheitlich, wenn sie Zutritt verlangt. Teilnehmer an einer Versammlung üben ein Grundrecht aus; als Abwehrrecht richtet sich das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG gerade gegen die Polizei als Repräsentanten des Hoheitsträgers,

vgl. BayVGH, Urteil vom 15.07.2008 – 10 BV 07.2143 -.

Nach allem ist in der Anwesenheit der Polizei aber ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts zu sehen, der einer versammlungsrechtlichen Befugnisnorm bedarf, die - weil die Freiheit von Versammlungen in geschlossenen Räumen keinem Gesetzesvorbehalt unterliegt - nur zum Schutze kollidierender Verfassungsgüter zulässig ist. Dieser Anforderung genügt § 4 Abs. 4

LVersG-E nicht, weil die Vorschrift lediglich die Modalitäten der polizeilichen Anwesenheit, nicht aber die Voraussetzungen des Eingriffs regelt.

Aus diesem Grund verbietet es sich auch, eine Zuwiderhandlung gegen § 4 Abs. 4 LVersG-E als bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeitentatbestand (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 LVersG-E) auszugestalten, soweit und solange das für die Polizei reklamierte Zutrittsrecht zu Versammlungen in geschlossenen Räumen voraussetzungslos und damit verfassungswidrig begründet werden soll.

d) Uniformierungs- und Militanzverbot (§ 7 LVersG-E)

Welcher Zweck mit § 7 LVersG-E verfolgt wird, wird aus der Begründung hinreichend deutlich und bedarf wohl keiner Vertiefung. Problematisch ist die Bestimmung jedoch insofern, als ihr Anwendungsbereich ihrem Wortlaut nach weiter ist, als die Begründung vorgibt.

Vom Wortlaut erfasst würden beispielsweise auch Demonstrationen von Ärzten, Krankenschwestern und -pflegern sowie sonstigem Krankenhauspersonal in einheitlicher weißer Krankenhauskleidung, wenn sich die Beteiligten etwa – unterstützt durch den Einsatz von rhythmisch geblasenen Trillerpfeifen – in gleichmäßigem Schritt fortbewegen. Erst recht fielen hierunter grundsätzlich Demonstrationen von uniformierten Polizeibeamten wie etwa am 21.07.2008 in Berlin und zu anderen Zeitpunkten an anderen Orten.

Erst die Eignung, den Eindruck der Gewaltbereitschaft zu vermitteln, die Bevölkerung einzuschüchtern und den öffentlichen Frieden zu gefährden, kann insoweit als Korrektiv dienen. Hier wird aber nicht deutlich, ob diese drei Kriterien kumulativ oder alternativ zu erfüllen sind. Der öffentliche Friede kann nach der Entwurfsbegründung bereits dann beeinträchtigt sein, wenn Bevölkerungsteile in ihrem Sicherheitsgefühl beeinträchtigt werden; dies kann aber auch ohne eine von den Versammlungsteilnehmern beabsichtigte Einschüchterung der Fall sein.

Die zur Konkretisierung unverzichtbaren Kriterien finden in der Strafvorschrift des § 24 Abs. 1 Nr. 3 LVersG-E **keine** ausdrückliche Entsprechung. Gerade die Ungewissheit, ob die Kriterien kumulativ oder alternativ zu erfüllen sind, ist bei einem strafbewehrten Verbot nicht hinnehmbar. Außerdem stellt die Zuwiderhandlung gegen das strafbewehrte Verbot einen Verbots- bzw. Auflösungsgrund gemäß §§ 12 Abs. 2 Nr. 4, 17 Abs. 1 LVersG-E dar; auch deshalb ist eine Konkretisierung geboten.

e) Pflichten des Veranstalters (§§ 10, 15 LVersG-E)

Die Regelung der Rechte und Pflichten des Veranstalters in § 10 LVersG-E geht deutlich über den Regelungsgehalt der bisherigen Bestimmungen der §§ 7 ff. VersG (Bund) hinaus. Nach der beabsichtigten Neuregelung auf Landesebene sollen künftig für Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht nur die persönlichen Daten des Versammlungsleiters, sondern auch diejenigen der bestellten Ordner auf Anforderung mitgeteilt werden.

Dies ist bereits insofern bedenklich, als nicht näher konkretisiert ist, unter welchen Voraussetzungen die zuständige Behörde diese Daten anfordern können soll. Die Begründung verweist insoweit auf die Vollzugspraxis, der zufolge immer wieder Personen mit der Versammlungsleitung beauftragt werden, die strafrechtlich oder nach polizeilichen Erkenntnissen in einer Weise in Erscheinung getreten sind, dass die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet ist. Dies setzt jedoch zum einen voraus, dass ein Erfahrungswissen vorhanden ist, dass eine solche Einschätzung zu begründen vermag; auf die nach § 22 LVersG-E zuständigen Kreispolizeibehörden dürfte dies jedoch kaum zutreffen, sie werden vielmehr auf das Wissen des Polizeivollzugsdienstes zurückgreifen müssen. Damit wird ein Datenaustausch vorausgesetzt, für den sich zumindest im Versammlungsgesetz keine Grundlage findet. Zum anderen zeigt sich hierin zugleich, dass die Anforderung gleichsam voraussetzungslos bzw. automatisch erfolgen wird, weil den Kreispolizeibehörden, die die Daten anfordern können, das erforderliche Wissen zu deren Beurteilung fehlt. Dies betrifft sowohl die persönlichen Daten des Versammlungsleiters als auch diejenigen der Ordner.

Soweit die Begründung des Gesetzentwurfs hervorhebt, dass die Anforderung der Daten nur zulässig sei, soweit es zur Prüfung einer Ablehnung mangels (persönlicher?) Geeignetheit erforderlich sei, stellt dies keine Einschränkung oder Konkretisierung der Befugnisse dar. Vielmehr besteht für die Kreispolizeibehörde in Ermangelung eigener Erkenntnisse regelmäßig das Erfordernis der Datenerhebung um durch einen Abgleich mit den beim Polizeivollzugsdienst vorhandenen Daten eine solche Prüfung vornehmen zu können. Deshalb ist zu befürchten, dass mit der Datenanforderung gleichsam „durch die Hintertür“ ein – verfassungswidriges (!) - Anzeigeverfahren auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen eingeführt wird.

Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit lediglich in Art. 8 Abs. 2 GG einen Gesetzesvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel vorsieht, während die Versammlungsfreiheit für eine friedliche und waffenlose Versammlung in geschlossenen Räumen nach Art. 8 Abs. 1 GG vorbehaltlos gewährleistet ist. Dieser Schutz reicht nämlich zwar nicht so weit, dass er überhaupt keine Einschränkungen zuließe. Vielmehr darf der

Staat unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Verfassung selbst vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte einschließlich des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG einschränken, wenn dies zum Schutz der Grundrechte Dritter oder anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechtswerte notwendig ist. Insbesondere findet die Versammlungsfreiheit dort ihre Grenzen, wo die Ausübung dieses Grundrechts durch den Grundrechtsträger auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit anderer Menschen trifft,

vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 23.03.1999 1 C 12.97 -, DVBl. 1999, 1742

Derartige andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte werden im Gesetzentwurf aber nicht bereits zur Voraussetzung der Datenanforderung, sondern erst zum Tatbestandsmerkmal der auf deren Grundlage zu treffenden Maßnahmen gemacht. Erst die Ablehnung eines Versammlungsleiters und/oder eines Ordners knüpft an die Friedlichkeit der Versammlung und damit an ein Wesenselement der Grundrechtsausübung an.

Außerdem sind Beschränkungen dieses Freiheitsrechts nur verfassungsgemäß, wenn sie zum Schutz eines mit der Versammlungsfreiheit kollidierenden Rechtsguts geeignet und erforderlich und ferner angemessen sind, weil der Schutz des anderen Rechtsguts gegenüber der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall vorrangig ist. Ob dies der Fall ist, muss unter Beachtung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für eine Demokratie geklärt werden. Insbesondere dürfen Beschränkungen nicht einschüchternd auf die Ausübung des Grundrechts wirken,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.10.2007 – 1 BvR 943/02 -, NVwZ 2008, 414.

Wenn dies nach der soeben zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts schon für Gebührenforderungen aus Anlass von behördlichen Verfügungen gilt, die lediglich der Gefahrenvorbeugung und der Gewährleistung eines „reibungslosen“ Ablaufs einer Versammlung dienen, aber nicht auf die Abwehr unmittelbarer Gefahren zielen, muss dies erst recht für derartige Verfügungen selbst gelten. Die faktisch voraussetzungslose Datenanforderung ist geeignet, einschüchternd auf diejenigen zu wirken, die das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ausüben wollen. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen ist die Regelung in der Entwurfsfassung deshalb jedenfalls als verfassungswidrig abzulehnen.

Aber auch für Versammlungen unter freiem Himmel wirkt die gegenüber § 14 VersG (Bund) wesentlich erweiterte Anzeige- und Auskunftspflicht in § 15 LVersG-E einschüchternd. Sie ist deshalb ebenfalls abzulehnen, solange die Voraussetzungen der Datenanforderung nicht in einer den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügenden Weise konkretisiert werden.

f) Beschränkungen von Versammlungen (§§ 12, 17 LVersG-E)

Der Gesetzentwurf sieht in §§ 12, 17 LVersG-E als im Vergleich zu Verbot und Auflösung minder schweres Mittel die Beschränkung einer Versammlung vor; die ausdrückliche gesetzliche Nennung wird von uns begrüßt.

Zwar scheint damit zugleich insofern eine Verschärfung gegenüber § 5 VersG (Bund) einzutreten, als dort bestimmt ist, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen „nur im Einzelfall“ verboten werden könnten. Hierbei handelt es sich unserer Ansicht nach jedoch um eine Selbstverständlichkeit, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. Dieser verbietet es ohnehin, im Voraus eine unbestimmte Vielzahl von Versammlungen ohne jeweils konkrete Einzelfallprüfung zu verbieten. Gleichwohl würden wir es befürworten, wenn dieses Gebot aus Gründen der Klarstellung (wieder) in den Gesetzestext aufgenommen würde. Auf diese Weise würde auch sprachlich gewissermaßen ein „Gleichklang“ mit § 17 LVersG-E hergestellt werden, da dort auf die im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegenden Erkenntnisse abgestellt wird. Abgestellt wird damit zutreffend auf eine – im Gefahrenabwehrrecht übliche – „ex ante“-Betrachtung, die naturgemäß nur bezogen auf den jeweiligen Einzelfall angestellt werden kann.

g) Datenerhebung und Identitätsfeststellung (§§ 13, 18 LVersG-E)

Der Gesetzentwurf sieht in §§ 13, 18 LVersG-E Möglichkeiten der Datenerhebung und -speicherung sowie der Identitätsfeststellung vor, deren Modalitäten in § 9 LVersG-E ausgestaltet sind.

Die Begründung des Gesetzentwurfs verwischt die dem Gesetzeswortlaut zu entnehmende Grenzziehung zwischen der Ermächtigungsgrundlage zur Datenerhebung überhaupt, die §§ 13, 18 LVersG-E zu entnehmen ist, und den besonderen Anforderungen für eine ausnahmsweise verdeckte Datenerhebung nach § 9 Abs. 1 und 2 LVersG-E. Dies gilt insbesondere für die Begründung zu § 18 LVersG-E. Auf diese Weise droht der Ausnahmecharakter einer verdeckten Datenerhebung verloren zu gehen; eine deutliche Klarstellung ist deshalb geboten.

§§ 13 Abs. 1 und 2, 18 Abs. 1 und 2 LVersG-E haben offensichtlich präventiv-polizeilichen Charakter, denn Datenerhebung bzw. der Identitätsfeststellung sollen in Bezug auf Versammlungsteilnehmer bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung beim Vorliegen von Anhaltspunkten zulässig sein und das Eintreten eines Auflösungsgrundes bzw. einer Gefahr für die öf-

fentliche Sicherheit und Ordnung verhindern. Die Ermächtigungsgrundlagen erfordern somit Prognosen hinsichtlich

- des voraussichtlichen Verlaufs der Versammlung,
- des Verhaltens der teilnehmenden Person und
- der Eignung der Datenerhebung bzw. der Identitätsfeststellung zur Verhinderung des Eintretens eines Auflösungsgrundes bzw. einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Diese Regelung ist in ihrer Weite bedenklich, denn die Erhebung personenbezogener Daten setzt voraus, dass der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und dass die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind,

vgl. BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u. a. -, BVerfGE 65, 1 (46).

Lässt sich bereits aufgrund der betreffenden Person bzw. ihres früheren Verhaltens prognostizieren, dass ein Auflösungsgrund bzw. eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eintreten wird, so sind die Daten der Person bekannt,

vgl. hierzu aus jüngster Zeit VG Darmstadt, Beschluss vom 25.01.2008 - 3 L 126/08, 3 L 126/08.DA – betreffend Redeverbot für die vorgesehenen Hauptredner wegen in der Vergangenheit erfolgter Verurteilung wegen Volksverhetzung.

In einem solchen Fall bedarf es weder einer Datenerhebung noch einer Identitätsfeststellung. Ist die betreffende Person hingegen noch nicht bekannt, lassen aber die äußeren Umstände den Schluss auf das Eintreten eines Auflösungsgrundes und/oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu, so ist in erster Linie der Veranstalter verpflichtet, die geeigneten Maßnahmen – gegebenenfalls auf entsprechenden Hinweis der Polizeibeamten – zu ergreifen (§§ 4 Abs. 2, 11 LVersG-E). Derartigen Maßnahmen haben die Versammlungsteilnehmer Folge zu leisten (§ 5 LVersG-E). Darüber hinaus sind die in Betracht kommenden Tatbestände als Ordnungswidrigkeiten bzw. Straftaten sanktioniert (§§ 24, 25 LVersG-E), weshalb die Datenerhebung und eine gegebenenfalls erforderlich werdende Identitätsfeststellung mit repressiv-polizeilichen Mitteln möglich ist. Vor diesem Hintergrund wird auch nicht recht deutlich, an welche Fallgestaltungen im Rahmen der §§ 13 Abs. 1 und 2, 18 Abs. 1 und 2 LVersG-E gedacht ist.

Nach allem erscheint zweifelhaft, ob die Regelungen der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Beschränkung auf präzise definierte, bereichsspezifische Zwecke genügen und dem Gebot der Erforderlichkeit entsprechen.

Im Zusammenhang mit § 9 Abs. 3 LVersG-E ist unklar, ob von dieser Regelung auch Bild- und Tonaufzeichnungen erfasst werden.

In § 9 Abs. 1 LVersG-E ist von der „datenerhebenden Stelle“, in § 9 Abs. 3 LVersG-E von der „datenspeichernden Stelle“ die Rede. Es soll sich hierbei offenbar um verschiedene Stellen handeln (können). Außerdem sieht § 9 Abs. 4 und 5 LVersG-E die Speicherung, Änderung und Nutzung der Daten auch für andere Zwecke vor, als für diejenigen, für die die Daten ursprünglich erhoben wurden. § 9 Abs. 6 LVersG-E erlaubt die Übermittlung erhobener Daten, also einen Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden und dem Polizeivollzugsdienst. Die Abhängigkeit dieser Befugnisse von der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung stellt insoweit keine Konkretisierung dar. Dies folgt im Umkehrschluss aus der Befugnis in §§ 14 Abs. 3, 19 Abs. 5 LVersG-E (hierzu ausführlich unter Nr. 2 e), Bild- und Tonaufzeichnungen „zur Dokumentation polizeilichen Handelns“ über einen längeren Zeitraum hinweg aufzubewahren. Wenn nämlich die Dokumentation des eigenen Handelns Teil der Aufgabenwahrnehmung ist, ist der Umgang mit den Daten nahezu schrankenlos. Die Verwendung der Daten ist jedoch auf einen konkreten gesetzlich bestimmten Zweck zu begrenzen. Angesichts der Gefahren der automatischen Datenverarbeitung ist ein – amtshilfefester (!) - Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabeverbote und Verwertungsverbote erforderlich. Als weitere verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen sind Aufklärungspflichten, Auskunftspflichten und Löschungspflichten wesentlich,

vgl. BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u. a. -, BVerfGE 65, 1 (46).

Derartige Schutzmechanismen sind vorliegend nicht in ausreichendem Maße ersichtlich.

Bedenklich ist schließlich auch die Regelung in § 9 Abs. 7 LVersG-E zumindest insofern, als auf eine Benachrichtigung von einer verdeckten Datenerhebung verzichtet werden können soll, wenn „die Daten unverzüglich nach Beendigung der Maßnahme vernichtet worden sind“. Unklar ist nämlich, was in diesem Zusammenhang unter „Maßnahme“ zu verstehen sein soll: Bezieht sich dieser Begriff nur auf die verdeckte Datenerhebung oder umfasst er auch die Speicherung, Veränderung, Nutzung und Weitergabe der Daten i. S. der § 9 Abs. 5 und 6 LVersG-E. Letzterenfalls erscheint es nicht hinnehmbar, auf eine Benachrichtigung des Betroffenen zu verzichten.

h) Befragungsrechte (§§ 13 Abs. 3, 18 Abs. 3 LVersG-E)

Die in § 13 Abs. 3 LVersG-E vorgesehene Möglichkeit der Befragung von Versammlungsteilnehmern birgt die Gefahr in sich, zur Einschüchterung missbraucht zu werden. Denn bereits vor fünfundzwanzig Jahren hat das Bundesverfassungsgericht zutreffend ausgeführt:

„Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlich demokratischen Gemeinwesens ist.“

BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 u. a. -, BVerfGE 65, 1 (43).

§ 13 Abs. 3 LVersE-G eröffnet der Polizei nun die Möglichkeit, Versammlungsteilnehmer anzuhalten und zur Angabe ihrer Personalien aufzufordern, wenn „anzunehmen ist, dass sie sachdienliche Angaben machen kann, die zur Vermeidung des Eintretens eines Auflösungsgrundes ... erforderlich sind.“ Diese Eingriffsschwelle ist zu niedrig und in der Praxis kaum einzugrenzen. Vor allem aber birgt die Befragung die Gefahr, dass potentielle Versammlungsteilnehmer von einer Teilnahme abgehalten werden. Dies kollidiert mit dem Grundrechtsschutz des Art. 8 Abs. 1 GG, der grundsätzlich die anonyme Teilnahme an Versammlungen ermöglichen will und unter Schutz stellt. Während bei Versammlungen unter freiem Himmel die Anonymität häufig durch die große Zahl von Teilnehmer faktisch hergestellt wird, bedarf sie innerhalb geschlossener Räume wegen der Begrenztheit oder des völligen Fehlens von Ausweichmöglichkeiten des besonderen Schutzes. Diesem Erfordernis wird durch § 13 Abs. 3 LVersG-E nicht genügt.

Darüber hinaus fehlt in dieser Regelung jeglicher Hinweis auf gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte und die gesetzliche **Verschwiegenheitspflicht von Berufsgeheimnisträgern** wie Angehörigen der Heilberufe, der Medienberufe und der beratenden Berufe, insbesondere von Rechtsanwälten.

Die zuvor ausgeführten Bedenken richten sich erst recht gegen das Befragungsrecht nach § 18 Abs. 3 LVersG-E. Während § 13 Abs. 3 LVersG-E mit dem Bezug zu einem Auflösungsgrund bereits eine zu niedrige Eingriffsschwelle normiert, wird diese in § 18 Abs. 3 LVersG-E noch weiter abgesenkt, indem sogar eine – wenn auch erhebliche – Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eine Befragung rechtfertigen können soll. Dies würde bedeuten, dass etwa auch das Wegwerfen bzw. Fallenlassen von Abfällen – beispielsweise das Wegwerfen von Verpackungsabfällen von Speisen und Getränken –, das zweifellos eine Ordnungswidrigkeit und

damit eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit darstellt, eine Befragung ermöglichen würde. Denn die Erheblichkeit der Gefahr kann in einem solchen Fall durch die Abfallmenge begründet werden. Das Merkmal der Erheblichkeit ist jeweils im Verhältnis zum Schutzgut zu beurteilen. Vor allem bei dem nahezu konturenlosen Begriff der öffentlichen Ordnung ist das Kriterium der Erheblichkeit deshalb wenig geeignet, die Eingriffsschwelle zu konkretisieren. Für den Begriff der öffentlichen Ordnung ist kennzeichnend, dass er auf ungeschriebene Regeln verweist, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird,

so erst jüngst BVerfG, Beschluss vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 -, NVwZ 2008, 671 (673) unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 14.5.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, BVerfGE 69, 315 (352).

Mit guten Gründen hat der Gesetzgeber deshalb in den allgemeinen Gesetzen, insbesondere den Strafgesetzen, Beschränkungen von Meinungsäußerungen an nähere tatbestandliche Voraussetzungen gebunden; eine Berufung auf das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung ist in diesem Zusammenhang nicht vorgesehen,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 -, NVwZ 2008, 671 (673) unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 23.06.2004 – 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147 (155).

Nachdem eine Versammlung – wie eingangs festgestellt und in § 2 Abs. 1 LVersG-E in Anlehnung an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung definiert – eine Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Erörterung oder Kundgebung ist und damit auch dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG unterfällt, bestehen durchgreifende Bedenken, aus dem konturenlosen Begriff der öffentlichen Ordnung eine Rechtfertigung für Beschränkungen von Versammlungen - und der mit deren Durchführung verbundenen Meinungsäußerung - ableiten zu wollen.

i) Aufbewahrung von Bild- und Tonaufzeichnungen (§§ 14 Abs. 3, 19 Abs. 5 LVersG-E)

§ 14 Abs. 2 LVersG-E regelt zwar die Löschung von Bild- und Tonaufzeichnungen, die bei Versammlungen in geschlossenen Räumen hergestellt wurden; § 14 Abs. 3 LVersG-E lässt hiervon jedoch in weitem Umfang Ausnahmen zu. § 19 Abs. 4 und 5 LVersG-E treffen analoge Regelungen für Bild- und Tonaufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Die Ausnahmekataloge in §§ 14 Abs. 3, 19 Abs. 5 LVersG-E sind in ihrer Weite nicht akzeptabel.

So soll bereits die Verfolgung einer bloßen Ordnungswidrigkeit genügen, um die Aufzeichnungen weiterhin zu verwenden. Ein Bezug einer solchen Ordnungswidrigkeit zur Versammlung wird, anders als bei §§ 14 Abs. 3 Nr. 2 und 3, 19 Abs. 4 Nr. 2 und 3 LVersG-E, nicht hergestellt, erst recht nicht zu § 25 LVersG-E. Soweit die Gesetzesbegründung auf Seite 51 auf § 12a Abs. 2 VersG (Bund) verweist, ist dies schlicht irreführend, weil Ordnungswidrigkeiten dort gerade nicht genannt sind. Das (bisherige) Bundesrecht stellt insoweit nur auf Straftaten ab.

Dies bedeutet, dass landesrechtlich jede Ordnungswidrigkeit, also auch die „wilde Abfallentsorgung“ durch Wegwerfen oder Fallenlassen von Verpackungsmüll, aber auch andere Ordnungswidrigkeitentatbestände, die nicht aus Anlass, sondern nur bei Gelegenheit der Durchführung einer Versammlung erfüllt werden, es rechtfertigen können sollen, dass Bild- und Tonaufzeichnungen aufbewahrt und verwendet werden. Die Weite der Regelung birgt somit – wiederum – die Gefahr eines Missbrauchs und einer Aushöhlung der Versammlungsfreiheit in sich; auf die vorstehenden Ausführungen unter Nr. 2 b und c wird verwiesen.

Denselben Bedenken ist die Regelung in §§ 14 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b, 19 Abs. 5 Nr. 3 Buchst. b LVersG-E ausgesetzt. Aus ihr wird nämlich nicht deutlich, zu welchem Zweck eine „Dokumentation polizeilichen Handelns“ erfolgen soll. §§ 14 Abs. 4, 19 Abs. 6 LVersG-E tragen insofern nichts zur Klärung bei, als sie die Löschung anordnen, soweit die Aufzeichnungen „zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden“. Die Aufgaben der Polizei sind präventiver und repressiver Natur; deren Erfüllung kann aber nicht gemeint sein, weil nicht Vorgänge dokumentiert werden sollen, die Gegenstand polizeilicher Aufgabenwahrnehmung sind, sondern das polizeiliche Handeln selbst soll dokumentiert werden. Der Zweck der aufzubewahrenden Aufzeichnungen soll demnach darin bestehen, die Aufgabenerfüllung durch die bei einer Versammlung anwesenden Polizeibeamten zu dokumentieren. Die anlässlich einer Versammlung von der Polizei zu erfüllenden Aufgaben sind aber mit Beendigung der Versammlung abgeschlossen. Folglich erschließt sich weder durch den Wortlaut des Gesetzentwurfs noch durch dessen Begründung, welchem Zweck die Dokumentation dienen soll.

Zu vermuten ist vielmehr, dass die Dokumentation tatsächlich nicht der Aufzeichnung polizeilichen Handelns, sondern des Handelns der Versammlungsteilnehmer dienen soll; dies entspräche auch der Ermächtigungsgrundlage in §§ 14 Abs. 1, 19 Abs. 1 LVersG-E. Mit dem „vorgehobenen“ Argument, polizeiliches Handeln dokumentieren zu wollen, soll – so ist deshalb zu befürchten – Fällen vorgebeugt werden, in denen Bild- und Tonaufzeichnungen erstellt werden, ohne dass die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt wären. Dies ist inakzeptabel.

j) Keine aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen (§§ 12 Abs. 4, 17 Abs. 6 LVersG-E)

Nach §§ 12 Abs. 4, 17 Abs. 6 LVersG-E haben Widerspruch und Klage gegen behördliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen, insbesondere also Verboten, Beschränkungen und Auflösungen, keine aufschiebende Wirkung.

Die Regelung mag verständlich sein; für sie mögen Gründe effektiver Gefahrenabwehr sprechen, wenngleich nicht zu verkennen ist, dass der Bundesgesetzgeber von einer solchen Möglichkeit – mit guten Gründen – keinen Gebrauch gemacht hat. Die jeweils für sofort vollziehbar erklärten behördlichen Anordnungen bildeten in der Vergangenheit stets eine geeignete Grundlage polizeilichen Handelns, auch und gerade bei Großdemonstrationen bzw. -veranstaltungen. Verfassungsrechtlich ist eine gesetzliche Anordnung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung jedenfalls abzulehnen, weil sie den Begründungszwang in einer dem Grundrechtsschutz des Art. 8 GG zuwider laufenden Weise auf den Veranstalter verlagert:

„Der hoheitliche Eingriff in ein Grundrecht bedarf der Rechtfertigung, nicht aber benötigt die Ausübung des Grundrechts eine Rechtfertigung.“

BVerfG, Beschluss vom 06.06.2007 – 1 BvR 1423/07 -, NJW 2007, 2168 (2169).

Die Anordnung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen durch den Gesetzgeber – nicht erst durch die zuständige Behörde – nötigt den Veranstalter entgegen der Intention des Grundgesetzes, sich dafür rechtfertigen zu müssen, dass er eine unter dem Schutz des Art. 8 GG stehende Versammlung durchführen will. Eine solchermaßen gesetzlich angeordnete „Beweislastumkehr“ verkennt die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit.

Die Regelung ist umso weniger erträglich, als – bezogen auf Versammlungen unter freiem Himmel – die Anzeigefrist von 48 Stunden in § 14 Abs. 1 VersG (Bund) auf 72 Stunden in § 15 Abs. 1 LVersG-E deutlich verlängert wird. Umgekehrt fehlt aber eine korrespondierende Verpflichtung der zuständigen Behörden, etwaige Maßnahmen unverzüglich anzuordnen, obwohl ihr dies infolge des beträchtlich erweiterten Umfangs der ihr vom Veranstalter zur Verfügung zu stellenden Informationen (§§ 15 Abs. 2, 5 und 6, 16 Abs. 2 LVersG-E) möglich sein müsste.

Nach allem haben wir erhebliche Bedenken den Entwurf in der vorliegenden Fassung. Soweit wir uns hierzu in der Lage sehen, haben wir zuvor im Zusammenhang mit unserer Kritik Hinweise gegeben, wie den im Wesentlichen

verfassungsrechtlich begründeten Einwänden Rechnung getragen werden kann. Darüber hinaus sehen uns jedoch leider außer Stande, unsererseits Formulierungsvorschläge zu unterbreiten, soweit das gesetzgeberische Ziel nicht deutlich wird und der Wortlaut des Gesetzentwurfs über das hinausgeht, was die Begründung als Ziel der Neuregelung vorgibt.

Für etwaige Rückfragen oder auch Gespräche stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Sollte im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens der Entwurf geändert werden und/oder eine Anhörung durchgeführt werden, bitten wir um Unterrichtung und Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Peter Kothe
Vorsitzender