

Köln, 8. August 2013

Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V.

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zum
Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein
der Fraktion der FDP (Drucksache 18/119)**
und

Aquinostr. 7-11
50670 Köln
Telefon 0221 / 972 69 30
Telefax 0221 / 972 69 31
info@grundrechtekomitee.de
www.grundrechtekomitee.de

Änderungsantrag zum Gesetzentwurf zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der SSW (Drucksache 18/1269)

Änderungsantrag zum Gesetzentwurf zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein der Fraktion der CDU (Drucksache 18/1314)

Änderungsantrag zum Gesetzentwurf zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein der Fraktion der PIRATEN (Drucksache 18/1318)

Vorbemerkungen

Seit der Föderalismusreform 2006 haben die Länder die Kompetenz zur Gesetzgebung für das Versammlungsrecht. Bisher haben Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt davon Gebrauch gemacht und Landesversammlungsgesetze verabschiedet. Für die übrigen Bundesländer gilt nach Art. 125a Abs. 1 GG das Versammlungsrecht des Bundes fort. Trotz der damit theoretisch gegebenen Möglichkeit, das seit 1953 geltende Versammlungsrecht des Bundes auf Landesebene zu modernisieren und fortzuentwickeln, beurteilt das Komitee für Grundrechte und Demokratie die Zunahme von Landesversammlungsgesetzen negativ. Schon bei der Einführung der Föderalismusreform hat das Komitee für Grundrechte und Demokratie vor der sich entwickelnden fragmentarischen, uneinheitlichen und unübersichtlichen Rechtslage im Versammlungsrecht gewarnt. Das Versammlungsrecht des Bundes bedürfte einer grundlegenden Reform, wobei nach unserer Auffassung beim Versammlungsrecht auf eine ausufernde Normierung verzichtet werden sollte. Wie zu befürchten war, führen die neuen Landesversammlungsgesetze nicht zu einer demokratisch-grundrechtlichen Anpassung des Versammlungsrechts, sondern zu einer weitgehenden Normierung der Einschränkungen des Grundrechts.

Das Komitee für Grundrechte und Demokratie setzt sich seit 1980 für Menschen- und Bürgerrechte ein. Dabei gehörte das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, verbunden mit dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), von Beginn an zu den zentralen Themen. Es zählt zu den wenigen im Grundgesetz garantierten Möglichkeiten

der Bürger_innen, sich unmittelbar direkt öffentlich und politisch zu äußern. Es garantiert ihnen das Recht, Einfluss auf die politische Diskussion zu nehmen. Ansonsten blieben sie Stimmvieh für die Wahlen. Dieses Grundrecht schützt vor allem die Andersdenkenden, denn sie, nicht diejenigen, die mit dem Mainstream übereinstimmen, bedürfen diesen Schutzes. Das Demonstrationsrecht gehört so zu den wenigen radikaldemokratischen Ansätzen und Korrektiven der repräsentativ stark verdünnten Demokratie bundesdeutschen Musters.

Erst das Bundesverfassungsgericht hat in seiner sogenannten Brokdorf-Entscheidung 1985 die Bedeutung dieses Grundrechts hervorgehoben und Maßstäbe im Umgang mit dem Grundrecht gesetzt. Der Alltag in der Wahrnehmung des Grundrechts ist trotzdem grundrechtswidrig von Versammlungsverboten, Auflagen, polizeilicher Videoüberwachung, dem Einsatz von Zivilpolizist_innen und unverhältnismäßiger polizeilicher Gewalt geprägt. Immer wieder stellen Gerichte nachträglich fest, dass Grundrechtseingriffe rechtswidrig waren.

Seit der Anti-Atom-Demonstration 1981 im norddeutschen Brokdorf nehmen regelmäßig Demonstrationsbeobachter_innen des Grundrechtekomitees an regionalen und überregionalen Protestereignissen teil, um das Geschehen zu dokumentieren und auszuwerten. Wir sehen in unseren Demonstrationsbeobachtungen einen Beitrag zum Schutz des Grundrechts auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit.

Unsere Stellungnahme speist sich aus rund 30 Jahren Erfahrung in der Beobachtung des Demonstrationsgeschehens und des politischen und polizeilichen Umgangs mit dem Grundrecht in Deutschland. Wir greifen einige aus unserer Sicht kritische Regelungen des Gesetzentwurfs heraus ohne alle Paragraphen im Einzelnen zu kommentieren.

Schutz des Grundrechts – nicht Abwehr der mündigen Bürger_in

Die Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit schafft potenziell Unruhe. Demonstrationen richten sich oft gegen staatliches Handeln, Demonstrierende wollen auf sich aufmerksam machen, Öffentlichkeit erreichen und ihre Meinung öffentlichkeitswirksam kundtun. Stören, die Grenzen des Versammlungsrechts ausloten, den Finger in die Wunde legen – solche Verhaltensweisen gehören zum Versammlungsrecht dazu. „Der Staat“, das heißt die Versammlungsbehörde und die das staatliche Gewaltmonopol repräsentierende Polizei, muss jedoch das Grundrecht schützen und darf die Kritiker_innen staatlichen Handelns nicht unter der Perspektive potentieller Straftäter_innen wahrnehmen. Die Konflikte sind folglich vorprogrammiert.

Gesetze, die Eingriffe in Grundrechte legalisieren sollen, müssen durch ein hohes Maß an Genauigkeit, Transparenz, innerer Stimmigkeit und Verständlichkeit ausgezeichnet sein. Im Gegensatz zu diesen Anforderungen sind Versammlungsgesetze wie Polizeigesetze jedoch zunehmend gespickt mit Generalklauseln, unbestimmten Rechtsbegriffen und offenen Formulierungen, die der Polizei eine Handhabe nach eigenem Gutdünken ermögli-

chen und Eingriffsmaßnahmen ermöglichen, die sich der gerichtlichen Kontrolle entziehen. Das widerspricht dem Gebot der Rechtssicherheit.

Auch in diesem Entwurf und in den Änderungsanträgen sind solche unklaren Formulierungen aufgenommen. Die „Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen“ (§ 13 Abs. 4 b) ist ebenso ein Beispiel für eine solche Unklarheit, wie umgekehrt die Genauigkeit nahelegende Formulierung, „angetrunkene oder volltrunkene Personen“ seien nicht als Ordner zuzulassen (Änderungsantrag der Fraktion Die Piraten, unter 8.). Anderenfalls müsste man Promillegrenzen einführen und all die daraus resultierenden Kontrollen für angemessen erachten.

Das Versammlungsrecht ist zudem eng mit dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) verbunden. Es darf deshalb gerade nicht verhindert werden, dass „eine bestimmte politische Gesinnung der Trägerinnen und Träger zum Ausdruck“ gebracht wird (Änderungsantrag der Fraktion der SPD, Begründung unter zu 2.8). So schwer erträglich manche Meinungen sind, solange sie keine Straftaten sind, müssen Meinungen ausgehalten werden und muss die Auseinandersetzung damit politisch ausgetragen werden. Das Verbot „den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln“ (Art. 8 Abs. 2) ist auch im Gesetzesentwurf ein Beispiel für einen unbestimmten Rechtsbegriff, der zu willkürlichen Interpretationen einlädt.

§ 7 Störungsverbot

Versammlungen richten sich zwar häufig gegen staatliches Handeln, aber auch Versammlungen, die sich gegen andere Versammlungen, deren Handlungen oder vertretenen Meinungen richten, stehen unter dem Schutz des Versammlungsrechts – so etwa Proteste gegen Kundgebungen von NPD und Kameradschaften, aber auch die Proteste gegen öffentliche Gelöbnisse der Bundeswehr. Versammlungen dienen nicht nur der Kundgabe bestimmter Auffassungen, sondern sind auch Ort der kommunikativen Auseinandersetzung und damit des Austragens von Kontroversen – wie auch das Bundesverfassungsgericht festgehalten hat.

Auch Gegendemonstrant_innen haben das Recht, in Hör- und Sichtweite ihren Protest vorzubringen. In § 21 VersG werden „grobe Störungen“, die mit Gewaltanwendung verbunden sind, unter Strafe gestellt. Der vorliegende Gesetzesentwurf (Wortlaut in § 7 Abs. 1) sieht allerdings bereits vor, dass in Schleswig-Holstein zukünftig jede Handlung verboten sein soll, welche darauf abzielt, die Durchführung einer Versammlung „erheblich zu behindern oder zu vereiteln“. Die Frage, was eine „erhebliche Behinderung“ ist, wird aus der jeweiligen Perspektive sehr unterschiedlich bewertet werden. Schon deutlich sichtbare Transparente, Zwischenrufe und erst recht Sitzblockaden werden aus der Sicht von Veranstalter_innen eine „erhebliche Behinderung“ darstellen. Eine solche unbestimmte Regelung schafft der Polizei Eingriffsrechte nach eigenem Gutdünken. Rechtssicherheit im Umgang mit Gegenprotesten wird so nicht geschaffen.

§ 15 Kontrollstellen

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Polizei anlasslos Kontrollstellen einrichten darf. Erst für weiterführende polizeiliche Maßnahmen wie Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen müssen tatsächliche Anhaltspunkte für Verstöße gegen das Waffen-, Schutzausrüstungs- oder Uniformverbot vorliegen. Diese anlasslose Einrichtung von Kontrollstellen stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Versammlungsrecht dar, weil die Einrichtung von Kontrollstellen einschüchternde und abschreckende Wirkung auf potenzielle Versammlungsteilnehmer_innen entfalten und sie von der Teilnahme an der Versammlung abhalten kann. Zugleich ist dieses Schutzausrüstungs- und Waffenverbot zu offen und unklar formuliert (vgl. Anm. zu § 17).

In der Praxis der Demonstrationsbeobachtung macht das Komitee für Grundrechte und Demokratie regelmäßig die Erfahrung, dass sich die Polizei vor Ort keineswegs auf die Durchsuchung von einzelnen Versammlungsteilnehmer_innen bei Vorliegen von konkreten Anhaltspunkten beschränkt, sondern einen Großteil der potenziellen Versammlungsteilnehmer_innen durchsucht. Die konkreten Anhaltspunkte der polizeilichen Gefahrenprognose werden zumeist nicht transparent gemacht, wodurch die Maßnahme auf Versammlungsteilnehmer_innen willkürlich und schikanös wirken muss.

Unsere Erfahrung zeigt zudem, dass polizeiliche Kontrollstellen in der Praxis keine oder kaum Auswirkungen darauf haben, ob Waffen oder Schutzausrüstungsgegenstände in eine Versammlung mitgebracht oder erst recht eingesetzt werden. Denn die Kontrollstellen werden in der Regel bei sich fortbewegenden Versammlungen unter freiem Himmel mit deren Beginn aufgelöst und Teilnehmer_innen können ab diesem Zeitpunkt unkontrolliert zur Versammlung gelangen. Dem Zweck von polizeilichen Kontrollstellen geht dadurch die Legitimationsgrundlage abhanden. Sie stellen einen grundrechtswidrigen Eingriff in die Versammlung dar, da sie oftmals den Beginn der Versammlung erheblich verzögern und von einer Teilnahme an der Demonstration abschrecken.

§ 16 und § 21 Bild- und Tonaufzeichnungen

Seit einigen Jahren ist bei aus polizeilicher Sicht potenziell gefahrenträchtigen Versammlungen eine mehr oder weniger umfassende polizeiliche Videoüberwachung festzustellen. Die Polizei hat die Möglichkeit auf zwei Rechtsgrundlagen (§ 12a VersG, StPO) Bild- und Tonaufnahmen bzw. -aufzeichnungen anzufertigen. Zudem fertigt sie sogenannte Übersichtsaufnahmen und -übertragungen an, die bundesgesetzlich nicht normiert sind und nach Auffassung der Polizei eine viel niedrigere Eingriffsschwelle voraussetzen.

Für die Versammlungsteilnehmer_innen ist in der Regel nicht transparent und nachvollziehbar, ob die Polizei Bild und Ton speichert oder „nur“ überträgt, auf welcher jeweiligen Rechtsgrundlage und aus welchen Gründen dies geschieht. Schon die begriffliche Unterscheidung Aufnahme (Übertragung ohne Speichern) und Aufzeichnung dürfte den meisten Versammlungsteilnehmer_innen nicht klar sein. Zudem ist sie technisch betrachtet

nicht haltbar, denn technisch gesehen wird auch bei Übertragungen gespeichert. Die Abgrenzung der Tatbestände und ihrer jeweiligen Rechtsgrundlagen erfolgt vor Ort allein entsprechend der rechtlichen Beurteilung der Polizei. Der Abschreckungseffekt polizeilicher Videoüberwachung ist in jedem Fall vorhanden und durch die einhellige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch der Instanzgerichte festgestellt worden.

Der vorliegende Gesetzentwurf will die Anfertigung von sogenannten Übersichtsaufnahmen und -übertragungen durch die Polizei in Schleswig-Holstein von „unübersichtlichen“ Versammlungen bei einer „im Einzelfall bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ erlauben. Der unklare Rechtsbegriff „unübersichtlich“ ist nicht normiert und wird vor Ort von der Polizei nach Belieben ausgelegt werden. Inwiefern selbst Versammlungen in geschlossenen Räumen „unübersichtlich“ sein können (§ 21 Abs. 2), erschließt sich uns nicht.

Nach Auffassung des Grundrechtekomitees bedarf es keiner weiteren Variante von Bild- und Tonaufnahmen und -zeichnungen durch die Polizei bei Versammlungen, deren Erforderlichkeit noch nicht einmal begründet wird. Bereits die bestehenden Rechtsgrundlagen (§ 12a VersG, StPO) werden von der Polizei vor Ort regelmäßig zu großzügig ausgelegt. Eine gerichtliche Überprüfung der jeweiligen Videoüberwachung im Nachhinein findet nur in den seltensten Fällen statt. Es müsste normiert werden, dass Videoüberwachung in der Regel keine gerechtfertigte Überwachungsmaßnahme bei Versammlungen darstellt.

§ 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Das bisherige Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot verschafft der Polizei nach Gutdünken Eingriffsrechte in eine Versammlung. Die Frage, welche Gegenstände (Sonnenbrille, Halstuch, Mütze etc.) einer Identitätsverschleierung dienen, kann sehr unterschiedlich beantwortet und polizeilich ausgelegt werden.

Es kann durchaus legitime Gründe geben, „Kleidungsstücke zu tragen, die gegen befürchtete, ungerechtfertigte Gewalt schützen oder verhindern, dass man durch Filmen oder Fotografieren einer Versammlung erkannt und gespeichert werden kann. Es besteht keineswegs ein zwingender Zusammenhang zwischen Vermummung bzw. Schutzkleidung und einer Absicht, unfriedlich zu demonstrieren“ (vgl. auch Stellungnahme von Dr. Klaus Hahnzog und Hartmut Wächtler zur Verfassungsbeschwerde gegen das Bayerische Versammlungsgesetz vom 5. Juli 2010).

Vermummung von Versammlungsteilnehmer_innen kann auch dem legitimen Schutz vor fotografierenden Andersdenkenden dienen, was in der Vergangenheit auch durch einige Instanzgerichte festgestellt worden ist.

Polizeiliche Distanzwaffen wie Pfefferspray, Wasserwerfer etc. machen es auch für friedlich Demonstrierende notwendig, sich gegen den Einsatz dieser Waffen zu schützen, deren Einsatz oft ungezielt geschieht und auch Unbeteiligte betrifft. Polizeiliche Waffen

werden auch immer wieder unberechtigt eingesetzt. Die mit dem Einsatz verbundene Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit kann nicht zum normalen Risiko der Teilnahme an einer Versammlung gehören.

Die neuen Überwachungstechnologien im öffentlichen Raum können es erforderlich erscheinen lassen, sich gegen Identifizierung zu schützen, um das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit frei vor behördlicher Registrierung wahrzunehmen.

Ein generelles und umfassendes Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot stellt nach unserer Auffassung einen übermäßigen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht einer Versammlung dar und ist überflüssig. Es schafft lediglich Voraussetzungen für die Polizei vor Ort zum Eingriff in die Versammlung.

gez. Christian Schröder

Dr. Elke Steven