Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin
Tel 030.417 235 55 | Fax 030.417 235 57
www.rav.de
kontakt@rav.de

Stellungnahme des RAV

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesversammlungsgesetzes und von Zuständigkeiten für die Aufgaben nach dem Versammlungsrecht (Drs. 7/6832)

Verfasser:innen: Kristin Pietrzyk, Rechtsanwältin und Christoph Köhler, Ass. iur.

I. *Zur Art. 1 Nr. 3 des Änderungsgesetzes – „Öffentliche Sicherheit“*

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung enthält den Vorschlag, das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ zusätzlich zur „öffentlichen Sicherheit“ in den Tatbestand der Generalklausel des § 13 Abs. 1 VersammlG LSA aufzunehmen.

Das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ ist in den Tatbeständen der § 13 Abs. 2 und 3, § 14 VersammlG LSA als Konkretisierung umfasst, wie die Landesregierung selbst benennt.

Der Änderungswunsch wird damit begründet, dass es sich in der Praxis als „problematisch“ erwiesen habe, dass die Versammlungsbehörden ohne den Auffangtatbestand der „öffentlichen Ordnung“ nicht adäquat auf neuartige und atypische Gefahrensachverhalte habe reagieren können.

Insbesondere seit 2015 nehme die Anzahl rechtsextremistischer Versammlungen zu. Diese Entwicklung habe sich durch die Corona-Pandemie verstärkt. Versammlungsleiter und Versammlungsteilnehmer nutzten Versammlungen regelmäßig, um rassistische, „fremdenfeindliche“, antisemitische, homophobe und sonstige menschenverachtende Thesen zu verbreiten, worin allerdings keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, wohl aber eine der öffentlichen Ordnung zu sehen sei.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit meint die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, wohingegen das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets umfasst, meint.

Durch die Aufnahme des letzteren Schutzgutes in die Generalklausel des § 13 Abs. 1 VersammlG LSA würde die Landesregierung tatsächlich einen Auffangtatbestand für gefahrenabwehrrechtliches Eingreifen schaffen. Der jeweils zuständigen

Versammlungsbehörde wäre damit der Erlass von Auflagen möglich, wenn ein konkreter Gefahrenverdacht hinsichtlich der Verletzung der öffentlichen Ordnung besteht. Als ultima ratio wäre auch das Verbot einer geplanten Versammlung möglich.

Unklar ist vorliegend die Notwendigkeit einer solchen Ergänzung der Generalklausel. Denn gem. § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VersammlG LSA ist es der zuständigen Versammlungsbehörde bereits jetzt möglich, Versammlungen von Auflagen abhängig zu machen oder zu verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges die Gefahr einer erheblichen Verletzung ethischer und sozialer Grundanschauungen besteht, insbesondere die Würde oder Ehre von Personen im Sinne von § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VersammlG LSA verletzt wird.

Die Begründung der Landesregierung für die Einführung des Schutzgutes der „öffentlichen Ordnung“ stützt sich auf eine Zunahme menschenverachtender Äußerungen auf Versammlungen aus dem rechtsextremistischen Spektrum, wodurch „regelmäßig die ethischen und sozialen Grundanschauungen der überwiegenden Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger erheblich verletzt“ werden.

Wenn nun aber genau dies das Tatbestandsmerkmal des § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VersammlG LSA erfüllt, ergibt die Begründung der Landesregierung, dass es eine rechtspolitische Notwendigkeit für die Schaffung eines nicht hinreichend scharf umrissenen Auffangtatbestands gebe, schlicht keinen Sinn.

Sofern sich die Landesregierung in ihrer Begründung auf die Regelung des § 13 Abs. 2 VersammlG LSA bezieht, ist auffällig, dass sie lediglich auf § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VersammlG LSA Bezug nimmt. Insoweit führt sie aus, dass die Anwendung der Eingriffstatbestände, die nach Aussage der Landesregierung eine Konkretisierung der „öffentlichen Ordnung“ zum Schutzgut haben, regelmäßig nicht anwendbar seien, da selten Versammlungen an besonderen Tagen oder Orten nach § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 14 VersammlG stattfänden.

Die in der Entwurfsbegründung angeführten praktischen Probleme werden seitens der Landesregierung nicht weiter benannt oder ausgeführt. Eine Notwendigkeit der geplanten Regelung wird nicht deutlich.

Die zuständigen Versammlungsbehörden dürfen bereits jetzt Versammlungen, bei denen die Gefahr einer Verletzung der ethischen oder sozialen Grundanschauungen besteht, von Auflagen abhängig machen oder verbieten. Die Begründung der Landesregierung offenbart, dass es sich nicht um ein Problem des rechtlichen Dürfens handelt, sondern eher um eines der Nutzung rechtlicher Handlungsspielräume. Ein solches Problem wird sich allerdings weder durch Gesetzesänderungen noch -verschärfungen lösen lassen.

Umso deutlicher wird dies in der Antwort der Landesregierung vom 29.12.2020 auf eine Kleine Anfrage der Landtagsabgeordneten Henriette Quade (Die Linke) vom 07.12.2020, LT-Drs. KA 7/4215. Auf die Frage, welche „neuartigen und atypischen Gefahrensachverhalte“ die Notwendigkeit einer Neuregelung begründeten, antwortet die Landesregierung, dass ein

Vorgehen der Versammlungsbehörden gegen gelbe Sterne mit der Aufschrift „Ungeimpft“ auf Versammlungen **losgelöst von § 13 Abs. 2 VersammlG LSA** nicht möglich sei. Die Landesregierung artikuliert damit das bereits Gesagte: Eine Lücke in der Rechtslage ist nicht gegeben, sondern in der Rechtsanwendung.

Verfassungsrechtlich ausgedrückt ist Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landesversammlungsgesetzes und von Zuständigkeiten für die Aufgabe nach dem Versammlungsrecht unverhältnismäßig. Ein legitimes Ziel wird bereits nicht erkannt. Aufgrund der bereits bestehenden Regelungen ist eine Änderung nicht erforderlich.

II. ***Zu Art. 1 Nr. 1 b) des Änderungsgesetzes – „gleichartige“ Kleidung***

Zur Begründung wird § 3 BundesversammlG herangezogen, nach dem das Tragen „gleichartiger“ Kleidungsstücke den Verbotstatbestand darstellt.

Praxisbeispiele, die seitens der Landesregierung herangezogen werden, sind die „Sharia-Polizei“ sowie die „Schutzzonen“-Kampagne der NPD. Eine strafrechtliche Verfolgung sei wegen der aktuellen Regelung des § 3 VersammlG LSA i. V. m. § 27 VersammlG LSA nicht möglich, da § 3 VersammlG LSA lediglich uniformähnliche Kleidungsstücke verbiete, zudem der repressive Zugriff über das Versammlungsgesetz eben nur Versammlungen erfasse. In der Begründung wird angeführt, dass hinsichtlich der bestehenden Norm rechts- und sicherheitspolitische Regelungslücken erkannt worden seien. Worin diese allerdings genau bestehen sollen, wird nicht ausgeführt.

Der BGH habe auch ausgeführt, dass die einheitliche Bekleidung der „Sharia-Polizei“ keine Uniform oder Uniformteile darstelle, somit eine Erfassung „gleichartiger“ Kleidungsstücke notwendig sei.

Weiter geht die Landesregierung auf die Regelungssystematik nicht ein. Es ist zutreffend, dass § 3 BundesversammlG das Tragen „gleichartiger“ Kleidungsstücke neben dem Tragen von Uniformen oder Uniformteilen auf Versammlungen verbietet, wenn dadurch ein militanter, einschüchternder Eindruck entsteht. Auch ist zutreffend, dass im zitierten Urteil des BGH davon ausgegangen wird, dass das Tragen handelsüblicher Warnwesten mit einer gleichlautenden Aufschrift nicht unter das Tatbestandsmerkmal des Tragens von „Uniformen“ oder „Uniformteilen“ fällt. Gleichwohl geht die Landesregierung in ihrer Begründung gänzlich darüber hinweg, dass das Uniformverbot des § 3 VersammlG LSA das Tatbestandsmerkmal „uniformähnlich“ enthält.

Die Definition von „uniformähnlicher“ und „gleichartiger“ Kleidung dürfte sich dabei auch nicht groß unterscheiden, da auch beim Tragen von „gleichartiger“ Kleidung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Bezug zu einer Uniform gegeben ist:

> „Das Tragen speziell von Uniformen als Ausdruck politischer Gesinnung ist aber – wie historische Erfahrungen bestätigen – geeignet, nicht nur die Außenwirkung kollektiver Äußerungen zu verstärken, sondern darüber hinaus suggestiv-militante Effekte in Richtung auf einschüchternde uniforme Militanz auszulösen. Wegen der damit verbundenen Beeinträchtigung des freien Meinungskampfes ist der

> Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht gehindert, die Meinungsäußerungsform des öffentlichen Uniformtragens schon in den Ansätzen und auch in ihren Umgehungsformen zu unterbinden. Zu solchen Umgehungsformen gehört insbesondere das gemeinsame Tragen solcher (ziviler) Kleidungsstücke, die im wesentlichen einheitlich aussehen und erkennbar Bezüge zur uniformen Bekleidung historisch bekannter militanter Gruppierungen aufweisen. Von ihrer Gleichartigkeit mit Uniformen kann dabei um so eher ausgegangen werden, wenn die Anlehnung durch zusätzliche Umstände (Abzeichen, Auftreten mit militärischem Gebaren) verstärkt wird." (vgl. BVerfG, Dreierausschussbeschluss v. 27.04.1982, 1 BvR 1138/81, Rn. 1 – zitiert nach juris)

Auch das zitierte BGH-Urteil zur sog. „Sharia-Polizei" (Rn. 17 – zitiert nach juris) nimmt Bezug auf den vorbenannten Beschluss des BVerfG und macht damit deutlich, dass eine gewisse Uniformähnlichkeit bestehen muss.

Der Sinn dieser Änderung des Versammlungsgesetzes wird – bezogen auf diese Einzelnorm – nicht klar. Die Ersetzung des Wortes „uniformähnlich" durch „gleichartig" ergibt, unter den oben genannten Voraussetzungen, wenig Sinn.

Im Gegenteil wird ein Begriff, der den Regelungskontext verdeutlicht, verwaschen. Es ist zu befürchten, dass durch das Austauschen der Wörter, gerade der in dem Wort „uniformähnlich" bestehende Bezug auf Uniformen, und das mit dem öffentlichen Tragen von Uniformen bestehende Einschüchterungsrisiko, aufgehoben werden soll. Dadurch besteht die Gefahr einer Ausweitung des Uniformverbotes auf einen Zweck, der gesetzgeberisch im Bundesversammlungsgesetz nicht veranlasst war und auch historisch nicht begründbar ist. Es ist zu befürchten, dass durch diese anlasslose Änderung des bisherigen Wortlautes des § 3 VersammlG LSA einer Anwendung des Tatbestandes auf Fälle, in denen lediglich eine abstrakte „Gleichartigkeit" von Kleidungsstücken gegeben ist, der Weg bereitet wird. So könnte beispielsweise das gemeinsame Tragen von Sporttrikots oder Fanutensilien bereits eine Gleichartigkeit begründen. Durch die bewusste Auswechselung der Begriffe wird dabei gleichzeitig die einschränkende Komponente, namentlich der einschüchternde Effekt, den das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken auf die Wahrnehmung der Äußerungsfreiheit haben kann, in den Hintergrund gestellt.

III. ***Zu Art. 1 Nr. 1 a) des Änderungsgesetzes – Öffentliche Veranstaltungen***

Die Landesregierung möchte im Weiteren das Uniformverbot auf öffentliches Auftreten, das nicht unter den Versammlungsbegriff fällt, ausdehnen.

Als Begründung wird gleichermaßen die sog. „Schutzzonen"-Kampagne der NPD, sowie die sog. „Sharia-Polizei" herangezogen.

Dabei geht es in erster Linie um die Möglichkeit, solches Verhalten strafrechtlich verfolgen zu können, welches eigentlich nicht nach den Strafvorschriften des Versammlungsgesetzes strafbar wäre, da Verhalten außerhalb von öffentlichen Versammlungen nicht unter den Anwendungsbereich der Norm fällt. Die Landesregierung plant somit die Schaffung neuer,

allgemein geltender Strafvorschriften. Sinn und Zweck der Norm sind allein repressiv, wie aus der Begründung deutlich wird: „Gegen beide Verhaltensweisen wäre in Sachsen-Anhalt ein strafverfolgendes Einschreiten auf Grundlage von § 27 VersammlG LSA in Verbindung mit § 3 VersammlG LSA nicht möglich […]."

Diese Ausweitung des Uniformverbotes erscheint insbesondere im Lichte der vorangestellten Überlegungen zu Art. 1 Nr. 1 b) des Änderungsgesetzes problematisch. Zunächst erfolgt durch das Aufweichen des Tatbestandes mittels des Wortes „gleichartig" eine Entfernung vom ursprünglichen Normzweck. Durch die Ausweitung auf das öffentliche Tragen gleichartiger Kleidungsstücke ufert die Anwendungsmöglichkeit der neu geschaffenen Norm aus. Situationen, bei denen es zu Auseinandersetzungen kommt, in denen Beteiligte „gleichartige" Kleidungsstücke tragen, geraten in Gefahr, einer anderen strafrechtlichen Beurteilung unterzogen zu werden. Ein Bezug zum eigentlichen Schutzgut des Uniformverbots – die Meinungs- und Versammlungsfreiheit – droht verloren zu gehen.

Dabei wiegt das Bestimmtheitsgebot aus § 103 Abs. 2 GG besonders schwer. Es ist bereits auf Grundlage der bestehenden Regelung schwer zu bestimmen, wann ein die Voraussetzung des § 3 VersammlG LSA verbotenes, und damit gem. § 27 VersammlG LSA strafbares Verhalten gegeben ist. Dieses Problem wird durch die beabsichtigte Regelung lediglich weiter verschärft. Der Begriff „öffentlich" bezeichnet einen Geltungsbereich, der schwer eingrenzbar ist. Die geplanten Änderungen des § 3 VersammlG LSA eröffnen einen unbestimmbaren Anwendungsbereich der Norm und bereiten einem Missbrauch des ursprünglichen Zwecks des Uniformverbotes den Weg. Das Änderungsgesetz sieht durch § 27 i. V. m. § 3 VersammlG LSA eine unbestimmte Strafnorm vor.

IV. *Zu Art. 1 Nr. 4 und 5 des Änderungsgesetzes – Erweiterung des Schutzwaffen- und Vermummungsverbotes*

Eine weitere Änderung stellt die Ausweitung des Schutzwaffen- und Vermummungsverbotes des § 15 VersammlG LSA auf sonstige öffentliche Veranstaltungen sowie die Anpassung der damit korrespondierende Strafnorm des § 26 VersammlG LSA dar.

Als Begründung werden Gewaltdelikte bei Sportveranstaltungen benannt. Das Vermummen sowie das zusätzliche Mitführen eines Gebissschutzes, das zwar „strafwürdig", aber derzeit nicht strafbar sei, werden zur Konkretisierung der Begründung angeführt.

Bis auf die Erwähnung von Pauschalitäten – „general- und spezialpräventive Erwägungen" – bleibt die Landesregierung eine Erklärung, woraus sich die Annahme einer Strafwürdigkeit ergibt, schuldig.

Anhaltspunkte für die Häufigkeit des Auftretens des beschriebenen Verhaltens in Sachsen-Anhalt werden nicht gegeben. Auch fehlt zur adäquaten Verhältnismäßigkeitsprüfung ein Vergleich zu bereits bestehenden ordnungsrechtlichen oder strafrechtlichen Möglichkeiten, einem derart beschriebenen Verhalten staatlich zu begegnen. Es ist nicht erkennbar, dass dem Vorstoß der Landesregierung belastbare Daten zugrunde liegen, die eine Verschärfung allgemeinen Handelns, der Teilnahme an einer öffentlichen Veranstaltung, rechtfertigen würden.

Der Gesetzesentwurf ist scheinbar von der Annahme geleitet, dass schärfere Strafen per se zu einer Abnahme von strafrechtlich relevanten Verhalten führen. Diese Annahme ist wissenschaftlich nicht belegbar.

Eine Kernproblematik des Schutzwaffen- und Vermummungsverbotes ergibt sich aus der Tatsache, dass das derart ausgestaltete – strafbewehrte – Vermummungs- und Schutzwaffenverbot ein Handeln unter Strafe stellt, das keinen strafrechtlichen Erfolg erfordert. Bestraft wird nicht etwa das Be- oder Verhindern einer hoheitlichen Maßnahme, wie die Gesetzesbegründung suggeriert, sondern die potentielle, abstrakte Möglichkeit dazu. Eine Rechtsgutsverletzung muss nach Intention der Gesetzesbegründung noch nicht vorliegen.

Bereits das Vermummungs- und Schutzwaffenverbot aus § 17a BundesversammlG i. V. m. § 27 Abs. 2 BundesversammlG, sowie der entsprechende Tatbestand aus § 15 Abs. 1 i. V. m. § 26 Abs. 2 Nr. 1 VersammlG LSA begegnen seit ihrer Einführung Bedenken hinsichtlich ihrer Bestimmtheit.

Diese Bedenken werden durch die intendierte Regelung weitergetragen. Was genau eine Schutzbewaffnung im Sinne des § 15 Abs. 1 VersammlG LSA sein soll, ist selbst durch die Tatbestandskonkretisierungen „Geeignetheit und Bestimmtheit zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen“ nicht gänzlich klar. Wie die jüngere Rechtsprechung zeigt, kann bereits das Mitführen einer Plastikfolie auf einer Demonstration als Verstoß gegen das Schutzwaffenverbot gewertet werden. Auch könnte beispielsweise die Anreise zu einer Veranstaltung mit dem Fahrrad und Fahrradhelm schon in den Anwendungsbereich der neuen Norm fallen, wenn es durch das Tragen eines Fahrradhelmes zu der faktischen Abwehr einer Vollstreckungshandlung kommt.

Durch die geplante Verschärfung wird dieser unbestimmte Tatbestand ausgeweitet anwendbar auf alle „sonstigen öffentlichen Veranstaltungen“. Damit wird ein gefahrenabwehrrechtlicher Tatbestand, der seinerseits strafbewehrt ist, unverhältnismäßig ausgedehnt. Erfasst werden können bereits Konzerte in Parks oder öffentliche Feiern, ohne dass angenommen werden kann, dass eine vergleichbare Gefahrenprognose zugrunde gelegt wird. Die geplante Ausdehnung des Anwendungsbereiches von § 15 und § 26 VersammlG LSA bewirkt eine uferlose Pönalisierung des öffentlichen Lebens.
Dies wird dadurch noch weiter verdeutlicht und verschärft, dass selbst beim Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte nach § 113 Abs. 1 StGB eine Ausnahme von der Strafbarkeit für solche Fälle besteht, in denen sich die Vollstreckungsmaßnahme, gegen die Widerstand geleistet wird, als rechtswidrig erweist. Die geplante Neuregelung enthält keinen entsprechenden Ausnahmetatbestand. Das bloße Mitführen von Gegenständen, die als „Schutzbewaffnung“ geeignet und nach den Umständen dazu bestimmt sein sollen, kann in solchen Fällen bereits eine empfindliche Strafe nach sich ziehen, wohingegen aktiver Widerstand gegen rechtswidrige Vollstreckungsmaßnahmen straffrei wäre. Eine solche Regelung manifestiert ein rechtliches Missverhältnis.

Inwieweit ein Gebissschutz die Durchführung einer hoheitlichen Maßnahme abzuwehren geeignet ist, ist klärungsbedürftig, was jedoch durch die Landesregierung nicht geschieht.

Die in der Begründung benannte Strafwürdigkeit des begründungstragenden Verhaltens ist in Frage zu stellen. Das bloße Mitführen von Gegenständen, selbst von sog. „Schutzbewaffnung“, bedeutet nicht, dass daraus etwa eine erhöhte Gewaltbereitschaft abzulesen ist. Die These einer erhöhten Gewaltbereitschaft aufgrund des Mitführens eines Gebissschutzes basiert nicht auf wissenschaftlichen Grundlagen, sondern bleibt eine unbegründete These. In der Antwort auf die bereits angesprochene Kleine Anfrage der Landtagsabgeordneten Henriette Quade vom 29.12.2020 zieht die Landesregierung zum Beleg dieser These ein Urteil des OLG Frankfurt a. M. heran, das seinerseits auf einen Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages vor Einführung des Schutzwaffenverbotes in das Bundesversammlungsgesetz verweist. Dort wird ausgeführt: „Teilnehmer, die solche Schutzwaffen mit sich führen, dokumentieren aufgrund ihres martialischen Erscheinungsbildes eine offenkundige Gewaltbereitschaft und üben auf die Menge nach massenpsychologischen Erkenntnissen eine aggressionsstimulierende Wirkung aus“ (vgl. BT-Drs. 10/3580, S. 4). Aber auch hier wird eine Quelle für die angeblichen „massenpsychologischen Erkenntnisse“ nicht genannt.

Inwieweit das Tragen eines Gebissschutzes ein martialisches Erscheinungsbild erzeugen oder fördern soll, ist unklar und wird weder vom Rechtsausschuss des Bundestages noch von der Landesregierung beantwortet.

Es stellt sich auch im Weiteren die Frage nach der Notwendigkeit der Norm. Die Initiative der Landesregierung basiert eindeutig auf der Intention, eine neue strafrechtliche Norm einzuführen. Das gefahrenabwehrrechtliche Moment der Erweiterung des Uniform- sowie Schutzwaffen- und Vermummungsverbotes steht eindeutig nicht im Vordergrund der geplanten Gesetzesänderung. Maßgeblicher Faktor ist hier offensichtlich die Sicherung von Vollstreckungsmaßnahmen sowie die Unterbindung gewalttätigen Verhaltens im öffentlichen Raum.

Dabei ist dieses Verhalten bereits strafbewehrt, namentlich durch die §§ 113, 114, 125 und 125a StGB. Bereits diese Normen stellen eine rechtspolitisch problematische und verfassungsrechtlich bedenkliche Verschärfung von Verhalten dar, die dasselbe Anliegen verfolgen, wie vorliegend die Landesregierung. Durch § 113 Abs. 1 StGB wird der Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte bereits unter Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe gestellt. Durch die geplante Neuregelung wird der passive Schutz der Gesundheit, die durch Art. 2 Abs. 1 GG garantiert ist, unter Strafe gestellt. Sofern mit der Regelung auf eine Abschreckung von Gewalttätigkeiten in der Öffentlichkeit abgestellt werden sollte, sei angemerkt, dass auch dieses Verhalten durch Bundesgesetz erheblich strafbewehrt ist, namentlich durch die §§ 125, 125a StGB.

Ein rechtspolitischer Mehrwert durch eine weitere Verschärfung einer Handlung, die im Vorfeld zu Straftaten liegt, ist weder wissenschaftlich zu begründen, noch vorliegend erkennbar.

V. ***Zu Art. 1 des Änderungsgesetzes (insgesamt)***

Die Antwort der Landesregierung vom 29.12.2020 auf eine Kleine Anfrage der Landtagsabgeordneten Henriette Quade (Die Linke) vom 07.12.2020 (LT-Drs. KA 7/4215) gibt Aufschluss darüber, auf welcher Tatsachengrundlage die Initiative der Landesregierung basiert. Für den Zeitraum der letzten 3 Jahre liegen keinerlei Erkenntnisse vor, dass eine „Sharia-Polizei“ in Sachsen-Anhalt aufgetreten ist. Anhaltspunkte für ein zukünftiges Auftreten eines solchen Phänomens werden nicht benannt.

In der kleinen Anfrage wird auch die Erkenntnisgrundlage der Landesregierung zur sog. „Schutzzonen“-Kampagne der NPD abgefragt. In der Antwort zeigt sich zwar, dass es wohl in Sachsen-Anhalt zu solchen Ereignissen gekommen sein könnte. Allerdings wird aus der Antwort der Landesregierung deutlich, dass diese Erkenntnisse erst über die Social-Media-Kanäle der NPD selbst bekannt wurden. Erkenntnisse über tatsächliche „Streifengänge“ liegen der Landesregierung explizit nicht vor. Dies zeigt deutlich ein bereits angesprochenes Problem der Gesetzesinitiative: Unabhängig von der moralischen oder rechtlichen Problematik ist in diesem Phänomenbereich keine Wahrnehmung durch Justiz- oder Exekutivbehörden gegeben.

Die Landesregierung will restriktivere Regelungen auf dem Gebiet des Gefahrenabwehrrechts schaffen, diese über die gleichzeitige Pönalisierung „absichern“, scheint jedoch nicht willens oder in der Lage zu sein, potentielle Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Ziel bleibt lediglich eine populistische Verschärfung der Strafbarkeit öffentlichen Verhaltens, bei der ein ernstgemeinter Schutz vor der radikalen Rechten oder religiösen Radikalen nicht zu erwarten ist.

Auch zeigt sich deutlich, dass es sich vorliegend um einen marginal kleinen Phänomenbereich handelt. Eine derart extensive Gesetzesänderung, die gleichzeitig einen verschwindend kleinen Bereich der real auftretenden Fälle erfasst, ist nicht gerechtfertigt.

VI. ***Zu Art. 2 des Änderungsgesetzes***

Art. 2 des Gesetzesentwurfs sieht eine Kommunalisierung des Versammlungsrechtes hinsichtlich der Stadt Halle vor. Die Stadt Magdeburg hat nach Angaben der Landesregierung von der eröffneten Möglichkeit, zuständige Versammlungsbehörde zu sein, keinen Gebrauch gemacht.

Die Kommunalisierung ist grundsätzlich zu begrüßen.
Die Polizei ist, entgegen eines weit verbreiteten Mythos, kein neutraler Akteur, sondern verfolgt eigene politische Ziele und Strategien. Aktuell wird dieser Fakt nicht nur offenkundig im Umgang der Polizei mit unzähligen Meldungen über rechtsradikale Polizist:innen, sondern beispielsweise auch in wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem öffentlichen Auftreten der Polizei in sozialen Medien.

Zwar kann nicht gesagt werden, dass kommunale Versammlungsbehörden frei von Vorurteilen oder politischen Färbungen oder Agenden wären – allerdings kann doch angenommen werden, dass diese transparenter und justiziabler wären.

Die Polizei ist typischerweise auf Versammlungen, um die Friedlichkeit von Versammlungen zu sichern und übt dadurch bereits einen erheblichen Einfluss auf eigentlich „staatsfreie“ Demonstrationen aus. Es ist wünschenswert, wenn Entscheidungen im Vorfeld zu Versammlungen einem anderen Akteur überlassen werden, der weniger abgeschlossen und intransparent agiert.

Wie bereits oben dargestellt, wird in der Gesetzesbegründung deutlich, dass das hehre Ziel, antisemitische, rassistische oder anders menschenfeindliche Versammlungen einzuschränken oder jedenfalls die Äußerung solchen Gedankengutes zu unterbinden, ein Rechtsanwendungsproblem ist. In den meisten Fällen, die die Landesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Landtagsabgeordneten Henriette Quade anführt, war die Polizei Rechtsanwenderin. Es sollte somit aufgrund der Erkenntnisgrundlage erkennbar sein, dass eine generelle Kommunalisierung des Versammlungsrechtes wünschenswert ist.

VII. *Fazit*

Die geplante Änderung des Versammlungsgesetzes im hier angesprochenen Rahmen ist rechtlich höchst problematisch. Eine adäquate Darstellung einer rechtlichen Handlungsnotwendigkeit wird nicht gegeben. Die Gesetzesbegründung begnügt sich mit der Bezeichnung unspezifischer, unbelegter Annahmen.

Selbst wenn man diese Annahmen als zutreffend und belegbar unterstellen wollte, wird keine Notwendigkeit eines gesetzlichen Einschreitens aufgezeigt. Größtenteils stellt sich weniger die Frage der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, sondern die nach der Umsetzung bereits vorhandener rechtlicher Instrumentarien.

Stattdessen möchte die Landesregierung den öffentlichen Raum in seiner Gesamtheit noch weiter reglementieren, ohne dass eine Veranlassung benannt werden könnte oder wird, womit sich das neue Versammlungsgesetz immer weiter von nachvollziehbaren Zielsetzungen entfernt.

Die Pönalisierung des öffentlichen Lebens in diesem Umfang, ohne Beleg einer Gefahr oder Regelungsnotwendigkeit, stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in dieses dar.

VIII. *Zum Änderungsantrag der AfD-Fraktion*

Der Antrag der Landtagsfraktion der AfD ist gänzlich unbrauchbar und zeigt das nationalistische Gedankengut dieser Partei und Fraktion deutlich auf.

Die beiden Änderungswünsche der Fraktion sind die grundsätzliche Verpflichtung, Versammlungsinhalte in deutscher Sprache öffentlich zu machen sowie die Zuständigkeitsübertragung nach Art. 2 des Änderungsantrages zu verhindern.

Das Recht auf Versammlungsfreiheit gewährt ein Selbstbestimmungsrecht über Art und Weise sowie den Inhalt einer Versammlung. Dies umfasst auch die Freiheit, Versammlungen in anderen als der deutschen Sprache durchzuführen. Der Zweck von Versammlungen, auf

die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken, ist dadurch nicht tangiert. Zunächst ist es Personen, die eine Versammlung durchführen wollen, freigestellt, welchen Teil der Öffentlichkeit sie ansprechen möchten. Zudem ist es gerade ein inklusives Merkmal der Versammlungsfreiheit, bspw. Personen, die sich besser in anderen Sprachen ausdrücken können, die Möglichkeit zu geben, auf diese Art und Weise an der öffentlichen Meinungsbildung zu partizipieren.

Das dies auch elementarer Bestandteil der Versammlungsfreiheit ist, ergibt sich nicht zuletzt aus ihrer komplementären Konzeption. In dem von der AfD-Fraktion zitierten Beschluss des BVerfG wird nicht nur betont, dass die Versammlungsfreiheit ein elementarer Bestandteil einer repräsentativen Demokratie ist, sondern auch, warum:

„In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur eine kollektive Einflußnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen. Die ungehinderte Ausübung des Freiheitsrechts wirkt nicht nur dem Bewußtsein politischer Ohnmacht und gefährlichen Tendenzen zur Staatsverdrossenheit entgegen. Sie liegt letztlich auch deshalb im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, weil sich im Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung im allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultate herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind. […]
Demonstrativer Protest kann insbesondere notwendig werden, wenn die Repräsentativorgane mögliche Missstände und Fehlentwicklungen nicht oder nicht rechtzeitig erkennen oder aus Rücksichtnahme auf andere Interessen hinnehmen (vgl. auch BVerfGE 28, 191 (202)). In der Literatur wird die stabilisierende Funktion der Versammlungsfreiheit für das repräsentative System zutreffend dahin beschrieben, sie gestatte Unzufriedenen, Unmut und Kritik öffentlich vorzubringen und abzuarbeiten, und fungiere als notwendige Bedingung eines politischen Frühwarnsystems, das Störpotentiale anzeige, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich mache“ (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, Rn. 65, 66 – zitiert nach Juris).

Die Verpflichtung, Versammlungen grundsätzlich in deutscher Sprache durchzuführen, würde in diesem Sinne den demokratischen Wert von Versammlungen nicht steigern, sondern mindern.

Der Sinn des zweiten Anliegens der AfD-Landtagsfraktion liegt deutlich auf der Hand. Sie stört sich an der Kommunalisierung des Versammlungsrechts nicht aus rationalen, verfassungsrechtlichen oder -politischen Motiven, sondern an der Tatsache, dass ein politischer Entscheidungsträger Offensichtliches benennt: die Einstufung der Montagsdemonstrationen in Halle (Saale) als rechtsextrem. Es liegt nahe, dass die Landtagsfraktion der AfD ihr Wählerpotential vor einer zutreffenden, aber unliebsamen politischen Einordnung schützen möchte.

Gleichwohl ist eine Kommunalisierung des Versammlungsrechts aus den oben angeführten Gründen sinnvoll. Der impliziten Unterstellung der Landtagsfraktion der AfD, dass sich eine

kommunale Versammlungsbehörde etwa nicht an das Neutralitätsgebot halten werde, ist weder begründet oder haltbar. Im Gegenteil ist allerdings zu hoffen, dass der Rechtsanwendungsmalus hins. der Tatbestände des § 13 Abs. 2 VersammlG LSA, wie er oben dargestellt wurde, behoben werden kann.

Berlin, 15.02.2021