

## Wesentliche Punkte des Entwurfes des neuen Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin (VersFG BE)

### Drs. 18/ 2764

Gem. Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Art. 8 GG ist damit in erster Linie als ein Abwehrrecht gegen den Staat ausgestaltet. Eingriffe in dieses Grundrecht bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Gem. Art. 8 Abs. 2 GG, Art. 26 VvB ist das Grundrecht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund Gesetzes einschränkbar. Einschränkungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen sind auf Grund des fehlenden Gesetzesvorbehalts nur als Konkretisierungen der sich aus dem Grundgesetz selbst ergebenden Einschränkungen zulässig.

Die wesentlichen Punkte sind im Folgenden:

#### 1) Deeskalationsgebot / Zulassung von Gegenversammlungen in Ruf- und Sichtweite

Mit dem Entwurf des neuen VersFG BE wird in § 3 für die zuständigen Behörden ein Deeskalationsgebot gesetzlich festgeschrieben. Ein derartiges Deeskalationsgebot verkennt aber den Umstand, dass die zuständigen Behörden bei der Auswahl der zulässigen Maßnahmen in jedem Fall die Verhältnismäßigkeit zu beachten haben. Ein derartiges Gebot schränkt daher die Auswahl der verhältnismäßigen Maßnahmen in eine Richtung verkürzend ein und beschneidet somit das Ermessen der zuständigen Behörden.

Hinzukommt, dass das Deeskalationsgebot die Arbeit der zuständigen Behörden dadurch erschwert, dass nach § 3 Abs. 3 Satz 3 künftig Gegenversammlungen in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung ermöglicht werden soll, was in dem meisten Fällen unweigerlich weiteres Konfliktpotential birgt. Ein solches gesetzlich normiertes Gebot ist entbehrlich, da die zuständigen Behörden an das allgemeine Abwägungsprinzip der Verhältnismäßigkeit gebunden sind und immer eine geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme wählen müssen. Dies schließt auch deeskalierende Maßnahmen mit ein.

#### 2) Waffen und Uniformverbot

§ 9 des Entwurfes enthält – wie bereits das Versammlungsgesetz des Bundes in § 3 VersG – ein Uniformverbot und ein Verbot von Uniformteilen. Weiter ist es nach dem Gesetzesentwurf untersagt „sonst ein einheitliches Erscheinungsbild vermittelnden Kleidungsstücken“ zu tragen. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist kein Gewinn an Rechtssicherheit, zumal der Gesetzesentwurf eine Reihe weiterer unbestimmter Rechtsbegriffe benennt, wonach das Verbot dann bestehen soll, wenn dieses „dazu geeignet und bestimmt ist“ „im Zusammenwirken mit anderen teilnehmenden Personen“ „Gewaltbereitschaft vermittelt“ und dadurch „einschüchternd eingewirkt“.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt eine Form der Kommunikation mit anderen, das Sich-Versammeln. Es schützt die Betätigungen der Versammlungsbeteiligten 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. Als Freiheitsrecht wird grundsätzlich auch das „Wie“ der Meinungskundgabe geschützt. Einheitliche Kleidung kann selbst eine demonstrative Aussage beinhalten. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE, 69, 315, 353) hat hierzu zunächst klargestellt, dass die einschüchternde Massenhaftigkeit einer Versammlung allein unproblematisch ist. Auch bei dem Eindruck der Gewaltbereitschaft vermittelnden Versammlungen im Sinne von § 8 Abs. 2 VersG ist somit der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG eröffnet. Diese Versammlungen sind keineswegs a priori unfriedlich im Sinne von Art. 8 GG. 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 des Gesetzentwurfs dadurch verfassungswidrig eingegriffen, als der „Eindruck der Gewaltbereitschaft“ offensichtlich mit „Unfriedlichkeit“ gleichgesetzt wird. 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. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus, dass das Verbot „gleichartiger Kleidungsstücke“ verfassungsrechtlich (nur dann) nicht zu beanstanden ist, wenn damit Umgehungsformen des öffentlichen Uniformtragens unterbunden werden sollen. Es hat gefordert, dass erkennbar Bezüge zur uniformen Bekleidung historisch bekannter militanter Gruppen beispielsweise durch Abzeichen oder Auftreten mit militärischem Gebaren vorliegen müssen. Der Gesetzentwurf richtet sich jedoch nicht allein gegen Umgehungsformen betreffend das Uniformverbot im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG, sondern gegen „sonst ein einheitliches Erscheinungsbild vermittelnde Kleidungsstücke“. Die zuständige Behörde erhält die Deutungshoheit, wann welche sonst einheitliche Kleidungsstücke wegen des äußeren Erscheinungsbildes auf Dritte einschüchternd wirken. Die Vorschrift verstößt damit 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.

Eine ähnliche Lage ergibt sich beim Verbot sonstiger Gegenstände, „die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind“. Auch hier ist der Bestimmtheitsgrundsatz nicht gewahrt.

### 3) Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Der § 19 des Entwurfes normiert ein Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot. Auch hier ist der Bestimmtheits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht gewahrt. Dies gilt nicht nur für das unbestimmte Verbot von Gegenständen, die als „Schutzausrüstung geeignet“ und „den Umständen nach“ darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren, sondern insbesondere auch für das Verbot die Identität zu verschleiern. Welche Gegenstände „zur Identitätsverschleierung geeignet“ sein sollen, ist völlig unbestimmt. Ob ein Kapuzenpullover oder eine Mütze bei kaltem Wetter oder eine Sonnenbrille zum Schutz vor der Sonneneinstrahlung zulässig ist und wann ein Vermummungsgegenstand ist offen. Des Weiteren kann es legitime Gründe geben, aus Angst vor Sanktionen des Arbeitgebers oder vor staatlicher Erfassung anonym bleiben zu wollen. Das Vermummungsverbot muss somit auch im Zusammenhang mit der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen gesehen werden. Wer befürchten muss, nicht anonym an Versammlungen teilzunehmen steht vor der Wahl sein Grundrecht nicht auszuüben oder identitätsverschleiernde Maßnahmen zu ergreifen.

Nach der Gesetzesentwurfsbegründung bedarf es einer vorherigen Anordnung der zuständigen Behörde, um die Verbote durchsetzbar zu machen. Hinsichtlich der in § 19 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehenen Anordnungsbefugnis ist auf die Ausführungen zu § 9 des Entwurfs zu verweisen. Das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot läuft somit ins Leere und erschwert die Arbeit der zuständigen Behörden bei Strafverfolgungsmaßnahmen.

#### 4) Versammeln auf Privatgrundstücken, sofern sie öffentlich zugänglich sind

Nach § 20 des Entwurfes dürfen öffentliche Versammlungen auf privatrechtlich betriebenen Verkehrsflächen von Grundstücken durchgeführt werden, wenn diese der Allgemeinheit geöffnet sind und die Grundstücke sich im Eigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden. Diese Möglichkeit wird in Absatz 2 erweitert. Danach werden Verkehrsflächen, die der Allgemeinheit geöffnet sind, von Unternehmen betrieben, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden oder stehen diese Verkehrsflächen überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten, können öffentliche Versammlungen dort nur durchgeführt werden, soweit überwiegende Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen.

Hier ist fraglich, ob unzulässig in die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches eingegriffen sein könnte, da auch diese Vorschriften als ein die Versammlungsfreiheit beschränkendes Gesetz im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG herangezogen werden könnten. Das zivilrechtliche Hausrecht gemäß § 903 Satz 1, § 1004 BGB ist dementsprechend grundsätzlich geeignet, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit zu rechtfertigen. Bei der sog. Drittwirkung von Grundrechten steht die Problematik im Raum, ob Private durch Grundrechte verpflichtet sind, ob also unter Privaten Grundrechte gelten. Nach stRspr. des BVerfG entfalten Grundrechte keine unmittelbaren Drittwirkung gegenüber Privaten. Bei der mittelbaren Drittwirkung gelten die Grundrechte nicht unmittelbar im Privatrecht, sie prägen es aber. Denn die staatlichen Organe werden verpflichtet das Recht so anzuwenden, dass das Wertesystem der Grundrechte auch zwischen Privaten effektiv gemacht wird. Dabei strahlen die Grundrechte auf das bürgerliche Recht, vor allem in Form von Generalklauseln. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss vom 18.07.2015 – 1 BvQ 25/15) hat im Rahmen der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte sogar angenommen, dass eine reinprivate GmbH eine Versammlung auf ihrem Grundstück zu dulden hätte, wenn sie ein „öffentliches Forum“ (allgemein zugänglicher Platz am Rande der Fußgängerzone) eröffne.

#### 5) Bannmeile

Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks (Bannmeile) sind kritisch zu betrachten. Die Bannmeile dient dem Schutz der freien Ausübung des Mandates der Abgeordneten und der Verfassungsorgane. Mit ihr wird bereits im Vorfeld der Schutz vor einer strafbaren Nötigung von Verfassungsorganen beabsichtigt. Durch das grundsätzliche Verbot von Versammlungen in befriedeten Bezirken sollen die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Abgeordnetenhauses von Berlin gewährleistet werden. Die Abgeordneten sollen ihrer Tätigkeit frei von Beeinträchtigungen, die möglicherweise von Versammlungen ausgehen, nachgehen können.

## 6) Auflösung von Versammlungen

Dass unter bestimmten Voraussetzungen neonazistische Demonstrationen auf Grund von ihnen ausgehender Verherrlichung des Nationalsozialismus verboten werden können, ist zulässig und, wie der Wunsiedel-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 4.11.2009, 1 BvR 2150/08) zeigt, auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Allerdings sind die Regelungen im Entwurf zu unbestimmt. Begriffe wie „zum Hass aufstacheln“, „zu Gewalt- und Willkürmaßnahmen“, „beschimpft“, geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln“, „in ihrem Gesamtgepräge“ und „dadurch einschüchternd wirkt“ bieten eine Vielzahl von Interpretations- und Auslegungsmöglichkeiten. Für die zuständigen Behörden und die Versammlungsveranstalter entsteht dadurch eine erhebliche Rechtsunsicherheit bei Anwendung der Tatbestände. Da hier Versammlungen aufgrund der auf ihnen geäußerten Inhalte und des äußeren Erscheinungsbilds verboten werden können, sind die Tatbestände deutlich zu konkretisieren.

## 7) Datenverarbeitung

Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 des Entwurfes sollen Daten, die nach § 18 Abs. 1 erhoben wurden, auch zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 27 Abs. 1 Nr. 6 weiterverarbeitet werden dürfen.

Die Verwendung der Daten zu Zwecken der Durchführung von Bußgeldverfahren ist nach der Rechtsprechung des EGMR zumindest fragwürdig. Die Verarbeitung solcher Daten durch die Behörden kann eine abschreckende Wirkung auf die Teilnehmer einer Versammlung haben, sich politisch zu betätigen.

Die Ordnungswidrigkeiten nach § 27 Absatz 1 Nr. 6 sollten daher aus der Regelung gestrichen werden, zumal es sich nur um Ordnungswidrigkeiten des Uniformverbotes (§ 9 Abs. 2) handelt.