

SH-Strafverteidiger, Meesenring 2, 23566 Lübeck

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuß
Frau Barbara Ostmeier – Die Vorsitzende
zu Händen: Frau Dörte Schönfelder
Postfach 7121
24171 Kiel

Lübeck, den 02.09.2013

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein (L 21)

Berichterstatter:

Rechtsanwalt Dr. Björn Elberling, Kiel
Rechtsanwalt Martin Schaar, Kiel

Einleitung

Die Stellungnahme der Schleswig-Holsteinischen Strafverteidigervereinigung beschränkt sich dem Aufgabenfeld der Vereinigung entsprechend weitgehend auf die Aspekte des Gesetzesentwurfs¹, die das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht sowie das Strafprozessrecht betreffen.

Auch die Mitglieder der Strafverteidigervereinigung sind jedoch darüber hinaus besorgt über bestimmte Aspekte des Gesetzesentwurfs, die in ordnungsrechtlicher Hinsicht zu einer Verschärfung der Gesetzeslage führen – etwa die Möglichkeit eines Teilnahmeverbots vor Beginn einer Versammlung, einer sehr weitgehenden Maßnahme auf Grundlage einer in der Praxis nicht überprüfbaren behördlichen Gefahrenprognose (§ 13) –, und über Regelungen, die aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend nachvollziehen – dies betrifft v.a. die in § 17 vorgesehene Umsetzung des Fraport-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 22.2.2011, 1 BvR 699/06) zu Demonstrationen auf öffentlich zugänglichen Grundstücken in Privateigentum, die auf ganz oder mehrheitlich im öffentlichen Eigentum stehende Grundstücke beschränkt sein soll und damit deutlich zu kurz greift.

¹ Soweit im Folgenden nicht anders angegeben, bezieht sich diese Stellungnahme jeweils auf die Fassung des Gesetzesentwurfs nach den Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen.

Verbote, Auflösung – § 12 Abs. 4 des Entwurfs

Dass unter bestimmten Voraussetzungen neonazistische Demonstrationen auf Grund von ihnen ausgehender Verherrlichung des Nationalsozialismus verboten werden können, ist zu begrüßen 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 sowohl im Entwurf der FDP als auch nach dem Antrag der Koalitionsfraktionen zu unbestimmt. Begriffe wie „gewichtige Symbolkraft“, „erhebliche Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen“ oder „Klima der Gewaltdemonstration oder potentielle Gewaltbereitschaft“ bieten eine Vielzahl von Interpretationsmöglichkeiten. Für Behörden und Versammlungsveranstalter entsteht dadurch eine erhebliche Rechtsunsicherheit bei Anwendung der Tatbestände. Da hier Versammlungen aufgrund der auf ihnen geäußerten Inhalte verboten werden können, sind die Tatbestände deutlich zu konkretisieren. Es empfiehlt sich, nicht über die Formulierung in § 15 Abs. 2 VersG Bund hinauszugehen.

Videoaufnahmen und -aufzeichnungen – § 15 des Entwurfs

Auch aus Sicht der Schleswig-Holsteinischen Strafverteidigervereinigung ist diese Regelung verfehlt. Damit wird sehr weitgehend das Videographieren von Demonstrationen ermöglicht. Dabei kann die/der einzelne Demonstrationsteilnehmende im Einzelfall natürlich nicht erkennen, ob gerade lediglich Aufnahmen durchgeführt oder ob diese aufgezeichnet werden, ob es sich um verkehrsleitende Übersichtsaufnahmen oder um Detailaufnahmen von bestimmten Gruppen oder Individuen handelt. Im Ergebnis geht von so weitgehender Videographierung eine deutliche abschreckende Wirkung aus, die viele Menschen von der Wahrnehmung ihres Rechts auf Versammlungsfreiheit abhalten wird. Insofern wird auf die Ausführungen in der Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins Bezug genommen.

Ebenso kritikwürdig sind die Regelungen zur Speicherung von Aufzeichnungen. Insofern wird auf die Stellungnahme des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Bezug genommen.

Hinzu kommt aus Sicht der Schleswig-Holsteinischen Strafverteidigervereinigung folgender Aspekt betreffend die Nutzung gespeicherter Videoaufzeichnungen: die Erfahrung aus Schleswig-Holstein wie aus anderen Bundesländern ist, dass Videoaufzeichnungen dort, wo sie zu Zwecken der Strafverfolgung genutzt werden, oft nur in durch die Polizeibehörden geschnittenen Fassungen ins Verfahren gelangen und dass in Fällen, in denen die Verteidigung Videos als entlastende Beweismittel eingeführt haben möchte, sich dies als äußerst schwierig gestaltet. Soweit also eine Regelung zur Speicherung von Aufzeichnungen für Zwecke der Strafverfolgung aufrecht erhalten wird, sollte eine Klausel aufgenommen werden, wonach in diesem Falle ungeschnittene Versionen aller Aufzeichnungen der Situation, in der möglicherweise Straftaten begangen wurden, aufzubewahren sind.

Straftaten und Ordnungswidrigkeiten - §§ 22, 23 des Entwurfs

Zunächst einmal ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die vorgelegten Entwürfe insoweit eine Entkriminalisierung vorsehen, als im Vergleich zum VersG Bund eine Reihe von Straftatbeständen nunmehr nur noch Ordnungswidrigkeiten darstellen und zum Teil die konkreten Strafandrohungen herabgesetzt wurden.

Dies stärkt das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit, indem einfache Regelverstöße, gerade im Zusammenhang von größeren Versammlungen, nunmehr dem im Recht der Ordnungswidrigkeit geltenden Opportunitätsgrundsatz unterfallen. Aus diesem Grund ist auch der Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion, einen Verstoß gegen das Vermummungsverbot wieder zum Straftatbestand herauf zu stufen, abzulehnen (§ 22 Abs. 4 Entwurf CDU-Fraktion).

Jedoch sollte der Bußgeldrahmen abgesenkt oder jedenfalls zwischen den verschiedenen Ordnungswidrigkeitentatbeständen deutlicher differenziert werden. Das VersG Bund sieht für die meisten Ordnungswidrigkeiten ein Bußgeld von maximal 1.000 DM vor, nun soll der Bußgeldrahmen dagegen fast durchweg auf 3.000 € angehoben werden, lediglich in den Fällen des § 23 Abs. 1 Nr. 1 und § 23 Abs. 1 Nr. 4 soll nach dem Koalitionsentwurf das maximale Bußgeld 500,- EU bzw. 1.500,- EU betragen.

Zu einzelnen ausgewählten Vorschriften:

§ 23 Abs. 1 Nr. 1 – Durchführung einer Versammlung ohne eine Anzeige.

Nach dieser Norm handelt nicht nur ordnungswidrig, wer eine Versammlung ohne Anzeige durchführt, sondern auch – und das ist im Vergleich zum VersG Bund neu –, wer eine Versammlung nach einer Anzeige durchführt, in der die vorgeschriebenen Angaben nicht oder in wesentlicher Hinsicht unrichtig enthalten sind. Problematisch ist dabei, dass der Gesetzesentwurf relativ detaillierte Angaben vorsieht, die die Anzeige zu enthalten hat. Diese Angaben wurden in der bisherigen Praxis ohnehin durch die Behörden abgefragt, waren aber nicht formal Teil der Anzeige. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Abgabe unvollständiger Angaben oder unrichtiger Angaben als reiner Formverstoß nunmehr bußgeldbewehrt sein soll. Dies gilt umso mehr, als offen bleibt, was unter in „wesentlicher Hinsicht“ unrichtigen Angaben zu verstehen ist, und zumal darüber hinaus in § 23 Nr. 5 – wie im bisherigen Recht auch – mit Bußgeld belegt ist, „wer als veranstaltende oder leitende Person die öffentliche Versammlung unter freiem Himmel wesentlich anders durchführt als in der Anzeige angegeben“.

§ 23 Abs. 1 Nr. 2 – Nichtnamhaftmachung von OrdnerInnen, Einsatz abgelehnter OrdnerInnen.

Dieser Bußgeldtatbestand ist deswegen kritikwürdig, weil der in Bezug genommene § 11 Abs. 2 zu behördlichen Ablehnungsrechten von OrdnerInnen äußerst problematisch erscheint. Dies zum einen aus der rein praktischen Erwägung heraus, dass in aller Regel gar nicht vor Beginn der Veranstaltung bekannt sein wird, wer konkret als OrdnerInnen in Frage kommt – die Norm bedeutet insoweit einen deutlich erhöhten Aufwand für VeranstalterInnen und eine Einschüchterungswirkung, die von einer Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit abschrecken kann. In rechtlicher Hinsicht ist zum einen zu bemängeln, dass die Voraussetzungen für die Aufforderung zur Namhaftmachung sehr weit gefasst sind, insbesondere eine Verknüpfung zwischen den geforderten Gefahren und dem Einsatz bestimmter OrdnerInnen anscheinend nicht gefordert wird. Was die Befugnis zur Ablehnung von OrdnerInnen angeht, ist zudem unklar, auf welche Erkenntnisse sich die Behörde für eine solche Entscheidung stützen können soll.

§ 23 Abs. 1 Nr. 4 – Blockade bzw. Störung anderer Versammlungen

Es ist zunächst begrüßenswert, dass die nicht gewaltsame Störung von Versammlungen aus der Strafnorm des § 22 Abs. 1 herausgenommen und stattdessen ein Ordnungswidrigkeitentatbestand geschaffen wurde.

Das damit eröffnete Ermessen ermöglicht es den Versammlungsbehörden etwa bei Sitzblockaden von Neonazi-Demonstrationen, die legitimen Interessen der breiten Bevölkerungsgruppen, die sich häufig an solchen Mitteln des zivilen Ungehorsams beteiligen, bei ihrer Reaktion zu berücksichtigen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der damit angelegte Automatismus, wonach jede Sitz- oder Stehblockade eine Ordnungswidrigkeit darstellt, angemessen ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn diejenigen, die sich an solchen Blockaden beteiligen, selbst Inhalte nach außen tragen und so zur politischen Meinungsbildung beitragen, ihre Veranstaltungen selbst also ebenfalls Versammlungscharakter haben (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 7.3.2011, 1 BvR 388/05 zu einer Blockade vor einer Militäreinrichtung)

Hinzu kommt, dass die Norm in ihrer zweiten Variante des Störens "auf andere Weise mit dem Ziel [...], deren Durchführung erheblich zu behindern", bedenklich weit ist – diese könnte bei weiter Auslegung etwa auch laute Zwischenrufe umfassen, die mit Sicherheit nicht bußgeldwürdig sind.

§ 23 Abs. 1 Nr. 7 – Verstöße gegen Uniformierungs-, Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Problematisch ist hinsichtlich des Verstoßes gegen das Uniformierungsverbot, dass der in Bezug genommene Tatbestand des § 8 Abs. 2 (FDP-Entwurf) bzw. § 7 Abs. 2 (Antrag der Regierungskoalition) das bisherige Uniformierungsverbot in § 3 VersG Bund erheblich erweitert. Nach dem FDP-Entwurf ist nunmehr verboten, „in einer Art und Weise aufzutreten, die dazu geeignet und bestimmt ist, im Zusammenwirken mit anderen teilnehmenden Personen den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln.“ Die Vorschrift, die vermutlich auf die sog. „Schwarzen Blöcke“ abzielt, dürfte schon wegen ihrer Unbestimmtheit nicht mit Art. 8 GG vereinbar sein. Soweit der Koalitionsentwurf dies auf „einheitliche Kleidungsstücke“ einschränken will, vermag dies an der fehlenden Bestimmtheit nichts zu ändern. Denn welche Form von Kleidung in welcher Nutzung durch Demonstrierende einen „Eindruck von Gewaltbereitschaft vermitteln“, bleibt völlig offen und birgt in der Praxis die Gefahr von willkürlichen Entscheidung durch die zuständigen Behörden. Aus diesem Grund kann die Norm auch nicht Anknüpfungspunkt für einen Bußgeldtatbestand sein.

Soweit in Bezug auf das Vermummungsverbot im Entwurf in § 16 nunmehr einschränkend darauf abgestellt wird, dass nur die Verhinderung der Identitätsfeststellung zum Zwecke der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit tatbestandsmäßig ist, ist dies zu begrüßen.

Einsatz und Kennzeichnung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten – §§ 9a des Antrags der Piratenfraktion

Der Entwurf der FDP wie auch die Änderungsanträge der Koalition enthalten keinerlei Norm, die die Voraussetzungen für den Einsatz von – uniformierten oder zivilen – PolizeibeamtInnen und deren Kenntlichmachung gegenüber der Versammlungsleitung oder den Teilnehmenden regelt. Dies bleibt zurück hinter dem Bundesgesetz, das in § 12 immerhin für Versammlungen in geschlossenen Räumen ein Zu-Erkennen-Geben gegenüber der Versammlungsleitung fordert. Die Praxis zeigt, dass insbesondere zivile Polizeibeamte in vielen Fällen eingesetzt werden, ohne dass die Grundlage, auf der dies geschieht, überprüfbar wäre. Gleichzeitig hat die Erfahrung gerade der letzten Jahre gezeigt, dass es insbesondere auf Demonstrationen immer wieder auch zu Straftaten, v.a. Körperverletzungen im Amt, durch PolizeibeamtInnen kommt, die hier in der Regel in geschlossener Einheit eingesetzt werden.

In den meisten Fällen scheitert eine Strafverfolgung dann aber bereits an der Unmöglichkeit, die Beschuldigten zu identifizieren. Die Schleswig-Holsteinische Strafverteidigervereinigung unterstützt daher den Vorschlag der Piratenfraktion, hierzu eine ausdrückliche Regelung ins Gesetz aufzunehmen.

Für die Schleswig-Holsteinische
Strafverteidigervereinigung e.V.

Rechtsanwalt Andreas Mroß
Vorsitzender